

642

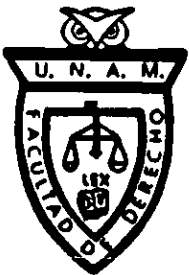


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"LA IMPORTANCIA JURIDICO-POLITICA DEL
REFERENDUM Y DEL PLEBISCITO EN MEXICO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAUL MUÑOZ SANCHEZ



294350

MEXICO, D. F.

MAYO 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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero MUÑOZ SANCHEZ RAUL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA IMPORTANCIA JURIDICO-POLITICA DEL REFERENDUM Y DEL PLEBISCITO EN MEXICO" bajo la dirección del suscrito y del Dr. Jaime M. Moreno Garavilla, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Moreno Garavilla, en oficio de fecha 18 de julio de 2000 y el Lic. Jorge Islas López, mediante dictamen del 6 de diciembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. ~~diciembre~~ 8 de 2000.**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lrm



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E .

Con referencia a la monografía elaborada por el alumno: MUÑOZ SANCHEZ RAUL, sobre "LA IMPORTANCIA JURIDICO-POLITICA DEL PLEBISCITO Y DEL REFERENDUM", con el que pretende sustentar como Tesis de Licenciatura, y que me turnara para su revisión le manifiesto lo siguiente.

En la revisión de dicho trabajo de investigación, se encontró que reúne los requisitos de cumplimiento que señala el Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado; por lo que, de no existir alguna observación de su parte, le solicito tenga a bien autorizar su impresión, para ser presentado en el Examen Profesional correspondiente.

Reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. Universitaria , D.F., a 06 de diciembre del 2000.


MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ

DR. JAIME N. MORENO GARAVILLA

México, D.F., a 18 de julio del 2000.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA FACULTAD
DE DERECHO DE LA UNAM
PRESENTE**

Distinguido Doctor Venegas Trejo:

Me complace informar a usted que tuve la oportunidad de fungir como asesor en la elaboración de la tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta el compañero RAÚL MUÑOZ SÁNCHEZ, quien en días pasados concluyera este trabajo de investigación intitulándolo: "LA IMPORTANCIA JURÍDICO-POLÍTICA DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM". Esta investigación se revisó periódicamente habiendo cumplido con todas y cada una de las observaciones que nos permitimos sugerirle.

Por lo anterior expuesto, me complace emitir mi VOTO APROBATORIO acompañado de una sincera felicitación por el esfuerzo tan serio que realizó de tal suerte que de no existir inconveniente alguno, pueda él continuar con sus trámites administrativos para la obtención del mencionado título.

Atentamente



“ Una democracia es el sistema más frágil, pero no hay otro mejor. ”

Winston Churchill

“ La democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo. ”

Abraham Lincon.

Gracias a Dios que me dio la oportunidad de renacer en Jesucristo, por su amor hacia mi vida y la de mis padres.

A la mujer más comprensible y hermosa que Dios me dio como mi ayuda idónea para toda la mi vida a la cual amo en Cristo, mi esposa la Pastora Rocío Baylón Fernández.

A mis padres que con tanto sacrificio me han dado la oportunidad de superarme hasta llegar a ser un profesionalista, pero sobretodo por su amor y comprensión incondicionales.

Gracias a todos los miembros de UBF por su apoyo incondicional y motivación constante para terminar la presente tesis.

A mi asesor Doctor Jaime Miguel Moreno Garavilla por guiar la presente tesis y por sus constantes sugerencias para mejorarla.

A mis seres queridos que me apoyaron con palabras de aliento en mis momentos difíciles y que hoy están con Dios; mi abuelito Felipe Sánchez Rodríguez y mi abuelita María de la Luz Bárrales.

A mi maestro de primaria que continuamente me impulsaba a seguir estudiando, pero ante todo en el cual encontré un amigo: Claudio Delgado Sánchez.

A mis pastores Pedro Mariano Gómez y Mireya Fuentes de quienes he aprendido el gran amor que Jesús tiene hacia mi vida y hacia todo el mundo, mil gracias.

A mis amigos que de alguna manera me han brindado su apoyo para terminar la presente tesis: Eric Figueroa García y Raúl Orozco Pérez.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7.
INTRODUCCIÓN	8.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

1. 1 El Concepto Etimológico	12.
1. 2 El Concepto Gramatical	17.
1. 3 El Concepto Jurídico	19.
1. 4 El Concepto en la Doctrina	23.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

2.1	La Naturaleza Jurídica del Referéndum y del Plebiscito	38.
2.2	Las Características del Referéndum y del Plebiscito	40.
2.3	Las Diferencias entre el Plebiscito y el Referéndum	44.
2.4	Las Clases de Referéndum	49.
2.5	Las Ventajas y Desventajas del Plebiscito y del Referéndum ...	63.

CAPÍTULO III

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

3.1	La Antigua Democracia Griega	72.
3.2	El Plebiscito en Roma	81.
3.3	En Francia	86.
3.4	En Suiza	99.

3. 5	En los Estados Unidos de Norteamérica (EUA)	117.
3. 6	En España	128.
3. 7	En Alemania	140.
3. 8	En Italia	149.
3. 9	En Gran Bretaña	154.
3. 10	En Argentina	157.
3. 11	En África	163.
	Ghana	165.
	Liberia	166.
	Nigeria	168.
3. 12	En Otros Países	170.
	Australia	171.
	Irlanda	171.
	Dinamarca	174.
	Portugal	176.
	Canadá	178.
	Cuba	180.
	Guatemala	182.
	Panamá	183.
	Colombia	185.
	Venezuela	188.
	Brasil	190.
	Uruguay	191.
	Chile	194.

CAPÍTULO IV

EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

- 4. 1 Los Antecedentes en el Congreso Constituyente de 1856- 1857 ... 200.**
- 4. 2 La Convocatoria y Circular para la Elección de los Supremos Poderes del 14 de Agosto de 1867, efectuada por el Presidente Benito Juárez 202.**
- 4. 3 La Reforma Constitucional al Artículo 73, Fracción VI, realizada el 2 de Diciembre de 1977 206.**
- 4. 4 La Reforma Constitucional al Artículo 73, Fracción VI; realizada el 29 de Julio de 1987 208.**
- 4. 5 Su Reglamentación en el Distrito Federal 210.**
- 4. 6 Su Reglamentación en la Legislación de los Estados de la República Mexicana 233.**
- Chihuahua 234.**
- Chiapas 238.**
- Colima 240.**
- Estado de México 241.**
- Guerrero 247.**
- 4. 7 La Incorporación del Plebiscito y del Referéndum, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para Favorecer la Participación Directa del Pueblo en las Discusiones Trascendentales de la Vida Nacional..... 248.**

Conclusiones	260.
Fuentes Bibliográficas	263.
Fuentes Legislativas	268.
Fuentes de Información Hemerográfica	269.
Índice	2.

PRÓLOGO

Al iniciar el presente trabajo recepcional nos encontramos con un tema muy estudiado dentro del ámbito internacional; sin embargo, en México su estudio es limitado, siendo la información en nuestro país exigua, pues el plebiscito y el referéndum son instituciones de la democracia semidirecta poco empleadas dentro de la práctica jurídica mexicana tanto que la mayoría de las constituciones de los treinta y un Estados de la República Mexicana ni siquiera los mencionan, incluso en 1987 el referéndum fue derogado de nuestra Ley Suprema.

El presente estudio resulto muy interesante máximo que por estos días en el ámbito político se habla cotidianamente de la necesidad de realizar una reforma del Estado, aunque mas bien se trataría de un reforma del gobierno, y los institutos de la democracia semidirecta deben de ser incluidos, pues resultan fundamentales para la democratización de la vida política, para impulsar una participación de la ciudadanía por los cauces legales pertinentes como vendrían a ser el plebiscito y el referendum por citar algunos ejemplos.

Recientemente el Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada (2000-2006), planteó la necesidad de reformar la Carta Magna, y en su planteamiento señaló la incorporación del plebiscito y del referendum en el marco legal, esto sin lugar a dudas es un paso en pro de la incorporación de dichas figuras jurídicas en la Constitución Federal, debido a la demanda creciente de la sociedad por participar en la solución de los problemas nacionales, lo cual podemos ver a través de las diferentes consultas públicas realizadas con mayor regularidad lo cual nos habla de la necesidad de introducir el plebiscito y el referéndum en nuestra Ley Fundamental, por eso México necesita legisladores que dejando atrás sus divergencias políticas se dediquen a trabajar sobre estos importantes temas.

INTRODUCCIÓN

El propósito principal del presente estudio es demostrar cuan necesaria es la introducción del plebiscito y del referéndum en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para abrir los cauces democráticos que favorezcan la intervención del pueblo en las discusiones y soluciones fundamentales de la vida nacional; reconociendo cuan valiosos son para la democracia estas figuras jurídicas.

El análisis del plebiscito y del referéndum lo dividimos en cuatro capítulos para su mejor comprensión.

En el primer capítulo tratamos el tema referente al marco conceptual del plebiscito y del referéndum siguiendo este orden: el concepto etimológico, el concepto gramatical, el concepto jurídico y el concepto en la doctrina; en este apartado el lector encontrará una definición de lo que se debe entender por plebiscito y por referéndum para evitar posteriores confusiones.

El segundo capítulo aborda el marco teórico del referéndum y del plebiscito, es decir, analizamos sus características, sus diferencias, sus ventajas y sus desventajas, lo que ambas instituciones son en el derecho y también las distintas clases de referéndum. Así procuramos que el lector tenga un panorama más claro y preciso de dichas figuras de la democracia semidirecta, en la teoría, para después en los capítulos siguientes ver como son llevadas a la práctica.

Todo trabajo de investigación debe contemplar dentro de su estudio un capítulo donde se analice el origen y la evolución histórica del tema, si no sería como evadir el principio de toda investigación; en el presente trabajo recepcional dicho capítulo viene

a ser el número tres. Comenzamos examinando el origen de la democracia en la antigua Grecia, de ahí partimos para estudiar la evolución del plebiscito y del referéndum, a través de la historia, en diferentes países: Suiza, Alemania, España, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Argentina, Francia, Italia, etcétera.

Finalmente, en el último capítulo entramos al análisis del plebiscito y del referéndum en la legislación mexicana, aunque es escasa; en México dichos mecanismos de la democracia semidirecta son novedosos en el ámbito federal y estatal, hasta cierto punto, pues los únicos antecedentes con los que contamos son poco alentadores, pues cuando se logro la introducción del referéndum en nuestra Carta Fundamental (1977) fue sólo en el ámbito local y nunca se llevo a la práctica hasta derogarse en 1987, más recientemente en Chihuahua (1997) se dieron los primeros pasos para llevar el referéndum a la práctica, pero por no cumplirse con los requisitos legales señalados en la constitución local fue imposible su realización. En este capítulo se encuentra nuestra explicación de porque es importante introducir tanto el referéndum como el plebiscito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para favorecer la participación del pueblo en las soluciones de los problemas jurídicos y políticos fundamentales para la vida nacional, como sería la realización de una nueva constitución, hoy en día un tema tan en boga.

A través del presente estudio nuestro deseo y anhelo sincero es que algún día, no muy lejano, nuestro pueblo cuente con los cauces legales para poder ejercer su soberanía nacional, más directamente, pues como veremos en el decurso de la investigación el pueblo es el único titular de dicha soberanía y ningún poder constituido puede estar por encima del poder soberano popular; los procedimientos por medio de los cuales se podría ejercer tal soberanía popular serían el plebiscito y el referéndum, sin olvidar que existen otros medios como la iniciativa popular o el recall.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

I. 1 El Concepto Etimológico.

I. 2 El Concepto Gramatical.

I. 3 El Concepto Jurídico.

I. 4 El Concepto en la Doctrina.

I. I El Concepto Etimológico.

Resulta pertinente realizar un breve paréntesis antes de enfocarnos plenamente al análisis del referéndum y del plebiscito, para destacar la procedencia de los mismos, siendo una derivación inmediata de un término que se encuentra, hoy en nuestros días muy en boga, sin embargo, su historia se remonta a la antigua Grecia (cuna de una de las culturas, cuyos legados para la humanidad son innumerables e indiscutiblemente valiosos); en pocas palabras estamos hablando de la *democracia*. La democracia sueño y anhelo de todos los habitantes de la Tierra por la cual han sacrificado su vida miles, si no es que millones de seres humanos idealistas, pero no en vano ha sido ese sacrificio, pues la semilla sembrada ha comenzado a dar los frutos deseados, al establecerse en constituciones de diversos países instituciones de la democracia semidirecta como lo son el recall, el plebiscito, el referéndum, etcétera; ahí tenemos el ejemplo de Italia, Francia, Uruguay e inclusive en México existen las dos últimas en el ámbito estatal (Chihuahua | Art. 21, 36 frac. IV, 64 y otros], Guerrero | Art. 25], Estado de México | Art. 14 y su ley reglamentaria] y en Colima).

El término *democracia* procede del griego *demos* que significa pueblo y *kratos* igual a poder, es decir, es el gobierno del pueblo o el poder del pueblo, de ahí la importancia que reviste para la humanidad, y sus esfuerzos por impulsar un gobierno basado en los intereses comunes de todos los habitantes de un determinado país, logrando con esto alcanzar los fines perseguidos tenaz y arduamente por el derecho (el bien común, la justicia, la seguridad social, etc.) El derecho surge como un medio para resolver los conflictos suscitados entre las personas físicas o/y morales, velando por el cumplimiento de la ley sin distinciones tratando igual a los iguales y desigual a los desiguales; es pues el derecho el encargado de regular la conducta externa de los miembros de una sociedad y sancionar a sus integrantes que pretenden romper la armonía, la paz, la tranquilidad..., reinante sin ningún motivo legal, pero ¿ qué sucede cuando el gobierno es el detonador de dichos disturbios que vulneran la paz social,

por no tener en cuenta la opinión de los ciudadanos ?, no lo olvidemos, todos nosotros, somos depositarios de la soberanía nacional, entendida como *super omnia* (lo que se encuentra por encima de todo); para unos es el " *poder que no reconoce otro poder: para otros viene de la voz francesa 'superamus' . como una potestad o imperio* " ¹, sobre los asuntos claves del país, verbigracia: la creación de una nueva constitución, la formación de un Estado nuevo, etc. Por tal motivo se ha llegado a afirmar con justa razón que la democracia es la forma de gobierno más apegada a los intereses del pueblo, podríamos asegurar sin temor a equivocarnos " *en términos generales que la democracia es una forma de gobierno -no del Estado- , en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público* " ². Cabe aclarar que el término **democracia** apareció utilizado por primer vez en la época de Péricles, durante el siglo V antes de Cristo.

Llegamos a la conclusión de que en un " *Estado democrático corresponde originalmente al pueblo, la soberanía nacional, que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado, ya sea en las democracias directas, ya sea por medio de la representación política manifestada en el cuerpo electoral o apoyando la acción gubernamental por medio del referéndum o del plebiscito* " ³, manifestándose a través del derecho de otorgarse leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias para los asuntos trascendentales del país.

Es así como nacen a la vida democrática varias figuras jurídicas con el afán de ampliar la participación ciudadana en las determinaciones, por demás fundamentales para una Nación; institutos de la democracia semidirecta son el recall, la iniciativa popular, el veto popular, el plebiscito, el referéndum, etcétera. Todo ello debido a la imposibilidad de llevarse, hoy en día, a la práctica el ejercicio de la democracia directa, utilizada en la antigua Grecia y en los cantones suizos; por motivos

¹ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, 11a. edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 403.

² Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* pp. 591 y 592.

³ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 401.

demográficos resultando imposible reunir a todos los habitantes de una ciudad en un lugar determinado para que ahí ejerzan su derecho al sufragio.

Aquí solamente procederemos a analizar dos figuras jurídicas, de las mencionadas, que a nuestro parecer son la base sobre la que descansa la democracia semidirecta en el orbe, con sus excepciones (por desgracia México es una de ellas, esperemos que no sea por mucho tiempo por el bien del país), el plebiscito y el referéndum; con la finalidad de demostrar su importancia tanto jurídica como política para ser los ejes centrales sobre los cuales se conduzcan y versen los trabajos legislativos tendientes a democratizar a la Nación, donde real y verdaderamente los ciudadanos sean escuchados, pero sobre todo tomados en cuenta porque ¿ de qué nos sirve ser sólo escuchados, si no es tomada en cuenta nuestra opinión sobre determinados temas de trascendencia nacional ?

Comenzaremos por descifrar etimológicamente el significado del término plebiscito, cuyo antecedente más remoto lo encontramos en la cultura romana -otra gran civilización-. Una de las muestras de su gran adelanto en el ámbito jurídico es el Corpus Iuris Civilis de Justiniano y las XII tablas, sólo por mencionar algunas obras jurídicas de gran importancia para el desarrollo del derecho; por todo esto es considerada como la gran legisladora del mundo occidental. En cuanto al arte, la arquitectura, la literatura,... su aportación cultural es impresionante, tenemos las obras de Séneca, Virgilio y varios más -por si fuera poco a Roma le debemos el origen de las llamadas lenguas romances, antecedentes de nuestro actual español-. La emoción nos invade, llevándonos a un sendero lateral al principal apartándonos de nuestro tema central.

Pasando a la definición etimológica del plebiscito; se deriva del latín "*plebiscitum* decreto obligatorio sólo para el pueblo, decreto que emana del pueblo, de *plebi* 'del pueblo', genitivo de *plebs* 'el pueblo' + *scitum* 'decreto', de *scitum*, neutro de *scitus*, participio pasivo de *sciscere* 'decretar, aprobar, tratar de saber', incoactivo de *scire*

'saber' ⁴, o sea, es la consulta hecha al pueblo para que apruebe o rechace una medida política o territorial, a grandes rasgos.

Como su propio nombre lo indica los plebiscitos al inicio fueron simples decisiones de la plebe (scita plebis) con fuerza obligatoria únicamente para ella, excluyendo a los patricios, aunque al final tendrían también para éstos el mismo efecto jurídico, por lo tanto los plebiscitos fueron obligatorios para todos los ciudadanos romanos.

Las plebes se reunían por tribus y debían ser convocadas previamente por un tribuno, de ahí que Gayo lo defina como el " *quod plebs iubet atque constituit (plebiscito es lo que la plebe ordena y establece)* " ⁵. Una definición más cabal la encontramos en las Institutas (Instituciones) de Justiniano " *plebiscitum est quod plebs, plebeio magistratu interrogante, veluti tribuno, constituebat (plebiscito es lo que, interrogado por uno de sus magistrados, cual un tribuno, establecía la plebe)* " ⁶, como observamos la plebe era considerada un cuerpo social y político por el jurista romano.

Del otro lado tenemos al referéndum, cuyo significado proviene del verbo latín referéndum, de referendus, refero, refers, retuli, relatum, referre; referir o llevar, comunicar a. Referendum ad en gerundio, quiere decir lo que se comunica al pueblo. Al hablar del referéndum nos estamos refiriendo a una palabra proveniente del siglo XVI; misma que esta ligada a las voces de soberanía popular y moderna democracia, todos estos conceptos deben estudiarse conjuntamente ya que son complementarios unos de otros.

Juan Antonio Martínez de la Serna nos dice " *el referéndum, referendum ad, es tanto conceptual como etimológicamente, la comunicación al pueblo a efecto de que emita la*

⁴ Gómez de Silva, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*. 1a. edición en español. Editorial Colegio de México-Fondo de Cultura Económica. México. 1988. p. 547.

⁵ Iglesias, Juan. *Derecho Romano*. 11a. edición. Editorial Ariel. España. 1993. p. 50.

⁶ *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo VI. 20a. edición. Editorial Heliasta. Argentina, 1986. p. 272.

decisión final sobre la aprobación o no de una ley, emanación de poderes constituidos ⁷, es aquí donde comenzamos a vislumbrar las diferencias existentes entre éste y el plebiscito, porque muchas veces se les confunde debido a su singular semejanza a simple vista, pero al ir a la sima de las mismas, se observan sus divergencias, las cuales escudriñaremos más adelante.

Para poder lograr la participación directa del pueblo en la toma de decisiones primordiales para la vida nacional, es menester que nuestros gobernantes impulsen acciones encaminadas a reformar nuestra Constitución Federal, con el fin de introducir medios democráticos semidirectos como lo son el referéndum y el plebiscito, por mencionar sólo algunos.

En el caso del referéndum por muchos es considerado como el mecanismo, a través del cual *“ se ejerce una democracia pura, genuina; ya que al someterse directamente las leyes al voto del pueblo, éste decide participando sin intermediarios o representantes, en la elaboración de las normas que han de ser obligatorias ”*⁸. es decir, en los países donde existe esta institución jurídica, la ciudadanía es la que al final de cuentas tiene la última palabra, por medio de su voto, para rechazar o aceptar determinada ley.

Con el fin de redondear el razonamiento anterior debemos de entender al referéndum como el acto por medio del cual *“ el pueblo o cuerpo electoral opina sobre, si aprueba o rechaza, una disposición de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas ”*⁹. como dijimos anteriormente, es otorgarle el poder de decisión final sobre determinadas leyes que se consideren cruciales y verdaderamente importantes, a la ciudadanía, para que ésta decida en último término si es correcta o no su modificación, derogación o aprobación tomando en cuenta el espíritu revolucionario de nuestros antepasados, sin menoscabar nuestro futuro; el pueblo

⁷ *Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 1a. edición. Editorial Porrúa. México. 1983. p. 80.*

⁸ *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 20a. edición. Editorial Heliasta. Argentina, 1986. p. 77.*

⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. 4a. edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 2718.*

debe tomar tal decisión con la conciencia y responsabilidad que esto conlleva, por eso resulta necesario contar con los medios informativos veraces para poder llegar a un sufragio emitido razonadamente.

I. 2 El Concepto Gramatical.

Ahora escuetamente pasaremos a conocer cual es la definición proporcionada por algunos diccionarios y enciclopedias acerca del significado de los vocablos estudiados.

Tal vez el lector (a) encuentre esto tedioso, pero nuestro afán es dejar claro y despejar todas las dudas, así como confusiones sobre el empleo de las palabras plebiscito y referéndum ya que muchos los llegan a confundir, dándole características a uno del otro, contribuyendo a generar errores de apreciación desorientando a la ciudadanía (que no esta adentrada en estos temas).

La definición dada por la Enciclopedia Universal Ilustrada, misma que enseguida procedemos a transcribir, nos dice: " *Plebiscito es la resolución tomada por todo un pueblo á pluralidad de votos.// En los Estados Modernos. y especialmente en Francia durante los Bonaparte. se ha llamado plebiscito la consulta hecha al pueblo y la manifestación hecha por éste por medio del sufragio universal de que aprobaba o desaprobaba un cambio político de importancia, como la institución del Imperio, o bien optaba por nacionalidad determinada* " ¹⁰, de la segunda definición surge una crítica al

¹⁰ *Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo XLV. Editores Espasa- Calpe. Madrid. 1923. p. 694.*

plebiscito aduciendo que es una figura usada con fines arbitrarios y autárquicos para darle legalidad a los actos de gobiernos espurios, como el de Adolfo Hitler, si bien no podemos negar dichos hechos nefastos cometidos con extrema crueldad y sadismo contra la humanidad por este tipo de dictadores; lo interesante de esta institución consiste en darle al pueblo la oportunidad de participar directamente en cuestiones de índole político, la gente decide al final; lo más importante es el grado de participación alcanzado con el plebiscito, lo cual resulta innegable desde cualquier punto de vista que se vea; es más, gracias a éste, se han logrado abatir tiranías consideradas eternas, ahí esta el ejemplo de Augusto Pinochet en la República hermana de Chile.

Por otro lado, basándose en el Diccionario de la Academia, la Enciclopedia Jurídica Omeba determina su postura, de esta manera nos dice que " *el plebiscito es -dejando de lado su acepción jurídico-romanística- la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos y también consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende* " ¹¹. **la presente afirmación la podemos redondear diciendo que el plebiscito es la " consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o sobre su voluntad de independencia o anexión "** ¹². es decir, al hablar de poderes excepcionales -en la definición dada por la OMEBA- se esta refiriendo a facultades que sobrepasan a las otorgadas a cualquier gobernante, verbigracia: la convocatoria para la realización de un Congreso Constituyente, la anexión o separación de equis territorio del país (el ejemplo más ilustrativo es el plebiscito efectuado en Canadá cuya finalidad era conocer si la población canadiense estaba de acuerdo o no sobre la separación del territorio de Québec del gobierno de la hoja de maple), la forma de gobierno, etc.

¹¹ *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Tomo XXII. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1955. p. 374.

¹² *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo VI. 20a. edición. Editorial Heliasta. Argentina. 1986. p. 272.

En cuanto al referéndum se refiere al " acto de someter al voto popular directamente las leyes o actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes " ¹³, o sea, el pueblo interviene de manera directa por medio del " sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo. " ¹⁴ No todas las leyes o proyectos de normas jurídicas se van a poner a su aprobación o rechazo, pues sería una forma de mermar la responsabilidad de los representantes elegidos popularmente para velar por los intereses nacionales; si todas las leyes se votaran en referéndum entonces ¿cual sería la función del legislativo? No es esta la finalidad del referéndum, sino de que los principios sobre los que descansa nuestro futuro ligados a la esencia misma de la Nación (artículos 2, 24, 27, 14 y 16 por nombrar sólo algunos de nuestra Constitución Federal) no sean modificados o derogados con el propósito de beneficiar a sólo unos cuantos, afectando a la mayoría, y favoreciendo a las elites gobernantes, tal y como atinadamente nos lo indica el eminente constitucionalista mexicano, doctor en derecho, Emilio Krieger en su prestigiado libro titulado " *En Defensa de la Constitución* " ; ese fue el caso de las reformas hechas a los artículos 130, 27 y 5 sólo por indicar algunos de nuestra Constitución, consumadas durante el período presidencial del licenciado Carlos Salinas de Gortari siendo titular del Poder Ejecutivo Federal (1988- 1994), cuyos efectos los estamos viendo en la actualidad.

I. 3 El Concepto Jurídico.

¿Qué es el derecho? El medio idóneo para que el pueblo vea cristalizados, a través de él, los ideales por los cuales lucharon con fervor e inclusive dieron la vida muchos

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXIV. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1955. p. 190.*

hombres, con la esperanza de que algún día llegará la justicia, se acabara la desigualdad económica, social y jurídica; sin embargo, esto aún no se logra plenamente debido a los fuertes intereses de los grupos en el poder; pero el pueblo mexicano es más grande y por medio del voto razonado, el pasado 2 de julio del 2000, la tan anhelada democracia dio un paso, pues a través del sufragio emitido por los ciudadanos, en las urnas, se configuró un Poder Legislativo Federal más equilibrado, debido a que los partidos políticos de oposición obtuvieron más curules en la Cámara de Diputados -Alianza por el Cambio (224), Alianza por México (67)- que el Partido Revolucionario Institucional (209), eliminando con esto la posibilidad de que un solo partido pueda entre otras cosas aprobar iniciativas de leyes como la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (que cada año envía el ejecutivo federal por medio del SHCP para su discusión y aprobación [Art. 74, frac. IV constitucional]), etcétera; dicho avance democrático no debe de quedarse ahí, al contrario debe de ir avanzando día con día e ir creando instituciones democráticas que se instituyan en todo el territorio nacional, dichas instituciones podrían ser el plebiscito y el referéndum, únicamente por citar algunas, cuya implantación en la legislación federal resulta imprescindible e improrrogable para el bienestar de la Nación.

Abordando el lenguaje técnico-jurídico, entramos a un mundo normativo lleno de un dinamismo excitante; más, sin embargo, a pesar de contarse con definiciones exactas de las voces plebiscito y referéndum en la mayoría de los casos son semejantes las concepciones proporcionadas por diversos autores de ahí que únicamente escogiéramos algunas para nuestro estudio.

El jurista Rafael de Pina entiende el plebiscito como la “ *consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa*

de determinados actos de sus gobernantes”¹⁵, entendiendo que estos últimos sean de naturaleza estrictamente política.

Se ha llegado a la conclusión de que el plebiscito versa sobre cuestiones exclusivas de la política llegando a ser el instituto de la “*democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a consulta... el plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado.*”¹⁶

El plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma jurídica, pues quien lo hace es el referéndum al ser “*una forma semi-directa de gobierno, consistente en dirigir una consulta al pueblo para que éste se pronuncie sobre un determinado asunto, acerca de su conveniencia o inconveniencia*”¹⁷, tal asunto es una ley formulada por los representantes del pueblo elegidos por él y que conforman el poder legislativo dentro de la división de poderes, teóricamente; aunque en México quien realmente realiza los proyectos de ley en un noventa por ciento es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como lo podemos ver en los archivos de la Cámara de Diputados, más concretamente en la Comisión (s) de Gobernación y Puntos Constitucionales, donde se constata verídicamente ese hecho; de tal suerte que resulte inaplazable su establecimiento en nuestra *Carta Magna*, pues solamente así podremos frenar lo que algunos juristas con justa razón llamaron diarrea legislativa al período durante el cual estuvo en funciones la Quincuagésima Sexta Cámara de Diputados.

Una característica clásica de los regímenes democráticos es la instauración del referéndum en su *Ley Suprema*, pero ante todo la puesta en práctica del mismo, pues en la República Mexicana estuvo vigente a partir de 1977, inclusive se reglamentó en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo VI “*De la*

¹⁵ De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1977. p. 305.

¹⁶ *Diccionario Jurídico Espasa*. Editores Espasa- Calpe. Madrid, 1992. p. 759.

¹⁷ Ramírez Gronda, Juan D. *Diccionario Jurídico*. 10a. edición. Editorial Heliasta. Argentina, 1988. p. 264.

Participación Política de los Ciudadanos " que comprende del artículo 52 al 59, sin embargo, nunca se llevó a la práctica; finalmente paso a mejor vida al ser derogado en 1987 de nuestra Constitución Federal, aunque en el DDF siguió vigente.

El referéndum se basa en la presunción de una extensa " *facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos* " ¹⁸.

Una población atenta a los acontecimientos que suceden en su país no puede permitir ataques sistemáticos y flagrantes a sus derechos consagrados en la Constitución, fruto de innumerables luchas históricas; por el contrario debe de buscar como abrir los caminos que la conduzcan al pabellón de la democracia pacíficamente.

México fue el primer país a nivel mundial en consagrar en un apartado de su Constitución los derechos sociales, y ahora nos estamos quedando a la zaga en lo referente a abrir los canales legales para alcanzar una vida democrática, debemos de derribar el muro de la intolerancia para cederle la estafeta a la democracia, como en todo el mundo se esta haciendo.

Al fin y al cabo la democracia se encuentra cimentada " *en la igualdad y en la libertad soberana del pueblo; la voluntad general o unión de las voluntades de los hombres libres para la libertad; una voluntad general soberana para la realización de todos los fines sociales* " ¹⁹. En breves palabras, si el pueblo es el depositario originario de la soberanía popular, tanto el referéndum como el plebiscito vendrían a ser sólo una extensión de dicha soberanía, tenderían a fortalecerla, vigorizarla y por así decirlo a actualizarla (aunque sus raíces sean muy antiguas).

¹⁸ De Pina, Rafael. *Op. cit.* p. 327.

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 412.

I. 4 El Concepto en la Doctrina.

Finalmente llegamos a la parte del camino donde nos resulta científicamente difícil diferenciar al referéndum del plebiscito, pues existen inclusive estudios realizados en la ciencia política y documentos públicos (constituciones, revistas, etc.) donde se confunde el plebiscito con el referéndum, esto no se debe solamente a los puntos de conexión entre ambos, sino también a las diferentes concepciones que se le han dado al plebiscito a través de su historia.

Procederemos a enunciar algunas definiciones sobresalientes en la doctrina acerca de lo que se entiende por plebiscito, continuaremos en ese orden de ideas con el referéndum, tratando de dejar lo más claro posible estos vocablos.

A pesar de ser el plebiscito una institución puramente democrática, su pasado lleno de contradicciones ha jugado un papel decisivo para convertirlo en la figura más atacada de la democracia semidirecta, por varios autores distinguidos en el derecho y la política, debido al mal uso que se le dio durante las autocracias (en Italia Benito Mussolini, los Napoleones en Francia, etc.) ya que con frecuencia fue utilizada para encubrir las violaciones de los derechos y los atropellos jurídicos perpetrados por éstas, en sus toperas, en contra del pueblo que ingenuamente les daba su aval en una consulta plebiscitaria sin conocer realmente las intenciones de esos negligentes. Por eso se ha llegado a sostener, con razón o no, que " *el plebiscito consiste para el cuerpo electoral en dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión a su política nacional. Es, pues, una votación respecto de un hombre: no se trata de escoger entre dos o varios candidatos, sino de afirmar la conformidad de la nación con las orientaciones políticas de un gobernante* " ²⁰, de aquí surge la doctrina francesa dándole al plebiscito un carácter de " *referéndum imperfecto o deficiente desde el momento en que no ofrece*

²⁰ Lions, Monique. " El referéndum, la delegación del poder legislativo... ", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Editorial UNAM- IJ. México, 1972. p. 463.

ninguna alternativa al cuerpo electoral, cuya decisión se limita a suscribir o rechazar un acto elaborado previamente sin intervención alguna (ni siquiera indirecta o representativa) de los ciudadanos. ”²¹

Sin embargo, en el resultado tanto del plebiscito como del referéndum, estos institutos no tienen culpa alguna, porque así como pueden ser controlados por dictadores, lo cierto es que también pueden realizarse elecciones controladas y no por eso dejan de ser un mecanismo democrático, la designación o renovación de los gobernantes elegidos por el pueblo. No caigamos en el error de descalificar el plebiscito, sin plenamente haber realizado una crítica constructiva y no destructiva para rescatar sus puntos positivos, y así observaremos cuán importante es para la participación del pueblo en las tareas del Estado. Así lo entiende Echeverri Uruburu al calificar al plebiscito como “ *un procedimiento para la toma de decisiones en forma colectiva sobre materias de naturaleza estratégica o fundamental para la vida de la sociedad o el Estado, a partir de alternativas posibles que el asunto materia de consulta ofrece* ”²², como consecuencia de este procedimiento la decisión de la ciudadanía se convierte en única e indivisible llegando a superar las controversias y enfrentamientos surgidos en el pasado con motivo del asunto consultado.

Para García-Pelayo el plebiscito es “ *la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica* ”²³, en este sentido resulta ser una “ *facultad excepcional y extraordinaria, en conexión con problemas de hecho de naturaleza puramente política* ”²⁴, en esto último es donde radica la diferencia insalvable con el referéndum como veremos.

²¹ Xifras Heras, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*. 2a. edición. Bosch. Casa Editorial. Barcelona, 1957. p. 403.

²² Echeverri Uruburu, Álvaro. *Teoría Constitucional y Ciencia Política*. 4a. edición. Editorial Temis. Colombia, 1990. p. 288.

²³ García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 1a. edición en Alianza. Alianza Editorial. Madrid, 1984. p. 184.

²⁴ Fayt, Carlos S. *Derecho Político*. 7a. edición. Ediciones Depalma. Argentina, 1988. p. 376.

Don Rodrigo Borja nos da otra definición, desde su particular visión jurídica concibe al plebiscito como la “ consulta directa al cuerpo electoral sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva, como la determinación del destino nacional, la decisión de independencia, la anexión o cesión de territorios, la unión real con otro Estado, o cualquier otra cuestión igualmente importante que, por comprometer el destino del grupo, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos ”²⁵ quienes finalmente son los afectados directamente.

Mas bien el plebiscito viene a constituirse como un “ acto de carácter constituyente, por el que el pueblo de un país decide sobre una nueva ordenación política, sobre la elección o repudio de una dinastía, sobre la secesión o anexión de territorios.... ”²⁶; como vemos son cuestiones estrictamente políticas.

Fauzi Hamdan Amad, actualmente diputado federal por el PAN, entiende al plebiscito como una consulta que “ los órganos legislativos o ejecutivo, o ambos, someten a la consideración del cuerpo electoral respecto a una decisión política trascendental sin que el resultado de tal voto sea vinculatorio jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación ”²⁷. Viene a ser, en los casos más trascendentales de la vida política nacional el pilar sobre el cual se ejerce la soberanía popular directamente por el pueblo para velar por sus intereses evitando que se lesionen sus derechos constitucionales estipulados en la *Carta Magna* de toda Nación.

Se vislumbra a través del marco jurídico-político que el “ objeto de esta institución son los actos políticos, las medidas de gobierno no las decisiones legislativas ”²⁸.

²⁵ Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. 2a. edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1991. p. 219.

²⁶ Izaga, P. Luis S. J. *Elementos de Derecho Político*. 2a. edición. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1952. p. 30.

²⁷ Hamdan Amad, Fauzi. “ El referéndum: institución genuinamente...”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Editorial Escuela Libre de Derecho. México, 1980. p. 348.

²⁸ Xifras Heras, Jorge. *Op. cit.* p. 404.

conclusión clara que despeja cualquier posible duda acerca de la meta perseguida por el tan traído y criticado plebiscito.

Por su parte el alemán Loewenstein manifiesta su preocupación porque la expresión sea " generalmente usada para designar las votaciones sobre la << forma de Estado >> , debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. En la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial -la modificación de las fronteras internas o externas del Estado o el cambio de soberanía de todo un territorio- "²⁹, si bien es cierto que los plebiscitos en su mayoría se han utilizado para resolver cuestiones territoriales, existen otras clases de situaciones resueltas a través del plebiscito como por ejemplo la ratificación del ingreso de Inglaterra en el Mercado Común Europeo y el efectuado en Suiza en 1975, ante la propuesta xenófoba de expulsar a todos los trabajadores extranjeros y que los helvéticos, por sentido cívico... rechazaron mayoritariamente.

En todo caso " en el plebiscito es el pueblo quien por pronunciamiento directo adopta una ley (generalmente fundamental) o confiere poderes (también excepcionales)... el plebiscito es un acto primigenio, autónomo y originario "³⁰ en toda la extensión de la palabra.

El referéndum -vocablo proveniente del antiguo derecho helvético- ha sido el más utilizado de los procedimientos de la democracia semidirecta. Aunque en los regímenes representativos se le ha valorado de distintas maneras, como una forma innecesaria e inconveniente, en otras ocasiones se le menciona como el complemento ideal para lograr que las leyes al fin dejen de ser arbitrarias. Por tal causa en las democracias representativas flexibles (donde sí se admite la participación directa del pueblo en las funciones públicas, con sus limitantes), se ha indicado categóricamente que el referéndum resulta ser la llave mágica para que se de la transición entre el

²⁹ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. 4a. reimpresión. Editorial Ariel. Barcelona, 1986. p. 331.

³⁰ Sanguinetti, Horacio. *Curso de Derecho Político*. 3a. edición. Editorial. Astrea. Argentina, 1988. p. 356.

sistema de la democracia pura y el de la democracia representativa propiamente dicha.

Nos encontraremos variados significados del vocativo referéndum según la subjetividad de cada autor, según el lugar y la época en que le tocó vivir, al apreciar dentro de ese bosquejo histórico que lo rodeaba la función atribuida a ésta institución democrática.

Existen definiciones muy breves como la siguiente: " *El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo* " ³¹; o demasiadas concretas como esta " *el referéndum, que consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo* " ³², para nuestra fortuna encontraremos definiciones más completas y con su estudio resolveremos muchos dilemas (por su similitud con el plebiscito) como son su naturaleza jurídica, su clasificación y características, así como sus diferencias con el plebiscito.

Al entrar en el universo dogmático el doctor en derecho don Ignacio Burgoa Orihuela afirma que el referéndum " *más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor* " ³³. resulta comprensible que el pueblo no delibere al emitir su voto en un referéndum, pues se sobreentiende que sus representantes ya lo hicieron y él solamente le va a dar su visto bueno a dicha reforma legislativa, además es imposible concebir, en la actualidad, una reunión donde todos los ciudadanos de un país den su punto de vista acerca del tema expuesto para su votación; debido, principalmente, al enorme crecimiento demográfico alcanzado por

³¹ Valadés, Diego. "El Sistema Político Mexicano", *Anuario Jurídico*. Editorial UNAM- IJ. México, 1980. p. 304.

³² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 29a. edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 98.

³³ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 9a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 574.

la humanidad, entre otras cosas; de tal medida es adecuado llamar a ésta figura política como una forma de democracia semidirecta, pues la ciudadanía actúa en una forma casi directa al dar su veredicto con respecto al asunto planteado en el referéndum.

La democracia directa existió en la antigüedad (Roma y Grecia), fue practicada eficazmente porque las circunstancias poblacionales lo permitían -cosa que hoy no es factible con excepción de los cantones en Suiza-.

El maestro Lanz Duret ya había advertido tiempo atrás que en el referéndum la decisión final en materia legislativa se le deja al pueblo mismo, el cual *“ sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder, puede o confirmar la legislación votada por las Cámaras, o desecharla de plano sin que de tal suerte produzca ningún efecto jurídico en la Nación .”*³⁴

Generalmente se le utiliza como un mecanismo de desconfianza frente a las legislaturas corrompidas que abusan arbitrariamente y de manera desmedida del poder “omnímodo” conferido por el pueblo; en todas las latitudes del planeta existen pruebas contundentes de esto. Sólo con la intervención directa de los ciudadanos en las cuestiones legislativas podremos aspirar a tener legisladores responsables y precavidos que conduzcan su proceder lo más a la moralidad y al patriotismo exigido con frecuencia en las calles por la gente, pues al saber nuestros legisladores que las leyes más importantes antes de ser promulgadas y publicadas tendrían la obligatoriedad de ser puestas a disposición de la ciudadanía para su aprobación, entonces procederían con una mayor seriedad, profesionalismo y honradez en cuanto a la elaboración de las mismas, dejando a un lado la ligereza con que se legisla, si no se da esto el poder legislativo seguirá inmerso en el desprestigio nacional.

³⁴ Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 5a. edición. Norgis Editores. México, 1959. p. 58.

El licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, actual director del Fondo de Cultura Económica (FCE), desde su punto de vista teórico el referéndum consiste “ en que la asamblea legislativa, electa popularmente, discute y aprueba las leyes en forma provisional, sometiéndolas posteriormente a la aprobación del pueblo, con lo cual obtienen su obligatoriedad ”³⁵. En caso de que dichas leyes no sean aprobadas deberán de ser regresadas a la asamblea legislativa para realizársele las correcciones pertinentes con la finalidad de que éstas sean aprobadas por los sujetos destinatarios -el pueblo-. Así De la Madrid sostiene que “ el legislador no podrá expedir leyes arbitrarias, como sucede en muchos países en los que tiene aplicación la democracia indirecta ”³⁶; nosotros le pediríamos más congruencia entre lo que se dice y lo que se hace; si él opinaba lo anterior porque al llegar al poder ejecutivo federal (1982-1988) no promovió la práctica del referéndum a nivel nacional, pues a pesar de estar insertada en nuestra Constitución, únicamente se encontraba reglamentada en el Distrito Federal y nunca fue llevada a la praxis, siendo finalmente derogada, de un solo plumazo, de la *Magna Carta* en 1987.

El espléndido jurista francés Duverger con respecto al referéndum nos dice: “ Los representantes (Parlamento o gobierno) preparan un texto, sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal. Si lo aceptan, el texto se convierte en ley; si lo rechazan, el texto no se aplica ”³⁷; él se está refiriendo a los efectos jurídicos del referéndum y podemos llegar a declarar que “ merced al referéndum, el sufragio interviene en la adopción definitiva de las leyes... el referéndum no elabora ley: es medio de expresión de la opinión pública, pero con eficacia limitada, como de veto o sanción ”³⁸. El referéndum no puede de ninguna manera elaborar leyes ya que su función consiste únicamente en convocar a una votación donde los integrantes de un país confirman o rechazan determinada ley; las iniciativas de ley sólo pueden provenir

³⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Elementos de Derecho Constitucional*. 1a. edición, Instituto de Capacitación Política (PRI). México, 1982, p. 316.

³⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op. cit.* p. 317.

³⁷ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6a. edición, Editorial Ariel. Barcelona, 1988, p. 81.

³⁸ Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. 5a. edición, Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1935, pp. 452 y 453.

de los órganos legislativos, señalados en las respectivas constituciones de cada país, salvo donde se establezca la iniciativa popular. La votación podrá versar sobre una ley votada en el cuerpo legislativo, " tal votación no puede promoverse sino con el fin de dar ocasión al pueblo de manifestarse contra una ley que no le place, con la consecuencia de que si la mayoría vota contra ella, la ley pierde su eficacia " ³⁹. Sería bueno que esa votación se realiza cuando todavía no se sancionara una norma jurídica por los órganos legisladores y se sometiera al sufragio de la población, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, esperando el resultado de las urnas.

Variados autores colocan al referéndum como un procedimiento " de participación semidirecta de los gobernados en el ejercicio del poder, que permite a estos pronunciarse a favor o en contra de una ley o proyecto de ley " ⁴⁰. Así mismo es utilizado para el acto de reformar una constitución o llegado el momento para aprobar una *Ley Suprema*; previamente se tendría que convocar a un Congreso Constituyente donde se utilizaría el plebiscito, pues esa sería una cuestión estrictamente política y extraordinaria, porque sobrepasaría las facultades ordinarias otorgadas a los legisladores por el pueblo.

Para Schmitt el " referéndum en el sentido estricto, es decir, votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del Cuerpo Legislativo. La expresión < referéndum > se reservará adecuadamente para el caso en que se someta a los ciudadanos con derecho a voto, para su decisión definitiva, un acuerdo de la Representación popular " ⁴¹. Debemos de evitar el caer en la negligencia de llamar referéndum a cualquier tipo de votación popular, pues hay múltiples vocablos aplicables al caso, ahí tenemos el veto popular, el recall, la iniciativa popular, etc.; por supuesto, cada uno de éstos tiene sus propias características haciéndolos únicos en su género, aunque existan similitudes entre ellos, pues al fin y al cabo son derivaciones o ramas de la democracia semidirecta.

³⁹ Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional. México, 1972. p. 450.

⁴⁰ Echeverri Uruburu, Álvaro. *Op. cit.* p. 285.

⁴¹ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional. México, 1966. p. 302.

El referéndum con toda su estructura y modalidades viene a edificarse como un " sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo " ⁴². **Enhorabuena, debemos de entender por referéndum " tanto al derecho de ratificación o desaprobación de las leyes que tiene el pueblo, como al procedimiento o técnica gubernamental, por medio de la cual se efectiviza la actuación del pueblo, entendido como cuerpo electoral " ⁴³. A la vista salta la importancia que reviste el referéndum en la democracia semidirecta por tanto al pueblo se le da el carácter de ser un verdadero " colegislador, ya que la asamblea legislativa hace un proyecto que no adquiere carácter de ley sino hasta ser aprobado por el número de ciudadanos que la constitución o la norma " ⁴⁴ jurídica indiquen en su texto como obligatorio para ser calificado de legal y legítimo dicho acto.**

Todo lo anteriormente señalado queda corroborado cuando " los cuerpos legislativos se ven abocados a sancionar una norma que por su importancia o trascendencia excede el común de sus decisiones, apelan al referéndum como medio de dar un espaldarazo a lo decidido y lograr así un mayor acatamiento " ⁴⁵. Naturalmente, es fuerte el riesgo de rechazo, pero esto vendría a reflejar hacia donde se encuentra orientada la opinión pública y así crear leyes más apegadas a la realidad del pueblo.

Burdeau nos indica dos momentos en donde puede llegar a emplearse el referéndum: " Puede intervenir antes o después de la votación de la ley. Antes, la Asamblea consulta al pueblo sobre el principio de la ley para ponerlo en práctica si es aceptado. Pero cuando es posterior a la adopción del texto por los representantes, el referéndum es más enérgico, pues el valor jurídico de la ley queda subordinado a su

⁴² Hamdan Amad, Fauzi. *Op. cit.* p. 347.

⁴³ Fayt, Carlos. S. *Op. cit.* pp. 373 y 374.

⁴⁴ Carpizo, Jorge. "La Reforma Política Mexicana de 1977". *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. 2a. edición. Editorial Porrúa. México, 1979. p. 235.

⁴⁵ Llerena Amadeo, Juan Rafael y Ventura, Eduardo. *El Orden Político*. AZ Editora. Buenos Aires, 1991. pp. 333 y 334.

aceptación por el pueblo ⁴⁶. en caso dado de ser rechazada, la ley pierde su eficacia normativa, y consecuentemente sus características de ser coercible, heterónoma, bilateral, y externa, se desvanecen con ella, pues lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Algunos catedráticos denominan gobierno semirepresentativo " al sistema del referéndum, sistema que consiste en dar al pueblo participación en la aprobación o rechazo de las leyes, o de las reformas constitucionales. En el referéndum, la ley va del órgano de representación al pueblo, cuyo voto es indispensable para su eficacia " ⁴⁷; en fin la ley retorna al poder supremo para ser sancionado y ver si reúne en su contenido las expectativas reales de los ciudadanos en ese momento, porque es de suponerse que los requerimientos legales han sido previamente satisfechos, no existiendo ningún impedimento jurídico para la realización del referéndum.

En el referéndum la función de la ciudadanía radica de manera precisa en la forma en que las " leyes no son jurídicamente perfectas y obligatorias, sino hasta después de haber sido aceptadas por el pueblo mismo " ⁴⁸. Por eso el tratadista de México, Héctor González Uribe, sostiene que el referéndum es " la más importantes 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 " ⁴⁹, pero es a través del sufragio vertido por sus integrantes en las urnas, el medio por el cual rechazan o aprueban de manera definitiva -contra lo cual no existe ningún recurso legal- las opiniones con carácter jurídico adoptadas por los órganos representantes de la soberanía popular.

⁴⁶ Burdeau, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 178.

⁴⁷ Constain, Alfredo. *Elementos de Derecho Constitucional*. 3a. edición. Editorial Temis, Bogotá, 1959, p. 284.

⁴⁸ Lanz Duret, Miguel. *Op. cit.* p. 57.

⁴⁹ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. 7a. edición. Editorial Porrúa, México, 1989, p. 393.

Ante todo, el referéndum viene a constituirse como un postulado de la democracia, por medio del cual se hace eficaz la colaboración del pueblo; ayuda a elevar la educación cívica de los habitantes de un país; " *corrige, controla y limita las asambleas legislativas; que armoniza a éstas con el pueblo, y que emancipa a los electores del yugo de los partidos* " ⁵⁰. Lo anterior se ve reforzado cuando se sostiene que el referéndum " *es la participación del pueblo en la elaboración de las leyes, a las que, una vez aprobadas por las Cortes, sanciona con su aceptación o rechaza con su repulsa o veto* " ⁵¹, vaya si tiene fuerza jurídica el voto de todos los ciudadanos que componen una Nación, en el caso del referéndum; sencillamente sino aprueban, a través de su sufragio, una ley puesta a su votación el resultado será que esa no se aplique por no reunir uno de los requisitos, en la democracia directa, legales para su efectividad y obligatoriedad.

Bielsa estima como referéndum " *al 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* " ⁵². Si hablamos en estricto lenguaje jurídico por mandatario entendemos la persona o individuo que recibe por escrito, de palabra o tácitamente, del mandante, la orden o el encargo, que acepta, de manera expresa o por el hecho de cumplirla, de representarla en uno o varios asuntos o para su caso desempeñar uno o más negocios; en caso dado el pueblo es el mandante y los gobernantes son los mandatarios, esto es verdad, pues el Presidente de la República Mexicana y los legisladores antes de entrar en funciones hacen un juramento ante todo el pueblo mexicano de cumplir y hacer cumplir nuestra *Carta Magna*, debido a que son elegidos por la población para desempeñar esos cargos con la finalidad de que velen por los intereses nacionales.

En nuestro país son repetidos y frecuentes los casos de reforma a la Constitución significativamente trascendentales, realizadas pronta y expeditamente poniendo en

⁵⁰ Xifras Heras, Jorge. *Op. cit.* p. 395.

⁵¹ Izaga, P. Luis S. J. *Op. cit.* p. 26.

⁵² Bielsa, Rafael. *Derecho Constitucional*. 3a. edición. Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1959. p. 229.

entre dicho el riguroso camino jurídico señalado por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 135 para su modificación; recordemos las reformas aprobadas, más recientemente, durante el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari, donde tanto los diputados federales como los senadores priistas de la República hacían valer su mayoría calificada -popularmente llamada aplanadora- alcanzada en ambas cámaras por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, contenidos en la *Magna Carta* (Art. 52 al 54 y 56) y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 2); pudiendo aprobar ellos solos, todas las iniciativas de ley enviadas por el poder ejecutivo federal, un caso contrario fueron las iniciativas de la oposición, pues su destino final fue ir a parar, con carácter de pendientes, a los archivos del Congreso de la Unión -en el ámbito popular se conoce con el nombre de congeladora- ; digan si no es esta una razón suficiente para justificar la instauración del referéndum, ya que sería el " procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos " ⁵³ vendría a ser lo que de manera atinada nos dice Xifras Heras " una manifestación del autogobierno del pueblo y refleja una desconfianza hacia los órganos representativos, pues a través de él la colectividad realiza directamente una función pública " ⁵⁴ originariamente conferida a dichos poderes legislativos, pero ante su falta de seriedad el pueblo revisa, como un supervisor, si las leyes trascendentales que le van a ser aplicadas con todo el rigor que llevan implícito, no le vayan a violar sus garantías consagradas en la Constitución, en caso de no ser así, entonces dicha ley contará con el apoyo del pueblo.

Sí realmente queremos alejarnos de este ambiente anárquico lleno de desconfianza hacia los representantes populares, por parte de los gobernados, lo que debe de hacerse sin perder más tiempo es adoptar las medidas definitivas; como es la incorporación de las figuras de la democracia semidirecta en nuestro sistema legal, ya

⁵³ Justo López, Mario. *Introducción a los Estudios Políticos*. 2a. edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1987. p. 414.

⁵⁴ Xifras Heras, Jorge. *Op. cit.* p. 394.

lo han hecho naciones tan adelantadas democráticamente como Suiza, Francia, Italia, Estados Unidos, Gran Bretaña, y también países no tan adelantados en ese aspecto como Chile y algunas naciones de África por citar algunos ejemplos; es el turno de México.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

2. 1 La Naturaleza Jurídica del Referéndum y del Plebiscito.

2. 2 Las Características del Referéndum y del Plebiscito.

2. 3 Las Diferencias entre el Referéndum y del Plebiscito.

2. 4 Las Clases del Referéndum.

2. 5 Las Ventajas y Desventajas del Referéndum y del Plebiscito.

2. 1 Naturaleza Jurídica del Referéndum y del Plebiscito

En el campo del derecho existen un sinnúmero de figuras jurídicas; en ocasiones llegan a ser tan similares algunas (como el presente caso), pero debido a la esencia y a la propiedad característica del derecho en cada una de ellas es factible llegar a diferenciarlas.

Ahora bien, la importancia de conocer la naturaleza jurídica de las instituciones analizadas en el presente trabajo -y de todas en el ámbito legal- estriba en saber cuales son los caracteres propios de ellas y así poder estar en posición de saber cuando se está frente a una y cuando ante otra.

Tanto el plebiscito como el referéndum son actos jurídicos ya que a través de ellos la manifestación de la voluntad humana pretende producir efectos jurídicos en la esfera legal, es decir, el hombre conscientemente efectúa determinados actos encaminados a realizar cambios en el derecho. De ninguna forma podríamos hablar de meros hechos jurídicos, pues éstos son acontecimientos independientes de la voluntad del ser humano, aún así pueden llegar a producir efectos legales, un ejemplo vendría a ser un sismo.

Realizada esta breve discrepancia entre acto y hecho jurídico, procedemos a explicar la naturaleza jurídica de ambos institutos, aquí estudiados.

Los plebiscitos realizados con motivo de hechos o sucesos concernientes a la estructura esencial del gobierno o del Estado

“ han adoptado naturalezas jurídicas muy diversas en los casos concretos, presentándose ora como condiciones resolutivas de

*nuevas estructuras constitucionales ya instauradas (como, por ejemplo, sucede con los plebiscitos celebrados en varias regiones de Italia en 1860-70, acerca de su incorporación, ya ocurrida, al reino de Cerdeña, o de Italia, y acerca del mantenimiento de la institución monárquica, con la dinastía saboyana, que había extendido allí su autoridad), y ora, en cambio, como condiciones suspensivas de las nuevas estructuras constitucionales subordinadas para su plena realización, al resultado positivo de la correspondiente manifestación popular (como ocurrió, por ejemplo, en los numerosos plebiscitos celebrados después de la Primera Guerra Mundial).*⁵⁵

A pesar de lo anteriormente señalado, la única y especial finalidad del plebiscito viene a ser su adhesión a una política para mantener la posición de algún hombre en el poder o del gobierno, por medio del voto de los ciudadanos; esta es en sí su naturaleza jurídica.

En cuanto a lo concerniente a la naturaleza jurídica del referéndum, han surgido múltiples teorías. Desde la que le da un carácter de acto de ratificación -doctrina que parte de Rousseau-, suponiendo la existencia de un mandato, cuya relación se da entre el pueblo y sus legisladores, esta doctrina no es aceptable, pues como sabemos en el referéndum la manifestación de la voluntad debe de darse de manera expresa y no tácita como puede ocurrir en un mandato civil; hasta la que lo considera un acto aprobatorio; finalmente, la doctrina más autorizada considera que se trata de un acto decisorio autónomo (aunque la palabra ratificación suele usarse tanto en la doctrina como en la legislación), éste al sumarse al de los representantes da surgimiento u origen a las normas jurídicas, las cuales sólo adquieren plena validez y eficacia si son aprobadas por el pueblo, en otras palabras, los legisladores formulan una ley *ad referéndum*, o sea, a reserva de que los ciudadanos la admitan, siendo su sufragio una condición suspensiva a la cual es sometida el proyecto de ley. Es así como la ciudadanía lleva a cabo una actividad colegisladora en los referéndums.

⁵⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. 3a. edición. Editorial TECNOS. Madrid, 1987. pp. 432- 433.

Por lo general, dicho acto se encuentra condicionado a un término o a una cantidad mínima de personas, previamente establecidas en la ley reglamentaria de ésta figura de la democracia semidirecta.

2. 2 Las Características del Referéndum y del Plebiscito

A continuación comentaremos los rasgos característicos de cada una de las dicciones estudiadas en el presente trabajo, haciendo hincapié en las de mayor trascendencia.

Las características propias e inherentes del plebiscito lo hacen diferente de cualquier institución democrática que se le asemeje, enseguida citamos algunas:

a) Es un acto extraordinario e independiente en el cual es consultada la ciudadanía sobre una cuestión fundamental para el país, como podría ser la transformación política o territorial de éste;

b) Por lo anterior, es considerado como un acto excepcional relacionado con un asunto importante de la organización del gobierno o del Estado;

c) Además de ser un acto con las peculiaridades antes subrayadas, su principal característica es que sólo tiene vinculación con enigmas de naturaleza política;

d) El objeto del plebiscito son los actos políticos y las medidas de gobierno, bajo ninguna circunstancia tiende a interferir en actos de índole normativo o legislativo;

e) Resulta a todas luces ser un acto de carácter constitucional o gubernamental, es decir, política, en strictu sensu (estricto sentido);

f) La decisión del pueblo plasmada a través de este " procedimiento, llega a ser única e indivisible, superando el carácter controversial y de enfrentamiento que el asunto consultado pudo tener en el pasado "36, por medio de este instrumento la población de un país resuelve un problema político de manera pacífica;

g) Dentro de un sistema democrático viene a establecerse como el mecanismo más apto y legítimo para que el pueblo ejerza la soberanía popular en los temas políticos relevantes;

h) Como ya observamos, en el análisis de su naturaleza jurídica, puede actuar a modo de condición suspensiva o resolutive, porque para tomar la decisión sobre una cuestión política de importancia nacional sería necesario acudir a la celebración de un plebiscito;

i) De manera habitual es utilizado para solucionar discrepancias debido a dificultades territoriales, inclusive se utiliza a nivel internacional, a este tipo de plebiscito se le denomina territorial por abarcar esa materia;

j) Es complementario y no antónimo del sistema democrático representativo, ya que rectifica las posibles desviaciones, en materia política, por parte de los representantes de la sociedad; y

k) El plebiscito es muy recomendable y

" dentro de un auténtico régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes -que para eso existe la función electoral- ni menos un arbitrio para legitimar un poder de facto, sino que es o

³⁶ Loc. cit.

debe ser el instrumento de expresión de la opinión de los electores sobre ciertos problemas políticos de especial importancia dentro de la comunidad. Utilizado en esta forma, el plebiscito reivindica su originaria condición democrática y tórnase herramienta adecuada y legítima al servicio de la opinión pública. ⁵⁷

Las características de mayor relevancia, de las antes indicadas, son aquellas que resaltan con absoluta lisura su carácter estrictamente político y su nula injerencia en cuestiones normativas.

El referéndum tiene las siguientes peculiaridades:

- a) La ciudadanía a través de éste participa de manera directa en el régimen político estatal, al emitir su voto en favor o en contra de un proyecto de ley;
- b) Mediante dicha figura jurídica, el pueblo interviene en la sanción de las leyes, sustituyendo a las asambleas legislativas en lo referente a su adopción final;
- c) Es una decisión autónoma de los ciudadanos que ratifica o no la elaboración de una norma legal, previamente realizada por los órganos legisladores;
- d) Se habla de una decisión de esa clase, pues al supeditarse las leyes de manera directa al voto popular, se suprimen los intermediarios o representantes en la última parte del procedimiento legislativo;
- e) La comunidad participa en la reforma de las normas constitucional, legislativa o administrativa, con la simple emisión de su voto;
- f) Del resultado del referéndum depende la validez y eficacia de la ley, es decir, en el ámbito jurídico la norma legal no será obligatoria, sino hasta después de haber sido aprobada -cuando sea el caso- mediante esta institución;

⁵⁷ Borja, Rodrigo. *Op. cit.* p. 221.

g) Parece a simple vista que el referéndum elabora leyes, sin embargo, a pesar de ser un medio de manifestación de la opinión pública su eficacia se encuentra limitada únicamente a una "especie" de veto o sanción;

h) Adquiere una función decisiva cuando por conducto de él se opone un veto o se admite una norma jurídica, siempre y cuando sea legalmente obligatorio realizarlo;

i) La sociedad efectúa una función pública; reflejando una preocupación hacia sus legisladores, pues muchas veces adoptan medidas contra los intereses de la población;

j) La manifestación popular a través del referéndum constituye un verdadero acto de autogobierno;

k) El referéndum como Kelsen señala " trata de unir la legislación por el parlamento con una manifestación directa de la voluntad del pueblo "58;

l) Le permite al poder ejecutivo omitir al órgano legislador y afianzar " mediante el voto popular, la aprobación de proyectos gubernamentales (constitucionales o legislativos) que las Cámaras quizá hubiesen rechazado o modificado; por otro, en caso de conflicto entre el legislador y el ejecutivo, es el medio idóneo para convertir al cuerpo electoral en árbitro soberano de la diferencia "59;

m) Es considerado, por todo esto, como una garantía de participación popular en las decisiones legislativas reguladoras de la vida nacional; y

n) Viene a ser el único mecanismo de la democracia semidirecta que se aplica de manera real y concreta en la mayor parte de los Estados donde se encuentra regulado, verbigracia, Suiza, España, Italia,...

⁵⁸ Loc. cit.

⁵⁹ Lions, Monique. Op. cit. p. 466.

En resumen, los caracteres de cada institución son los que nos dan la pauta para adentrarnos en la investigación de las diferencias existentes entre ambas figuras, materia de nuestro subsecuente subtema.

2. 3 Las Diferencias entre el Plebiscito y el Referéndum

La razón del presente estudio se sustenta en la ineludible verdad de que tanto en la doctrina como en la legislación (ver Suiza, etc.) son usados frecuentemente los vocablos plebiscito y referéndum como si fuesen sinónimos, de ahí la trascendencia conferida a este tema, pues sintetiza dichas discordancias.

A través de la historia la oposición entre estas instituciones de la democracia ha sido tan evidente como tangible, como nos lo dice a continuación el doctor Ignacio Burgoa Orihuela en la siguiente paráfrasis

“ los plebiscitos originariamente fueron actos resolutivos de la plebs, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramientos de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, como ya lo hemos recordado, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la importancia que denota llamar a dicha votación "plebiscito" como si emanara de una sola clase social -la plebs-, entre ésta y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es,

al menos por su antecendencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente. ⁶⁰

Proseguimos con nuestra disertación enunciando la distinción insalvable entre ambas figuras democráticas.

Mientras el plebiscito es un mecanismo de consulta popular acerca de temas de naturaleza política, expresando en forma absoluta la confianza del pueblo en un régimen o en un gobernante determinado; el referéndum tiene un valor jurídico como acto, pues supone una declaración de la opinión popular sobre cuestiones de naturaleza normativa, dependiendo de ésta la validez y eficacia de la ley. Varios autores comentan esta diferencia entre otros están Mario Justo López, Rodrigo Borja, Álvaro Echeverri Uruburu y Vladimiro Naranjo Mesa.

El jurista colombiano Álvaro Echeverri Uruburu al respecto dice:

*“ Aunque desde nuestro punto de vista la distinción puramente formal entre referéndum (decisión popular sobre un texto legal) y plebiscito (decisión popular sobre un asunto trascendental) resulta relativamente sencilla, en la práctica las cosas pueden ser un tanto más complejas. ”*⁶¹

Estamos de acuerdo con esta aseveración, pues en múltiples ocasiones a un referéndum se le llegan a dar las atribuciones de un plebiscito o viceversa.

Para Mario Justo López esta diferencia es contundente ya que mientras el referéndum “ tiene por objeto ratificar o desaprobar decisiones de carácter normativo (constitucional, legislativo, etc.) adoptadas por órganos representativos ”⁶²; el plebiscito se emplea para la admisión de una decisión política fundamental, acerca del destino nacional.

⁶⁰ Burgoa, Ignacio. *Op. cit.* p. 575.

⁶¹ *Loc. cit.*

⁶² Justo López, Mario. *Op. cit.* p. 415.

La doctora en derecho, Aurora Arnaiz Amigo, considera con relación a esto " que el referéndum implica un sí o un no a la propuesta legislativa gubernamental, o de ambas Cámaras, mientras que el plebiscito supone entrar en el fondo de un problema político. "63 En ambos mecanismos la sociedad (al intervenir de manera directa en la toma de las decisiones esenciales para el país) eleva su cultura político- jurídica, porque en el plebiscito se observan cuestiones de orden político, mientras en el referéndum se ven asuntos de carácter normativo.

La opinión aportada por el maestro Vladimiro Naranjo Mesa, logra sintetizar las anteriores, al afirmar

" el referéndum se hace sobre un texto ya elaborado de proyecto de Constitución, o de reforma constitucional, o de ley, o de cualquier otro tipo de decisión normativa, para que sea refrendado por el pueblo, el plebiscito generalmente se hace en torno a una pregunta, a una propuesta genérica o, en algunos casos, como ocurre en las dictaduras, a una persona. "64

No obstante, Rodrigo Borja nos proporciona la explicación más completa y nítida en relación con la diferencia examinada

" Según la antigua costumbre romana, la decisión plebiscitaria comprendía no sólo materias políticas sino también y especialmente materias legislativas, pues solía recaer sobre leyes y decretos. En el Derecho Político moderno, en cambio, el plebiscito es la consulta popular referida exclusivamente a problemas de índole política, atingentes a la función ejecutiva del Estado. De aquí la diferencia entre referéndum y plebiscito. Formalmente el plebiscito es igual al referéndum, pero difiere de éste por su objeto, ya que la decisión popular no recae sobre un acto legislativo sino sobre un acto ejecutivo. Sin embargo, esta distinción no ha sido generalmente admitida por los tratadistas y las legislaciones, que en muchos casos consideran al plebiscito como sinónimo de referéndum, de acuerdo con la vieja costumbre romana.

⁶³ Arnaiz Amigo, Aurora. *Del Estado y su Derecho*. Editorial Porrúa. México, 1987. p. 210.

⁶⁴ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 4a. edición. Editorial Temis. Bogotá, 1991. pp. 314- 315.

*En realidad, el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales pero difieren por su materia. Mientras el primero gira en torno a un acto legislativo (leyes, decretos, ordenanzas), el segundo se refiere a un acto ejecutivo. Entre estas dos formas de acción política existe una evidente semejanza exterior, dada por el hecho de ser ambas una consulta al cuerpo de electores, pero también una no menos evidente diferencia material, que surge de la diversidad de su contenido. De suerte que lo que caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia eminentemente política. Es decir, el ser una decisión popular sobre un asunto propio de la función ejecutiva del Estado.*⁶⁵

Continuando con las distinciones, una nos hace referencia al ambiente donde se desenvuelven. El plebiscito por lo general se lleva a cabo en los regímenes autoritarios donde existe una atmósfera de restricción hacia las libertades públicas, en especial a la de expresión, teniendo como objetivo la adhesión o legitimación del mandatario en turno; en cambio, el referéndum presupone un contorno respetuoso de las garantías individuales, además de ser considerado como un instrumento de las democracias establecidas, como los casos suizo, estadounidense, francés, italiano, etcétera.

En el plebiscito parece darse una manifestación popular de mayor celeridad, pues funciona sin la concurrencia de otros órganos del Estado; en tanto que el referéndum viene a ser lo antitético, puesto que en él sí participan los otros órganos del Estado, siendo un poco más parsimonioso.

En el referéndum existe una conjunción de actos (la suma del acto popular al del gobierno), mientras el plebiscito da cabida a un acto de naturaleza autónoma, primigenia y originaria.

Al referéndum se le concede la característica de ser una forma utilizada de manera regular, al tiempo que el plebiscito ostenta un carácter excepcional vinculado a los actos extraordinarios, por ejemplo la modificación de la forma de gobierno de un país.

⁶⁵ *Ibid.* pp. 219- 220.

Examinando las diversas clases de referéndum encontramos una desavenencia entre el plebiscito y el referéndum facultativo -más adelante lo explicaremos- siendo “ que en este último caso tomada la decisión del órgano constitucional de someter a voto popular alguna ley o reglamento, los órganos constituidos quedan obligados y vinculados jurídicamente a los resultados de tal voto ”⁶⁶, esto no acontece en el primer caso, llegando a tener en todo caso una consecuencia política si los resultados de la votación son antagónicos a la decisión gubernamental.

En último término, aparece una diferencia de tendencia psicológica ya que

*“ por razones psicológicas no siempre explicables con facilidad, el resultado del plebiscito suele ser complaciente, al revés que en el referéndum. Lo que vale de éste es su posibilidad para negar. El sentido del plebiscito, en cambio, es afirmativo, otorgante, positivo. ”*⁶⁷

Ignoramos la razón de dicho acontecimiento, pues la mente del ser humano es un mundo, en donde cada cual tiene sus propias creencias religiosas, políticas, filosóficas, etc.

Sobre la base de esta concatenación de razonamientos, llegamos al axioma de que el plebiscito bajo ninguna circunstancia interviene en el procedimiento de elaboración de una ley, y en el caso del referéndum su resultado esta tan íntimamente ligado a la obligatoriedad de la norma jurídica que si no es aprobada, pues no será coercitiva para la población.

Estas breves distinciones entre el plebiscito y el referéndum ayudarán al lector (a) a tener un panorama más explícito de tales instituciones de la democracia semidirecta, pues en la práctica con bastante facilidad llegan a confundirse; verdaderamente

⁶⁶ Loc. cit.

⁶⁷ Sanguinetii, Horacio. Op. cit. p. 357.

esperamos que las diferencias señaladas aquí ayuden al lector (a) a diferenciar con mayor claridad las locuciones: plebiscito y referéndum.

2. 4 Las Clases de Referéndum

De acuerdo a la doctrina el referéndum se encuentra dividido en distintas categorías e incluso cada autor tiene su propia clasificación, aunque en la mayoría de las ocasiones son análogas, siendo en tal caso solamente complementaria unas de otras.

A continuación citaremos algunas de las clasificaciones más completas y posteriormente escudriñaremos en éstas para explicar las clases de mayor aplicación.

La clasificación tradicional sistematiza al referéndum de la siguiente manera:

I. Por su fundamento jurídico:

a) Obligatorio, cuando es impuesto por la constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

b) Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del jefe del Estado.

II. Por su eficacia jurídica:

a) De ratificación o de sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente, el jefe del Estado).

b) Consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias. ⁶⁸

⁶⁸ García-Pelayo, Manuel. *Op. cit.* p. 183.

A pesar de ser la clasificación habitual dentro del marco jurídico es escueta, pues sólo divide al referéndum desde dos puntos de vista, excluyendo otros campos como el de la materia o el de sus alcances, por nombrar algunos.

Adolfo Posada ordena al referéndum de la subsiguiente forma

“ El referéndum puede ser obligatorio y facultativo: es obligatorio en los casos en que su intervención se exige, constitucional o legislativamente, y es facultativo en los casos en que se aplica porque se reclama por la iniciativa popular o a petición de la misma Asamblea legislativa, o, como en Suiza, por un grupo de cantones. El referéndum puede también ser general -para toda ley o reforma- o parcial -para determinadas leyes o disposiciones-. Además, puede el referéndum ser constitucional, esto es, aplicado sólo a las reformas constitucionales, y legislativo, aplicable a la ratificación de las leyes. Hay todavía el referéndum financiero, que Hauriou llama administrativo, aludiendo a ‘ ciertos Estados de América del Norte, en los cuales las decisiones estableciendo determinados impuestos o autorizando determinados empréstitos se someten al referéndum ’. Por último, se puede distinguir -como hace Hauriou- el referéndum consultivo del referéndum de veto y de ratificación. En el primero, el ‘ Gobierno consulta al pueblo sobre el principio de una ley; en el referéndum de veto, cierto número de electores declaran oponerse a una ley adoptada por la legislatura, y se procede al referéndum; en el de ratificación, se consulta al pueblo una vez hecha la ley ’, y se le pide su aceptación. ”⁶⁹

A simple vista podemos apreciar -en la anterior subclasificación- una ausencia de división en cuanto al nombre que se le da a cada clase de referéndum, según su fundamento, su materia, etc.

El tratadista mexicano, Héctor González Uribe, manifiesta en concomitancia a la clasificación del referéndum que

⁶⁹ Posada, Adolfo. *Op. cit.* pp. 453- 454.

“ Hay numerosas clases de referendum. Las dos principales son el referendum legislativo y el administrativo. El primero, desde luego, es el que reviste mayor importancia, y tiene diferentes tipos. En la doctrina constitucional francesa y en la práctica legislativa se habla del referendum consultivo, el referendum de veto y el referendum de ratificación. Por el consultivo, el gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley; por el de veto, un grupo de ciudadanos manifiesta su oposición a una ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a un referendum para su aprobación final o reprobación; y por el de ratificación, se somete al pueblo la ley ya aprobada y se le pide su aceptación. De estos diversos tipos, el referendum de ratificación ha sido el más aceptado y practicado en diversos países. Puede ser facultativo u obligatorio, según lo dispongan las normas constitucionales. El facultativo a veces se presenta solo y otras va acompañado de iniciativa popular. Pero en un caso o en otro, el referendum de ratificación puede usarse tanto para las leyes constitucionales como para las leyes ordinarias. ”⁷⁰

Como se aprecia, a pesar de existir varias clases de referéndums, éstas pueden conjugarse en un solo acto referendario, por ejemplo, en un referéndum constitucional obligatorio post legem estaríamos refiriéndonos a tres clases: por su materia (constitucional), por su fundamento jurídico (obligatorio), y por su ubicación dentro del procedimiento legislativo (post legem).

El jurisperito italiano, Paolo Biscaretti di Ruffia, dice que dentro de las variadas disposiciones estatales el referéndum adopta distintas formas, pero él lo diferencia de esta manera

“ a) En orden a la materia: en constitucional, legislativo y administrativo.

b) En orden al tiempo: en sucesivo (que es el más común: cuando sigue, cronológicamente, al acto estatal, para conferirle o quitarle existencia o eficacia) y en preventivo (o pragmático: si antecede, en cambio, al citado acto, fijando algunos principios generales -como ocurrió el 2 de junio de 1946- respecto a la forma republicana, que, después del referéndum correspondiente, los

⁷⁰ Loc. cit.

constituyentes fueron obligados a conferir a la nueva Constitución italiana).

c) En orden a la eficacia: en consultivo (si sólo se dirige a dar una opinión preventiva al legislador), en constitutivo (si tiende a conferir existencia o eficacia a una norma) y en abrogativo (si se encamina, en cambio, puramente a abrogar una norma vigente, sin que pueda sustituirla otra distinta).

d) En orden al fundamento jurídico: en obligatorio (cuando la Constitución lo imponga, necesariamente, para la formulación de algunas normas jurídicas) y en facultativo (cuando, en cambio, simplemente pueda ser requerido por un determinado porcentaje del cuerpo electoral, o por cierto número de Estados- miembros de regiones autónomas, o por un determinado quórum de parlamentarios, o, en fin, por el jefe del Estado en el caso de contraste con las Cámaras o entre las Cámaras, y frecuentemente sólo dándose determinadas circunstancias).⁷¹

Es hasta este instante cuando encontramos una organización del referéndum siguiendo ya un método, pues a diferencia de las preconcebidas -donde se indican las diversas clases de éste, pero no se clasifican conforme a su género- , se agrupa de acuerdo a su tipo. Hay que excluir de esta disquisición la clasificación proporcionada por el maestro Manuel García-Pelayo.

Por su parte, Mario Justo López cataloga a esta institución de la manera que veremos incontinenti

" Si se atiende al objeto, es decir, al carácter de la norma que se somete a la votación del cuerpo electoral, el referéndum puede ser: constitucional, legislativo o municipal.

Si se considera la extensión o alcance con que debe ser aplicado, el referéndum puede ser, por una parte, general o parcial y, por otra, obligatorio o facultativo. Es general cuando debe ser aplicado para la sanción o reforma de toda norma (constitucional, legal o municipal, según los casos), y parcial, cuando debe serlo sólo para determinadas normas (constitucionales, legales o municipales). Es obligatorio cuando la Constitución o la ley exige su aplicación -con carácter general o parcial- y facultativo, cuando su aplicación depende de la decisión de un órgano estatal,

⁷¹ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Op. cit.* pp. 423 y 424.

de la iniciativa popular o, tratándose de un Estado federal, de la iniciativa de determinado número de Estados- miembros.

Si se hace referencia a la oportunidad o momento, dentro del proceso constituyente o legislativo, el referéndum puede ser: post legem o ante legem, según que el proyecto sea sometido a la votación del cuerpo electoral después o antes de haberse pronunciado sobre el mismo el órgano representativo. ⁷²

La presente clasificación es concisa, pero tiene una pequeña incorrección, puesto que unifica en una sola clase a dos diversos arquetipos, ya que una cosa es el referéndum, según su fundamento legal (obligatorio o facultativo), y otra distinta de acuerdo a sus alcances (total o parcial).

De acuerdo con el sui generis punto de vista de Jorge Xifras Heras (legista español), el referéndum se subdivide de esta forma:

“ a) Con relación a su objeto, el referéndum puede ser legislativo, gubernativo, administrativo y jurisdiccional, según la clase de acto público a que se refiera. El más frecuente es el legislativo, que se subdivide a su vez en total (o general), que se aplica indistintamente a toda clase de normas jurídicas, y parcial, reservado exclusivamente a uno o varios sectores concretos del orden normativo, pudiendo ser constitucional, financiero, electoral, internacional, etc.

b) Por sus efectos puede ser constitutivo, modificativo o abrogativo, según que dé existencia, altere o ponga fin a una norma jurídica o a un acto público en general.

c) Por su naturaleza jurídica, el referéndum es obligatorio o facultativo. El primero viene impuesto necesariamente por la Constitución para la elaboración de determinadas normas jurídicas, mientras que el segundo tiene lugar sólo si lo solicita la fijación de un plazo a partir de la publicación de la ley durante el cual un órgano del Estado o un cierto número de electores pueden solicitar y provocar la consulta al cuerpo electoral. ⁷³

⁷² Loc. cit.

⁷³ Loc. cit.

El constitucionalista mexicano, Diego Valadés, a los antedichos juicios clasificatorios (expuestos por la doctrina) agrega dos más:

“ a) General y especial. Se entiende por general aquel en el cual no se hace reserva expresa ni implícita de algún caso que no deba ser sometido al referéndum, y por especial aquel sistema en el cual se reserva alguna o algunas materias a la competencia de órganos especializados o, por el contrario, solamente se establece el referéndum para determinar materias específicas, y

b) Nacional y local. De acuerdo con el sistema que se adopte la verificación del referéndum puede tener alcance nacional o bien puede estar sujeta solamente a una determinada región, que variará según la organización política de cada Estado.”⁷⁴

Por último enunciaremos la clasificación que -a nuestro criterio- reúne las heterogéneas clases del referéndum de manera lacónica, y es la proporcionada por el jurisperito Carlos S. Fayt

“ a) según la materia de que trate, entre referéndum constitucional, que se refiere a la formación o sanción de un acto del órgano constituyente; referéndum legislativo, relacionado con un acto del órgano encargado de la función legislativa; y el referéndum administrativo, cuando se somete a la consulta del cuerpo electoral la ratificación o desaprobación de determinados actos administrativos; b) según su fundamento, en referéndum obligatorio, cuando la ley debe, por imperio de una norma del ordenamiento jurídico constitucional o legal someterse en todos los casos a la aprobación o desaprobación del cuerpo electoral, y el referéndum facultativo, cuando el ejercicio del derecho queda subordinado a la voluntad de una porción del cuerpo electoral o a una resolución del órgano legislativo; c) según su eficacia jurídica, en referéndum de consulta, cuando la aprobación o desaprobación de los actos, que han sido objeto de la consulta al cuerpo electoral, no tiene carácter obligatorio para el órgano del poder en el Estado; y referéndum de ratificación cuando el resultado de la consulta es requisito indispensable para que tenga existencia jurídica el acto del órgano de poder en el Estado; d) según sus alcances, en referéndum total, cuando se ejerce con relación a toda la actividad legislativa, comprendiendo en consecuencia a todas

⁷⁴ Valadés, Diego. *La Constitución Reformada*. Editorial UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Volumen 2. México, 1987. p. 272.

las leyes; y referéndum parcial, cuando sólo alcanza o se aplica a determinados actos o leyes, y e) según su ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa, en referéndum ante legem, cuando la consulta se hace como etapa previa a la formulación y sanción constitucional, legislativa o administrativa, y con el objeto de determinar la conveniencia y oportunidad de la reforma constitucional, de la modificación o sanción legislativa o la realización del acto administrativo, y referéndum post legem o de sanción, cuando se efectúa como fase final del proceso formativo de la ley o resolución dependiendo de su resultado su existencia jurídica. ⁷⁵

A simple vista podemos observar que la mayoría de las clases del referéndum mencionadas anteriormente, en nuestro trabajo, se encuentran sintetizadas en la presente clasificación de manera clara y breve.

Analizaremos las clases de mayor importancia, en el acto, siguiendo el subsiguiente orden:

- 1) Referéndum constitucional;
- 2) Referéndum legislativo;
- 3) Referéndum administrativo,
- 4) Referéndum obligatorio,
- 5) Referéndum facultativo;
- 6) Referéndum consultivo;
- 7) Referéndum de veto;
- 8) Referéndum de ratificación;
- 9) Referéndum constitutivo y abrogativo;
- 10) Referéndum general y parcial; y
- 11) Referéndum post legem y ante legem.

1. Referéndum Constitucional.

⁷⁵ *Ibid.* pp. 374- 375.

Esta clase de referéndum surgió en Francia, pero el primer manuscrito constitucional sujetado a la aprobación del pueblo fue la Constitución de Massachussets en 1780 y New Hampshire en 1783 (EUA), después fue utilizado para aprobar la constitución francesa de 1793, surgida de la Convención Nacional del 21 de septiembre de 1792 inspirada en Juan Jacobo Rousseau (concepción rousseoniana de la aceptación del contrato social consensualmente) y en Condorcet para votar una resolución cuyo contenido exigía que toda constitución debía de ser aprobada o admitida por los ciudadanos.

Suiza lo utilizó por vez primera el 20 de mayo de 1802 para que toda la ciudadanía (mayores de veinte años) emitiera su voto a favor o en contra del texto constitucional propuesto por la Asamblea de nobles. El voto se efectuó en los ayuntamientos y los sufragantes tuvieron la oportunidad de alistarse durante cuatro días para la aceptación o repulsión de ésta.

Es en el referéndum de este tipo, ya sea facultativo u obligatorio, donde se aplican los principios de democracia directa (la actuación del pueblo por sí mismo sin la mediación de mandatarios o representantes), pues es el pueblo quien de motu proprio se pronuncia -a través del sufragio universal- sobre la aprobación o desaprobación de una determinada medida de carácter constitucional, es decir, sus representantes (legisladores) pierden el control sobre la etapa final del procedimiento legislativo (la aprobación de una Constitución), pasando dicha función a la ciudadanía quien siguiendo su libre albedrío adoptará o no un proyecto de constitución.

Dicho mecanismo puede adoptar particularidades como estas:

" a) Una Asamblea Constituyente elabora y aprueba un texto constitucional que luego debe ser sometido a la ratificación popular mediante referéndum. Se aplica en este caso el procedimiento de la democracia semi-directa; b) El Gobierno elabora un texto que propone a la consideración del pueblo,

mediante la vía del referéndum, caso en el cual el pueblo ejerce directamente el poder constituyente. ⁷⁶

Más adelante, Vladimiro Naranjo Mesa, nos indica que la modalidad contemplada en el inciso b) fue utilizada en Francia cuando se adoptaron las constituciones de la IV República (13/ 10/ 1946) y la V República (28/ 9/ 1958), y en Italia para establecer de manera definitiva el régimen republicano por medio de la constitución de 1947.

Cabe hacer una sucinta explicación en referencia a la aprobación de la constitución francesa de 1946, ya que resultó ser el segundo proyecto constitucional, debido a que el primero del 5 de mayo de 1946, fue rechazado por el pueblo francés a pesar de haber sido aprobado por la Asamblea Nacional (elegida poco antes), este quedó inscrito en los anales de la historia universal como el primer antecedente sobre un rechazo popular hacia un referéndum constitucional de estas características.

Para Loewenstein esta clase del referéndum tan sólo “ es aconsejable en el caso de una nueva constitución, mientras que la votación sobre determinadas enmiendas constitucionales, casi siempre de naturaleza técnica, exige un esfuerzo intelectual por parte del electorado para el cual éste no está preparado. ”⁷⁷ Esto es cierto en parte, pues quien realiza el esbozo de modificación a una norma jurídica siempre será un grupo de especialistas -en la materia de que se trate- y los habitantes de un país exclusivamente procederán a dar su aprobación o rechazo por medio del sufragio; es más antes de dicha votación se llevan a cabo una serie de coloquios previos a ésta, donde participan eruditos de muy diversas ideologías dando su personal punto de vista, enriqueciendo de esa manera el criterio del pueblo.

⁷⁶ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op. cit.* p. 314.

⁷⁷ Loewenstein, Karl. *Op. cit.* p. 182.

En el mundo existen múltiples legislaciones donde figura el referéndum constitucional, verbigracia en Dinamarca, Australia, Suiza, España, así como en todos los Estados norteamericanos con excepción de Delaware.

2. Referéndum Legislativo.

Algunos autores (Ennis, Humberto María; Xifras Heras, Jorge; García-Pelayo, Manuel; etcétera) nos indican el año 1830 como la fecha en que surgió al mundo normativo este tipo de referéndum, al tiempo que otros, como Mario Justo López, ubican dicho suceso en 1831; lo más curioso de esto es que todos están de acuerdo con el hecho y el lugar donde aparece; siendo esto en el cantón de Saint- Gall (Suiza), con motivo de la lucha entre los correligionarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura (éstos querían supeditar al voto popular toda clase de leyes), llegándose a la componenda del veto popular, concreción del derecho de reclamación y de censura propuesto durante la revolución francesa por Condorcet.

Se generaliza en la época de 1860, debido a su extensión hacia los cantones románicos y alemanes, existiendo en nuestros tiempos en la mayoría de éstos.

Nos encontramos ante un referéndum de este ejemplar cuando se pone a votación un acto realizado por el órgano encargado de ejercer la función legislativa, pero sólo con respecto a leyes ordinarias. Este puede ser facultativo, obligatorio o de veto popular:

“ Es obligatorio el que consiste en someter las leyes, sin excepción alguna, a la sanción popular; es facultativo, el que permite al pueblo pedir dentro de un plazo determinado, después de expedida una ley, que se someta a la sanción popular; pero si expirado aquel plazo no se hace la solicitud, la ley cobra toda su fuerza obligatoria, y el veto popular consiste en dar a la ley toda su fuerza

obligatoria desde la época de su expedición, dejando, sin embargo, la facultad al pueblo de aprobarla dentro de cierto plazo."⁷⁸

El mejor ejemplo lo encontramos en el continente europeo, de manera concreta en Suiza, allá las leyes admitidas por el parlamento son sujetadas a la votación del pueblo e inclusive la ciudadanía puede presentar proyectos de normas a través de la iniciativa popular, de esa forma los electores se incorporan dinámicamente en la toma de las decisiones importantes para su vida como nación, ejemplificando a un gobierno semidirecta.

3. Referéndum Administrativo.

Como su propio nombre lo denota, versa sobre la confirmación o desaprobación de determinados actos de carácter administrativo (un claro ejemplo son los reglamentos) que crean situaciones individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad. También las autoridades legislativas o judiciales pueden realizar actos administrativos, no es un ámbito exclusivo del poder ejecutivo.

4. Referéndum Obligatorio.

Cuando son dados ciertos requisitos autónomos de todo albedrío subjetivo estamos hablando de este referéndum porque para la existencia y eficacia de una ley es necesario que de manera previa ésta sea sometida al sufragio popular, es decir, este género se encuentra prescrito por la constitución o por la ley, regulándolo como requisito ineluctable para la validez y eficiencia legal de las leyes.

⁷⁸ *Constain, Alfredo. Op. cit. p. 285.*

De manera acertada se dice en alusión a esta división del referéndum que “ cuando es obligatorio, el referéndum perfecciona la ley u ordenanza que se somete a la ratificación del pueblo, si hay mayoría de votos en favor. La decisión tiene función integradora de voluntad. ”⁷⁹

Claro que si el pueblo une su voluntad a la de sus legisladores -pero sólo en el caso de aprobar una determinada norma jurídica- , pues ambas voluntades se convierten en una sola para incorporar la norma legal al cuerpo normativo del Estado, en caso contrario no existirá tal unión de voluntades.

5. Referéndum Facultativo.

Se le conoce de esta manera debido a que las normas constitucionales han otorgado -en este tipo de referéndum- la facultad para aplicarlo a una autoridad, ésta puede ser el presidente o las cámaras legislativas o un determinado número de ciudadanos, de manera que no viene a ser un requisito esencial para la validez jurídica de las leyes.

Justamente, la esencia del referéndum facultativo consiste en que no es una condición formal para la validez de las leyes en general, sino nada más para las cuales la norma fundamental lo establezca como requisito indispensable.

Puede clasificarse (de acuerdo a quien lo origine) de la siguiente forma:

- 1) Popular si es solicitado por cierto número de ciudadanos;**
- 2) Gubernativo o presidencial cuando es requerido por el presidente de la república;**
- 3) Parlamentario en el caso de ser utilizado por el quórum de los integrantes de las cámaras;**
- 4) Estatal, al momento de ser solicitado por algunos Estados miembros; y**

⁷⁹ *Bielsa, Rafael. Op. cit. p. 231.*

5) Regional cuando es solicitado por un número de regiones independientes.

6. Referéndum Consultivo.

Este se da cuando en tal forma el poder legislativo se orienta hacia el pueblo con la finalidad de que determine la conveniencia o recuse el principio que le daría origen a una ley o una reforma legislativa.

El mencionado referéndum consiste en una convocatoria a los ciudadanos para que expresen su punto de vista acerca de una determinada situación esencial por medio de una elección.

“ A diferencia del referéndum común (o sucesivo), el consultivo (llamado también preventivo o programático) precede cronológicamente al acto público a que se refiere, y puede vincular a los órganos del Estado (como ocurrió en Italia acerca de la forma republicana el 2 de junio de 1946), puede adoptar la forma de opción entre varias soluciones propuestas (caso de Francia el 21 de octubre de 1945) o puede, en fin, utilizarse para conocer simplemente la opinión del pueblo sin carácter vinculante, en cuyo caso no puede hablarse de un referéndum propiamente dicho por faltar el carácter obligatorio de la decisión popular. ”⁸⁰

7. Referéndum de veto.

Cuando este se manifiesta en contra de la disposición acordada por el órgano competente (el legislativo), constituye en la práctica un veto a las resoluciones de los gobernantes.

⁸⁰ *Ibid.* p. 396.

8. Referéndum de ratificación.

Aquí es vital el resultado del referéndum, pues la norma en cuestión solamente pasará a convertirse en ley si cuenta con el beneplácito de los sufragantes, es decir, es esencial la aceptación del pueblo en esta clase de referéndum, pues es una estipulación imprescindible para la existencia jurídica de ese acto.

9. Referéndum constitutivo y abrogativo.

El primero es aquel que tiene como propósito adjudicarle existencia o eficacia a una norma jurídica o a un acto público en general; mientras la finalidad del segundo es la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de la ley.

No debe confundirse abrogación con derogación, pues la última hace referencia a la privación parcial de los efectos de la norma, en tanto que en la primera se da la extinción total de los efectos de la misma.

10. Referéndum general y parcial.

En los casos en que todas las leyes o actos deban de ser sometidos, sin excepción alguna, a la votación de la ciudadanía nos encontraremos en presencia de un referéndum general; en cambio, cuando únicamente ciertas normas o disposiciones legales deban ser sujetadas al sufragio popular, estaremos ante un referéndum de carácter parcial.

11. Referéndum post y ante legem.

Dependiendo el momento dentro del procedimiento legislativo en el cual es utilizado el referéndum podemos dividirlo en éstas dos clases.

Será ante legem cuando una reforma constitucional, legislativa o administrativa sea sujeta a la opinión de la sociedad de manera previa a la formulación y sanción por parte de sus representantes, y será post legem cuando dicha consulta sea posterior a la sanción del órgano representativo, es decir, como etapa terminal del proceso para elaborar una norma jurídica.

Otrosí de los anteriores, agregamos uno más -a las clases de referéndum- para tener un panorama detallado de las categorías de éste, mismo que a continuación explicamos:

Concluimos nuestra clasificación, con el referéndum arbitral; es eminentemente de carácter político (suele denominarse plebiscitario), tiene por objeto el resolver pugnas existentes entre los órganos del Estado y reavivar el equilibrio de los distintos poderes. Fue en la constitución alemana de Weimar donde éste alcanzó un amplio progreso evitando complejidades entre la minoría y la mayoría del Reichstag, entre éste y el Reichsrat, y entre aquél y el presidente del Reich.

2. 5 Las Ventajas y Desventajas del Plebiscito y del Referéndum

De acuerdo al orden preestablecido, ahora mismo, veremos los pros y los contras de estas instituciones de la democracia semidirecta. En primer término analizaremos las inconveniencias y más adelante examinaremos los beneficios atribuidos a éstas.

Los detractores del plebiscito y del referéndum (V. O. Key, Jr., Winston W. Crouch, Luce, Rafael Bielsa, Esmein, Woodrow Wilson, J. W. Garner, entre otros), refutan las ventajas de éstos mecanismos de la democracia semidirecta, dando variados argumentos, siendo los principales estos:

1.- La falta de preparación política de los ciudadanos para adoptar una determinación de suma importancia o trascendencia para la vida nacional. No puede ser ejercitada por individuos inexperimentados una decisión de esa naturaleza;

2.- Las masas populares son fácilmente manipulables, expresando en realidad lo que un grupo determinado pretende y no lo que ellas desean, ahí están los ejemplos en Alemania de Hitler, en Italia de Mussolini, etc.;

3.- Al haber tantas votaciones el electorado tiende a ausentarse, produciéndose el efecto conocido con el nombre de abstencionismo o ausentismo;

4.- Las decisiones tomadas por el pueblo a través de alguna de las anteriores figuras tienden a poner en hesitación el honor y respeto de las autoridades, principalmente de las legislativas;

5.- De lo anterior, se deduce la existencia de una desconfianza ciudadana hacia el órgano legislativo, esto desgasta y desvirtúa el principio de la representación provocando una división de la voluntad popular que carece de unidad orientadora, y puede incorporar la acracia en la legislación;

6.- Es una forma de ceder o de esquivar responsabilidades, utilizada por las legislaturas o los gobiernos indecisos, pues ante una controversia manifiestan que harán lo que el pueblo tenga a bien decidir;

7.- No tolera desenlaces ágiles, se obstruye la rapidez del procedimiento legislativo en lugar de azuzarlo, al depender del voto de la sociedad, el trabajo realizado por el poder legislativo; haciendo peligrar el orden financiero por la tendencia de rehusarse a las erogaciones indispensables y a los consiguientes impuestos;

8.- Implica la utilización de mayores recursos tanto económicos como humanos porque dichas consultas requieren una difusión y todos los medios que se utilizan, por ejemplo, para una elección de diputados o senadores; y

9.- Es considerada innecesaria y de cierta manera como una traba, pues no existe un motivo justificado para que los legisladores recurran a la opinión de la ciudadanía, ya que ésta les otorgó su confianza al elegirlos como sus representantes.

En síntesis, las objeciones esgrimidas contra el plebiscito y el referéndum, en particular, se pueden resumir de la siguiente manera: se alega la inexperiencia de la sociedad; la atomización del sufragio; un número elevado de abstenciones; el desprestigio del poder legislativo -principalmente- ; el procedimiento luengo y lento que supone; y su inclinación demagógica.

Todas estas razones carecen de un fundamento real (la mayoría), porque la incorporación de dichas figuras legales al ámbito constitucional de un determinado país, en nuestro caso México, es fundamental para favorecer la transición de regímenes no democráticos a regímenes democráticos.

Al acto procederemos a rebatir los puntos argüidos contra las instituciones democráticas analizadas en la presente tesis, para esto escudriñaremos las ventajas

que les son atribuidas por diversos estudiosos del derecho, como son Fauzi Hamdan Amad, Diego Valadés, Miguel Lanz Duret y muchos otros.

Las virtudes reconocidas, según y conforme a las investigaciones efectuadas por dichos peritos del área jurídica son:

1.- En estos mecanismos, la soberanía popular es ejercida de manera directa por su depositario natural (el pueblo) llegando a superar " *la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno o varios partidos políticos y que discretamente matiza y condiciona cualquier sistema representativo.* " ⁸¹ A través de dichos medios, la ciudadanía comienza a educarse en cuestiones de carácter político- jurídico, empieza a surgir a grandes rasgos un importante influjo en pro de la educación cívica.

Afirmar que el electorado no está preparado para conocer y finalmente resolver los temas técnicos y complejos del campo jurídico- político, es tanto como dar un argumento de naturaleza aristocrática. Este razonamiento ha sido empleado (en la historia de la humanidad) por ejemplo, para negarle el voto al hombre ya sea por su color, sexo, clase social o religión, es decir, no es una objeción reciente que tenga por fin el impedir el establecimiento del plebiscito y del referéndum, sino más bien se ha esgrimido para detener el avance de la liberalización, y posterior democratización de los gobiernos no democráticos;

2.- Se fracturan las probabilidades de manipulación de unos cuantos líderes, dejando una salida para la comunidad, ésta debe de afrontar el reconocimiento de los nuevos derechos y responsabilidades, tanto individual como colectivamente;

3.- De ninguna forma son aprovechados para sustituir a las instituciones que conforman el sistema representativo por el contrario tienden a complementarlas

⁸¹ *Ibid.* p. 276..

cuando es evidente un indebido funcionamiento de éstas, corrigiendo mediante la participación directa de la ciudadanía esa equivocación. Se ha dicho incluso que

*“ dentro de las democracias representativas flexibles, en oposición a las rígidas, el Referéndum es una transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa propiamente dicha, en el que si bien es cierto que se respeta y reconoce para determinados casos y situaciones el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, éste queda limitado o circunscrito a decidir sobre leyes o decretos importantes y trascendentes. ”*⁸²

En el caso mexicano existe una democracia representativa rígida, ya que nuestro sistema jurídico constitucional no admite la participación popular a través de instituciones de la democracia semidirecta, como serian el plebiscito o el referéndum -salvo ciertos casos en los Estados, pero no a nivel federal- , para intervenir en las decisiones políticas o/y jurídicas substanciales, éstas sólo son competencia de los órganos indicados de manera expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en nuestros días) y en cada una de los Estados que integran la Federación;

4.- Elevan la educación de la sociedad, reduciendo la apatía de los ciudadanos e incrementando su interés en los asuntos gubernamentales, porque cada participación los obligará a conocer el asunto político o jurídico que se les va a poner a su consideración para que por medio de su voto lo admitan o rechacen. Además hay una campaña previa donde se discute y debate dicha cuestión, participan diversos conocedores de la materia en cuestión, aportando elementos útiles al pueblo para formarse un criterio sobre la base del cual emita su sufragio;

5.- En la democracia semidirecta, estos mecanismos constituyen

⁸² Loc. cit.

“ una garantía contra los abusos, el desmedido poder y arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder omnimodo de que disfrutaban y la imposibilidad en que han quedado los otros Poderes Públicos de resistir legalmente a sus mandatos, han hecho prevalecer códigos y disposiciones inconvenientes, y muy particularmente gravámenes a la vez que erogaciones y despilfarros ruinosos con detrimento evidente de los intereses nacionales. ”⁸³

Es un medio para controlar y limitar a los órganos legislativos, obligando a los gobernantes a tomar en cuenta la voluntad popular, de esta forma la soberanía popular es salvaguardada contra los actos arbitrarios del legislativo. Es así como se pretende formar legisladores más responsables frente a la comunidad, pues se coloca a los ciudadanos en una posición donde pueden libremente cuestionar la capacidad deliberativa de los mismos;

6.- Libera a la ciudadanía del control de los partidos políticos y permite al votante separar su opinión de los problemas sobre la fidelidad al partido, o sea, se independizan del partido y expresan su mejor punto de vista acerca de determinado asunto;

7.- Permiten que las leyes, al participar el pueblo en su elaboración, estén más a tono con su espíritu. Asegurando una mayor legitimidad popular hacia las prácticas políticas del gobierno al ser la misma ciudadanía, sin la injerencia de intermediarios, quien las aprueba en último término;

8.- Se evitan cambios sumamente avanzados, sin ninguna justificación (como podría ser el ingreso a la comunidad económica de los tigres asiáticos), y sin calcular los imponderables para la vida nacional, pues tal vez aún no este preparada para afrontar esa clase de transformaciones; y

⁸³ Lanz Duret, Miguel. Op. cit. p. 58.

9.- Donde el derecho de reunión se encuentra restringido es un medio eficaz para permitir el efectivo despliegue de las fuerzas populares de la oposición.

El punto más importante estriba en fomentar en cada uno de los miembros de la sociedad un interés superlativo a su formación política- jurídica, al darse cuenta de que están interviniendo (de manera directa) en la resolución de los problemas fundamentales del país -que a la vez son personales- por medio del referéndum y del plebiscito.

Todas estas ventajas se pueden resumir de la siguiente manera: la intervención directa del pueblo en las decisiones que le afectan; la participación colectiva como una forma de solidaridad social; tienen una importante influencia en beneficio de la educación cívica de la ciudadanía; se da un control sobre los detentadores legales del mismo poder; corrige, controla y limita a las asambleas legislativas; armoniza a éstas con el pueblo y libera a los electores del yugo de los partidos.

Estas son sólo algunas de las ventajas que se tendrían si se introdujeran, en nuestra Carta Magna, el referéndum y el plebiscito como instrumentos para favorecer la participación ciudadana en las discusiones fundamentales de la vida nacional, sin embargo, para esto es indispensable reformar el artículo 135 y otros artículos de la Ley Suprema con el fin de reglamentar dichas figuras jurídico-democráticas.

CAPITULO III

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

- 3. 1 La Antigua Democracia Griega**
- 3. 2 El Plebiscito en Roma**
- 3. 3 En Francia**
- 3. 4 En Suiza**
- 3. 5 En los Estados Unidos de Norteamérica**
- 3. 6 En España**
- 3. 7 En Alemania**
- 3. 8 En Italia**
- 3. 9 En Gran Bretaña**
- 3. 10 En Argentina**
- 3. 11 En África.**
- 3. 12 En Otros Países.**

3.1 LA ANTIGUA DEMOCRACIA GRIEGA.

Antes de que sugiera el régimen representativo -a fines del siglo XVIII-, la palabra democracia, sin adjetivos, era usada para aludir a la democracia directa, con el surgimiento de ese nuevo régimen nace lo que conocemos con el nombre de democracia indirecta; así a mediados del siglo XIX se comienza a hacer la distinción de la democracia, en dos especies: la directa y la indirecta.

El criterio para diferenciar a un tipo de democracia del otro tipo de democracia seguido estriba en la manera de intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones fundamentales, para su país; de esta manera, si intervienen por sí mismos, estamos en presencia de la primera, y si lo hacen a través de sus intermediarios (representantes) nos encontramos ante el segundo supuesto.

A las dos anteriores especies se les agrega una tercera que reúne características de ambas; se le ha denominado democracia semidirecta, siendo sus exponentes el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el recall,... Hoy en día es más factible llevar a cabo este tipo de democracia que la democracia directa, pues las condiciones poblacionales han variado drásticamente en el mundo.

La civilización de los griegos estuvo unida a la de Creta; su organización política comenzó con los clanes gobernados por los basileus, pequeñas monarquías patriarcales, después vinieron las fratrias, hasta culminar con las tribus o philes, que fueron la base de las ciudades-Estado.

En las ciudades más antiguas, el ágora fue el centro de toda actividad política y social, pues ahí se localizaban los tribunales, los templos, el pritaneo, el balceterión, etc.

Las dos primeras formas de gobierno conocidas por Grecia fueron la monarquía y la tiranía en ese orden, antes de practicar la democracia.

Fueron dos las ideas fundamentales guías del pensamiento griego durante el siglo VI a. de C., por un lado la búsqueda del orden (eunomía) y por el otro la justicia (diké); Éstas nos llevan " a los conceptos de igualdad ante la ley (isonomía); Responsabilidad de los magistrados por los actos realizados en el ejercicio de sus cargos y también a la noción de soberanía de la ley. Este último concepto necesita ser aclarado: los griegos diferenciaban entre la ley, que era inmodificable y las resoluciones de la Asamblea que, en cambio, sí podían ser modificadas." ⁸⁴

El nacimiento del concepto ciudadano, entendido como la posibilidad para poder intervenir de manera activa en la política en igualdad de condiciones que los demás (isogonía) viene a completar el círculo de los conceptos fundamentales que dan surgimiento y sustento a la democracia griega.

En Grecia, desde el origen de la democracia, ha sido comprendida como el gobierno que recae en la gente. Las dos mitades de la palabra -demos y kratia-, la describen como el gobierno popular.

La etimología del vocablo demokratia (demos, pueblo, y kratós, autoridad o gobierno) nos habla del título de legitimidad de la democracia, es decir, del principio que justifica su poder.

⁸⁴ Llerena Amadeo, Juan Rafael y Ventura, Eduardo. Op. cit. p. 343.

El término *democracia* fue utilizado por primera vez, en Grecia, en el siglo V a. de C., para designar una nueva idealización de las prácticas políticas fomentadas en las ciudades-Estado.

Si bien es cierto que a Grecia se le ha considerado como un prototipo de la democracia y, a la vez, cuna de ésta; resulta pertinente tomar esa consideración con sus debidas reservas, porque en una población donde sólo los ciudadanos integraban la Asamblea no podemos hablar de una democracia.

La democracia pura o directa tiene su surgimiento en la antigua Grecia, ante todo en la política ateniense y en la época de Péricles.

ATENAS

Una monarquía había sido la organización política anterior a Solón, después del procedimiento de unificación de las aldeas (*sinecisma*). Enseguida, al caer la monarquía -a comienzos del siglo VII a. de C.- el gobierno pasó a ser ejercido por una comisión, las funciones de carácter militar pasaron a un polemenco y las civiles a un arconte; sin embargo, en el año 752 a. de C. hubo cambios radicales; el rey, el polemenco y el arconte debían de permanecer en sus funciones diez años, y el último fue considerado como jefe oficial del Estado, todas las magistraturas se convirtieron en electivas, hasta ser anuales.

A pesar de que el término *democracia*, para llamar así al régimen político de Atenas, se empezó a utilizar a finales del siglo V a. de C., aquél se fue instalando de manera lenta por medio de las reformas de Solón (594 a. de C.), de Clístenes (508 a. de C.) y de Efialtes (462 a. de C.) para tener su mayor esplendor durante los tiempos de Péricles (muerto en el 429 a. de C.).

Tucidides en su libro " Historia de la guerra del Peloponeso " transcribe el discurso pronunciado por Péricles en el año 432 a. de C., por su importancia a continuación lo citamos:

*" tenemos una república que no sigue las leyes de las otras ciudades vecinas y comarcas, sino que da leyes y ejemplo a los otros, y nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros,...Cuando imaginamos algo bueno, tenemos por cierto que consultarlo y razonar sobre ello no impide realizarlo bien, sino que conviene discutir cómo se debe hacer la obra, antes de ponerla en ejecución. "*⁸⁵

En el discurso de Péricles se abarcan dos aspectos de la democracia y no dos conceptos. En primer lugar, nos habla del procedimiento para aceptar decisiones que comprometen al grupo en su totalidad (forma de gobierno); en segundo lugar, encontramos un modo de convivencia dentro del grupo con las actitudes y comportamientos adecuados por parte de sus integrantes (estilo de vida). Como vemos, en el primer caso, nos hace referencia al contenido formal de la democracia -aspecto técnico- y en el segundo caso, se refiere al contenido sustancial -aspecto ético-.

La democracia ateniense era utilizada, en la época de Péricles, como un mecanismo para adoptar decisiones políticas, pero no significaba tan sólo el predominio de la voluntad de muchos (gobierno del pueblo), sino además ésta se expresaba directamente, sin intermediarios, en el seno de la asamblea popular (*Ecclesia*) y de la que podían formar parte todos los ciudadanos; es a ésta clase de democracia a la que se le denominó directa a partir del siglo XIX.

La población de Atenas se encontraba dividida en dos grandes grupos, por un lado los ciudadanos libres y, por el otro, los esclavos.

⁸⁵ Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. 3a. edición. Editorial Porrúa. México, 1985. pp. 83- 85.

Las decisiones del Estado incumbían solo a los ciudadanos, únicos titulares de los derechos políticos, siempre y cuando hubieren reunido los siguientes requisitos, con anterioridad:

- a) Tener más de veinte años;
- b) Haberse inscrito en el registro especial;
- c) Cumplir con el demos, según las exigencias militares de la polis; y
- d) No haber sufrido pena o condena judicial sobre sus derechos civiles.

Los ciudadanos que cumplían con dichos requisitos eran los únicos que pasaban a formar parte de la asamblea; en donde se discutía y decidía finalmente lo relacionado con el gobierno de la ciudad. La *ecclesia* era el lugar donde se encontraba la suprema autoridad judicial y política, de ahí la importancia de su conformación y funcionamiento.

Los esclavos -que eran los más numerosos de la población ateniense- y los metecos -extranjeros- estaban excluidos de toda participación política concerniente a la ciudad-Estado; su fundamento se encuentra en la rígida estratificación de la sociedad antigua.

Solamente una parte de la población conformaba la asamblea popular gobernante que tenía como facultades elegir cada año a nueve oficiales (arcontas), al Consejo (integrado por quinientos miembros) y a diez generales, los cuales tenían a su cargo diversas funciones administrativas y judiciales.

Las atribuciones se dividían de la siguiente forma:

I. La *ecclesia* -asamblea- tenía el poder para decidir sobre la designación de las magistraturas, el manejo de las relaciones exteriores, declarar la guerra y la paz, concertar alianzas y nombramiento de representantes en otras ciudades extranjeras (hoy embajadores), sancionar las leyes de la polis y aplicar la sanción del destierro a

los ciudadanos -ostracismo (pena de carácter político), debido a que la votación se realizaba con ostras-

II. El Consejo o bulé estaba integrado por quinientos miembros (gracias a la reforma de Clístenes en 508 a. de C.) nombrados por sorteo, cincuenta por cada distrito o demos, era el encargado de determinar la fecha en que se reuniría la asamblea, preparaba los proyectos de ley y el orden del día de la asamblea, vigilaba el cumplimiento de los acuerdos tomados, además atendía los asuntos rutinarios y la administración de la polis.

III. La pritanía (semejante a la presidencia y vicepresidencia de la cámara de diputados o senadores) era ocupada por los cincuenta representantes de cada demos mismo que ejercían de acuerdo a su turno, cada día era nombrado por sorteo un presidente que inclusive podía también presidir el Consejo o la asamblea.

Existían varias magistraturas especiales: el areópago, el tribunal de las heliastas, el arcotado, el consejo de los estrategas -integrado por diez miembros-, la última era designada por la asamblea en una elección. Los diez generales (Strategoy) elegidos por la asamblea se encargaban de los negocios militares y diplomáticos.

El hecho de que las decisiones trascendentales para la polis fueran adoptadas por la asamblea de ciudadanos, " unido al de que los miembros de las diversas magistraturas eran designadas por sorteo, configura netamente al régimen ateniense, en cuanto forma de gobierno, como democracia directa. " ⁸⁶ he aquí el motivo por el cual se le señala como la madre de la democracia.

Para poder entender la democracia en Atenas debemos de tomar en consideración otras instituciones, a parte de las ya mencionadas, como el *euthynos* (examinador de las acusaciones públicas), la *dokimasia* (especie de examen selectivo que se hacía

⁸⁶ Justo López, Mario. Op. Cit. 152.

antes de los sorteos) y la *graphé paranomon* (especie de acción contra las leyes inconstitucionales y sus iniciadores).

Una premisa insustituible de la democracia ateniense es, sin lugar a dudas, la noción ciudad-Estado ya que

*“ la ciudad, más que territorio, era el grupo de individuos organizados en torno a la localidad. El poder sin límites que ejercían los ciudadanos de manera directa correspondía al conjunto de éstos, sin que se llegara a establecer cabal distinción entre los asuntos de carácter público y los de simple interés privado. ”*⁸⁷

El único medio para que el individuo llegare a realizar sus fines era la ciudad, considerada como algo indivisible con relación al binomio mando- obediencia.

Un ejemplo de como funcionaba la asamblea ateniense es esta:

Cualquier ciudadano podía redactar un proyecto de ley y someterlo al voto del pueblo, pero el momento para poder hacerlo era tan solo un día al año (en la primera asamblea del año de la ecclesia) si no se hacía en ese instante tendría que esperarse al siguiente año. Además, previamente debía de ser examinado por el Senado (bulé) y por los seis arcontes tesmoteles (pues entre otras cosas, cuidaban el espíritu de las leyes atenienses). Después se realizaba un debate en torno a la abrogación de la ley anterior y la adopción del proyecto analizado. Claro, todo esto se efectuaba con plena conciencia del acto y de sus posibles repercusiones. Una vez dictada la ley, ésta podía ser atacada en la persona de su autor durante el lapso de un año, mediante esta acción (graphé paranomón) la ley podía dejarse sin validez legal por considerarse contraria a los intereses de la comunidad y al espíritu de sus instituciones fundamentales (antecedente remoto del juicio de inconstitucionalidad de la ley). Dentro del sistema de Atenas todo acto de autoridad, incluso los emanados de la asamblea o ecclesia, debía sujetarse de manera estricta a las leyes en vigor, dictadas de acuerdo al procedimiento antes visto, a grandes generalidades.

⁸⁷ Uribe Vargas, Diego. *El Referéndum*. 1a. edición. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967. p. 18.

El conjunto de formalidades y requisitos exigidos en Atenas para la sanción de una ley en la ecclesia, y la prohibición de reformar las leyes mediante simples decretos expedidos por la misma asamblea, anticipaba el establecimiento de un orden jurídico estable, donde:

*“ Los poderes ordinarios se hallan sometidos al poder constituyente, y este principio adquiere un valor especial cuando el poder ordinario es nada menos que el pueblo mismo reunido en asamblea. Eso es ya el anticipo de una jerarquización institucional y el reconocimiento de un poder constituyente distinto y superior al legislador ordinario. ”*⁵⁸

ESPARTA

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La población de Esparta se encontraba compuesta por los ilotas (siervos de la gleba), los periecos y los ciudadanos espartanos. El grupo de mayor número, por lógica, era el de los ilotas, éstos al igual que los periecos (menestrales dedicados al comercio y a la industria) no podían tomar parte en la vida política de Esparta. Los ciudadanos espartanos (clase militar cerrada) eran los únicos facultados para intervenir en la vida política de la ciudad- Estado.

Eran dos los reyes encargados de presidir la estructura política espartana, sin embargo, ésta descansaba en una asamblea popular (apella) constituida por los ciudadanos espartanos de manera exclusiva. A su lado se encontraba el Consejo (especie de Senado) de los veintiocho ancianos inamovibles y los Éforos (lugartenientes de los reyes) encargados de las funciones administrativas y judiciales.

La apella no tenía facultad para realizar iniciativas sobre actos gubernativos, a pesar de ser soberana, y dicha soberanía sólo la ejerce cuando algún rey o el Consejo

⁵⁸ Viamonte Sánchez, Carlos. Op. cit. p. 49.

-y más adelante los Éforos- ponían a su consideración una propuesta de ley o una resolución que debía adoptar. En otras palabras, la asamblea no deliberaba ni gobernaba por sí misma, su función consistía en aprobar o rechazar lo que le era propuesto; esto aún y cuando ella era la encargada de elegir a los integrantes del Consejo y a los Éforos por aclamación.

Al comparar la asamblea espartana (*apella*) con la ateniense (*ecclesia*) encontramos como resultado que la última desempeña una función más completa dentro de la vida política de la sociedad, que la primera.

Cuan grande era la sabiduría de los griegos, en especial la de los habitantes de Atenas, para visualizar los futuros problemas y establecer las pautas necesarias, en la ley, para su adecuada resolución. Dilemas que hoy en la actualidad tienen una vigencia a pesar de existir una abismal distancia en el tiempo entre ellos y nosotros.

Hoy el referéndum se encuentra regulado en los siguientes preceptos de la Constitución de Grecia:

" Artículo 1. 1. El régimen político de Grecia es el de la República Parlamentaria.
2. La soberanía popular constituye el fundamento del régimen político.
3. Todos los poderes emanan del pueblo y existen para el pueblo y la nación y se ejercitan de modo dispuesto por la Constitución "

" Artículo 34. 1. En caso de ausencia en el extranjero por más de diez días, muerte, dimisión, destitución o impedimento del Presidente de la República, las funciones de éste serán propiamente ejercidas por el Presidente de la Cámara de Diputados y, en defecto de éste, por el Presidente de la última Cámara; si éste último se negare a hacerlo o se hallare ausente, el Gobierno asumirá colectivamente la interinidad del Presidente de la República.

Durante la interinidad de la función presidencial quedará en suspenso la aplicación de los preceptos sobre disolución de la Cámara, salvo en el caso previsto en el artículo 32, apartado 4, y quedará igualmente suspendida la aplicación de los preceptos sobre revocación del Gobierno y de los relativos al referéndum conforme a lo que se establece en el artículo 38, apartado 2, y en el artículo 44, apartado 2. "

" Artículo 35. 3. Será refrendado por el presidente de la Cámara de Diputados el decreto de convocatoria de referéndum sobre un proyecto de ley determinado, conforme a lo que se dispone en el artículo 44, apartado 2. "

" Artículo 42. 1. El Presidente de la República promulgará y publicará las leyes votadas por la Cámara de Diputados en el plazo de un mes desde la votación. Podrá, sin embargo, devolver

en este mismo plazo a la Cámara todo proyecto de ley votado por ella, exponiendo las razones de la devolución. "

" Artículo 44. 2. Previa resolución adoptada a propuesta del Consejo de Ministros por mayoría absoluta del total de diputados, el Presidente de la República convocará mediante decreto un referéndum sobre cuestiones nacionales de carácter crucial.

3. Previa resolución adoptada a propuesta de los dos quintos, por los tres quintos del total de los diputados, el Presidente de la República convocará mediante decreto un referéndum sobre proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados y que versen sobre materias sociales graves, excepto proyectos de ley de carácter fiscal, del modo que se disponga en el Reglamento de la Cámara y en una ley que tenga por objeto la aplicación del presente apartado. No se podrán, sin embargo, presentar en una misma legislatura más de dos proposiciones de referéndum sobre un proyecto de ley.

Si fuere aprobado el proyecto de ley, el plazo a que se refiere el apartado 1 del artículo 42 Comenzará a correr a partir del día en que se celebre el referéndum. "

" Artículo 100. 1. Se instituye un Tribunal Especial Superior al que compete:

b) La comprobación de la validez y de los resultados de los referendos que se celebren conforme al artículo 44, apartado 2. "

" Artículo 115. 2. La ley prevista por el artículo 100 deberá ser promulgada, como máximo, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Constitución. Mientras no se promulgue dicha ley y no entre en funciones el Tribunal Especial Superior instituido por la presente Constitución:

b) El control de validez de los resultados de referendos que se hayan convocado en virtud del artículo 44, apartado 2, así como el enjuiciamiento de los recursos sobre regularidad y resultados de las elecciones legislativas previstas en el artículo 58, ... "

3.2 EL PLEBISCITO EN ROMA.

En el centro de la península itálica, fue fundada Roma en el año 753 a. de C. por Rómulo. El desenvolvimiento político constitucional romano se dividió en tres etapas: la monarquía, la república y el imperio.

El punto de partida para la formación de aldeas y ciudades que constituirían el Estado romano es, sin dudar, la gens o agrupación clásica primitiva y quien ostentaba la autoridad dentro de ésta era el pater familias. La unión de estos gené

(plural de gens) dio surgimiento a las aldeas y su ampliación a las tribus, hasta culminar en las ciudades- Estado.

Las juntas del pueblo de Roma para elegir a sus magistrados, legislar y tratar de los negocios públicos adquirió el nombre de comicios; proveniente del sitio donde celebraron por vez primera dichas asambleas (una parte del forum denominado comitium).

El pueblo se dividió en un principio en curias (treinta, diez por cada tribu); luego en centurias -con la reforma realizada por Servio Tulio-, según la fortuna de los ciudadanos.

Para finalizar con " los concilios de la plebe, en que se reunían en un comienzo la plebe como orden o clase política social y que, más tarde, se transformaron en comicios por tribus, formadas por todo el pueblo romano (*populus y plebs*). " ⁸⁹ Estas asambleas populares corresponden a cada una de las épocas de la evolución política de Roma.

Las leyes del pueblo romano se encontraban divididas en leyes y plebiscita -hasta mediados del siglo V-, las primeras eran decisiones tomadas en los comicios curiados y centuriados, mientras que las segundas se tomaban en los comicios de la plebe (*concilium plebis*).

La transformación operada por el tránsito de la comitia curiata a la comitia centuriata, en nada aprovechó a los plebeyos, pues seguían excluidos de las magistraturas. Una serie de circunstancias influyó en el ánimo de la plebe para que decidieran retirarse de Roma y establecerse en el monte Aventino o monte sacro en el año 260 (494 a. de . C.). Ante esta situación, el patriciado celebra con ellos una especie de tratado para lograr su retorno a la ciudad, es así como los plebeyos

⁸⁹ Viamonte Sánchez, Carlos. *Op. cit.* p. 85.

obtienen protectores de sus intereses; designándose dos magistrados plebeyos (tribuni plebis).

Al tribunado se le reconocen dos atributos: la sacrosanctitas (Sacrosantos) y el ius auxilii o intercessionis. La sacrosanctitas aseguraba la persona del tribuno, pues quien actuará en su contra con uso de violencia (aunque fuera un magistrado supremo) podía ser muerto por cualquier ciudadano sin ninguna clase de sanción en contra de éste. El intercessionis le confería la facultad de impedir con su veto cualquier medida política o administrativa de los magistrados supremos, excepto los dictadores, que considerará lesiva de los intereses de la plebe (tanto en lo individual como en lo general).

Otro triunfo de los plebeyos consistió en la abolición de las deudas a cargo de los insolventes y la libertad de quienes habían sido entregados como esclavos a sus acreedores.

Los tribunos adquirieron la costumbre de reunir a la plebe en asambleas, donde deliberaban y votaban las resoluciones denominadas plebiscita, que obligaban sólo a ellos; plebiscitos de esta clase fueron el Icilium y el Publilium Voleronis, cuando eran en torno a un asunto de carácter general para todos los ciudadanos, por ejemplo el plebiscito Terentilium, tenían sólo el carácter de peticiones y tan solo adquirían fuerza obligatoria si eran aprobadas por el populus en los comicios centuriados.

En su origen el plebiscito fue una decisión tomada por la plebe y solo por ella, sus características eran:

1.- El presidente de la asamblea que lo votaba era un plebeyo, uno de los funcionarios que tenían un cargo plebeyo; un tribuno o un edil del pueblo.

2.- Sólo los plebeyos tomaban parte en la votación.

3.- No era una ley popular (*lex populi*), sino que se efectuaba sólo para la plebe. La asamblea sólo se reunía en Consejo (*concilium*) y no en comicios; Su decisión no era más que un acuerdo (*scitum*).

4.- La ley necesitaba dos formalidades; una previa, los auspicios, y otra complementaria, la confirmación del senado. No ocurría lo mismo respecto al *plebiscitum*.

5.- Por último, el plebiscito no era obligatorio para todos, obligaba sólo a los plebeyos.

Los patricios siempre se abstuvieron de asistir a esas reuniones o *concilia plebis*. Tres leyes intervinieron en el cambio radical de los plebiscitos, para darles fuerza obligatoria sobre toda la población de Roma y no de manera única sobre los plebeyos.

La primera de las leyes dictadas en Roma, tendientes a convertir a los *concilia plebis* en órganos regulares del Estado, con potestad legislativa semejante a la de los comicios, fue la *Lex Valeria Horatia*. Esta ley fue sancionada en el año 449 a. de. C. para dar validez legal a los plebiscitos, que era la decisión de los concilios de la *plebe*, que sólo tenían fuerza de ley (obligatoriedad) para la clase plebeya, siempre que tuviera la conformidad del Senado por medio de la *autcrita patrum*.

Una segunda ley del año 339 a. de. C. (*Lex Publilia Philonis*), disminuyó las atribuciones del Senado, al que únicamente reconoció intervención preventiva respecto de las resoluciones adoptadas por la asamblea de las tribus.

Finalmente, la tercera ley (*Lex Hortensia*) del año 287 a. de. C. Suprimió el requisito de la *autorita patrum senatorial*, con ello las decisiones de los *concilia plebis* fueron tenidas como obligatorias para todo el pueblo romano, pues establecía que los

plebiscitos, aún cuando entre ellos existieran diferencias de constitución, tengan la misma autoridad que las leyes.

A partir de esta última ley, las decisiones de los concilia plebis adquirieron fuerza de ley (*erga omnes*), llegando a ser nula la diferencia entre ley y plebiscito, hablándose de *lex sive plebiscitum*, es decir, a los plebiscitos también se les da el nombre genérico de leyes. Sin embargo, podemos diferenciar a los plebiscitos posteriores y a las *leges rogatae*, ya que los primeros llevan un solo nombre -el del tribuno que tomó la iniciativa, por ejemplo, la *Lex Cincia*) y las segundas llevaban los nombres de dos cónsules, verbigracia: *Lex Papia Poppaea*).

Desde ese tiempo se denomina la ley *generale jussum, populi aut plebis, rogante magistratu*: un mandato general del pueblo o de la plebe, presentado y pedido por el magistrado.

El procedimiento para solicitar una ley era más o menos el siguiente:

El proyecto debía presentarlo (leges ferre) un magistrado con esa potestad, el comicio debía de ser convocado y deliberar con las formalidades establecidas. Dicho proyecto debía de ser promulgado por el magistrado ponente, valiéndose de edictos especiales durante el lapso de 24 días, por lo menos, antes de la votación, y al mismo tiempo se depositaba el proyecto en el erario. En caso de que el magistrado proponente accediera a ello podía darse una discusión en torno al proyecto, la cual se verificaba en reuniones que con dicho objeto se celebraban (conciones) en ellas se discutían las defensas y oposiciones a su aceptación. Los magistrados de igual o mayor jerarquía que el proponente y los tribunos de la plebe, podían impedir que el proyecto se votara, el magistrado proponente lo podía retirar, pero no modificar. Debido a este motivo, la Lex Cecilia Didia -del año 656 de Roma), prohibió que un proyecto contuviera normas relativas a diversos asuntos. Cuando esta legalmente convocado y reunido el comicio, el proyecto era aceptado o rechazado en su totalidad, en votación pública hasta la Lex Papiria, del año 623 de Roma, y a partir de ésta, en escrutinio secreto. Para esto utilizaban las siglas siguientes:

*La aprobación.....VR.....Uti Rogas
La desaprobación.....A.....Antiguo Iure Utor
La abstención.....NL.....Non Liqueat*

Una vez realizada la votación, el magistrado presidente del comicio daba a conocer el resultado de dicha votación. Si se había aprobado la ley leía al pueblo el texto de la misma. Si era muy importante la ley aceptada, se procedía a esculpirla en lápidas de bronce, quedando siempre depositada con testimonios y garantías en el erario de Saturno, era el archivo de los documentos más solemnes del Estado. La lex Licinia Junia del año 692, disponía de manera obligatoria la publicación de la ley aprobada, pues aunque era costumbre que así se realizaría, no tenía carácter obligatorio.

Los plebiscitos fueron votados siempre bajo la dirección de un magistrado plebeyo; sólo por excepción, al restablecerse el tribunato, después de la caída del decemvirato, fue presidida por el gran pontífice que era patricio.

El acceso de los plebeyos a las magistraturas se dio poco a poco debido a la presión ejercida por la plebe. El año en que fueron votadas las leyes licinias (en el año 367 a. de C.) se estableció que uno de los cargos del consulado estaría reservado para los plebeyos, y éstos no tardaron en alcanzar de manera paulatina las demás magistraturas: La dictadura en el año 356 a. de C.; la censura en el 351 a. de C.; y la pretura en el 336 a. de C. Después del año 339 a. de C. los cónsules pudieron llegar a ser ambos plebeyos, y uno de los censores debía obligatoriamente serlo.

A su vez el senado se abrió de manera automática a los plebeyos, y el primer plebeyo ingresó en el año 400 a. de C., pero es hasta el año 312 a. de C. Cuando se legaliza este hecho por medio de la lex Ovinia.

3.3 EN FRANCIA.

Uno de los movimientos políticos más importantes surgidos en el siglo XVIII fue la revolución francesa (1789- 1799), acontecimiento de extraordinaria resonancia, no

tan solo en el país galo sino en el mundo entero, pues con él se reafirmaron las ideas de libertad e igualdad que fueron planteadas por los filósofos enciclopedistas (Rousseau, Voltaire, Montesquieu, etc.) en ese siglo.

Los movimientos liberales del siglo XVIII -especialmente el de Francia- adoptaron el referéndum por ser un sistema de consulta popular que concordaba con el espíritu de la Revolución.

El 27 de agosto de 1789 surgió el documento que determinó los derechos y las libertades para todos los hombres del mundo, es decir, hablamos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual contiene un preámbulo y diecisiete artículos, de los cuales nos interesan para este estudio el tercero y el sexto, a la letra dicen:

“ III. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ningún cuerpo ni individuos puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente.

VI. La ley es la expresión de la voluntad general; todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por sus representantes a su formación; debe ser la misma para todos tanto para proteger como para castigar. Siendo todos los ciudadanos iguales ante ella...”

Como observa dicha Declaración estableció que la soberanía residía en el pueblo, en la nación, de quien emanaba toda autoridad; además nos indica la posibilidad de que los ciudadanos participen en la elaboración de la ley, por ellos mismos o por sus representantes.

La constitución del tres de septiembre de mil setecientos noventa y uno, posterior a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dedicó su título VII a la “ Revisión de Decretos Constitucionales ”, donde contempla la reforma de la misma constitución. El artículo primero del mencionado título citaba en su primer párrafo:

" Artículo 1. La Asamblea Nacional Constituyente declara que la Nación tenía el derecho imprescriptible de cambiar su constitución. "

Esta ley suprema fue sometida a referéndum para ver si era aprobada por el pueblo francés.

La Convención Francesa del 21 de septiembre de 1792 postulaba por medio de una declaración que *" no puede haber constitución sino cuando ella sea aprobada por el pueblo."* Aquí es donde se nota la fuerte influencia de los ideólogos, Juan Jacobo Rousseau y Condorcet, pues los convencionistas se inspiraron en los principios sustentados por éstos para votar dicha resolución.

El referéndum ya se encontraba contenido en el proyecto de la Constitución Girondina (15/ 16 de febrero de 1793) y lo establecía el ámbito constitucional y legislativo, *" la Constitución jacobina introdujo el referéndum facultativo para las leyes. También estuvo establecido en las Constituciones del año III, del año VIII, del año X, del año XII, en el Acta Adicional de 1815 y en la Constitución de 1852. "*⁹⁰

El primer documento constitucional de la historia francesa en ser elaborado por una asamblea constituyente y ser sometido a la aprobación de los ciudadanos fue la Magna Carta del 24 de junio de 1793; sin embargo, en el terreno legislativo ordinario los franceses sólo conocieron en teoría el referéndum, pues nunca se llevó a la práctica a pesar de estar contemplado en la constitución señalada. Esto se corrigió hasta la Constitución de 1958.

La Constitución de 1875 no mencionaba en ninguna de sus partes al referéndum, pero fue abrogada a través de ese mecanismo de consulta popular.

⁹⁰ Justo López, Mario. *Op. cit.* p. 415.

En la Tercera República desaparece el referéndum para después reaparecer en las constituciones de 1946 (artículo 123) y de 1958 (artículo 89).

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial (1939- 1945) con las potencias del eje -14 de agosto de 1945-, se convocó por medio de la consulta popular, referéndum, al pueblo el 21 de octubre de 1945 para decidir sobre las instituciones republicanas que se aplicarían después de la liberación.

La institución del referéndum, en Francia, contribuyó a crear un nuevo contexto de legitimidad, después de haber sido ocupada y sometida al nazi fascismo varios años, arruinando su economía y desarticulando su vida política, para facilitar su recuperación económica, así como su progreso.

Así, después de un extenso paréntesis de más de medio siglo, se sometió a referéndum constitucional el proyecto de constitución aprobado por la Asamblea Nacional del 19 de abril de 1946, el cual finalmente fue rechazado por el pueblo galo el 5 de mayo de 1946, fue la primera vez en la historia de la humanidad que un pueblo rechazaba un proyecto adoptado de manera previa por una Asamblea Nacional; meses más adelante, un segundo proyecto sería aceptado por los ciudadanos el 13 de octubre de ese mismo año, con este acontecimiento surge la IV República, estableciéndose un sistema parlamentario, inspirado en sus vecinos ingleses.

La Constitución de 1946 contenía los siguientes caracteres:

“ 1. Se trataba de un régimen parlamentario, compuesto de dos órganos:

- La Asamblea Nacional como órgano legislativo, y*
- El Consejo de la República órgano revisor de los actos de la anterior, el cual podía obligar a un segundo debate y posterior votación.*

2. La Iniciativa de Reformas Constitucionales correspondía a:

- El presidente del Consejo de Ministros.
- Cualquier Ministro del Parlamento.

3. Se le hacían dos lecturas a la iniciativa, con un intervalo de tres meses entre ellas; entonces la Asamblea preparaba el proyecto definitivo y se votaba, con diferentes efectos si se hacía por mayoría simple, la mitad más uno, que si las dos terceras partes de la Asamblea lo hacían.

4. El proyecto era enviado al Consejo de la República, quien daba el siguiente paso, de acuerdo con lo comentado en el punto anterior:

- Si la aprobación era por mayoría simple, tenía que ser sometida a referéndum, el cual, limitadamente sólo se producía en este caso.
- Si la aprobación había sido hecha por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, era sancionada, ya sin referéndum y promulgada. " 91

Contemplaba la posibilidad de un referéndum, únicamente para aceptar una reforma a la constitución, y en las estrictas condiciones subsiguientes: el proyecto realizado por la Asamblea Nacional y votado por el parlamento debía de someterse a referéndum, pero excepto si hubiere sido adoptado en segunda lectura por la asamblea nacional por mayoría de las dos terceras partes, o si hubiere sido votado por mayoría de las tres quintas partes de cada una de las asambleas, según el precepto número 90 de la constitución de 1946. La iniciativa del referéndum le pertenecía de manera indirecta al parlamento (y no al presidente de la república ni al presidente del Consejo) y tan solo en el supuesto contrario a lo estipulado en el artículo 90 de dicha ley suprema. Verbigracia, la reforma a la constitución, promulgada el 7 de diciembre de 1954, conocida como la réformette, fue votada por la Asamblea Nacional y el Consejo de la República bajo las condiciones fijadas en el artículo 90 y consiguientemente no se convocó a referéndum.

⁹¹ Serrano Migallón, Fernando. " La Reforma de la Constitución " Estudios Jurídicos en Memoria de Alfonso Noriega Cantú. Editorial Porrúa, México, 1991. p. 435.

En los doce años de vida, la IV República nunca recurrió a ningún tipo de consulta popular.

El punto crucial de la IV República fué el estallamiento de la rebelión militar en Argelia, 13 de mayo de 1958, contra el gobierno centrista de Pflimlin. Los insurrectos exigieron un cambio trascendental del modo de gobierno, postulando el liderazgo del héroe de la resistencia -en la guerra contra Alemania- general Charles de Gaulle. Debido a la amenaza de una invasión a Francia por los rebeldes que ya habían tomado Córcega, la Asamblea Nacional se vio compelida, el 1 de junio de 1958, a admitir los requisitos del general De Gaulle para ocuparse del gobierno, nombrándolo primer ministro; su gobierno reclamó y obtuvo amplios poderes, para así poder gobernar a la nación por medio de decretos e incluso crear una nueva constitución que estuviese acorde con el pensamiento del general acerca de un fuerte poder ejecutivo, pero para lograr esto contaba con tan solo seis meses, durante los cuales ambas cámaras fueron suspendidas. Así ambas cámaras promulgaron una ley de enmienda constitucional (loi constitutionnelle), por la cual, se delegaba en el gobierno, salvo el Parlamento, el ejercicio del poder constituyente (pouvoir constituant). Con el fin de suplir la exención del Parlamento, se previó el establecimiento de un comité con carácter consultivo designado por las comisiones parlamentarias; además, el gobierno no podía atentar contra determinados principios inalienables como el sufragio universal, la independencia de los tribunales, etc. Por último , la loi constitutionnelle estipulaba que el proyecto constitucional, tras un informe (avis) del Consejo de Estado (Conseil d'Etat) debía ser sujetado a votación popular, " *de tal manera que, tras el término de un proceso del poder constituyente plenamente autoritario, equiparado al oprobio de una constitución otorgada, se llegaría a una legalidad democrática, con lo cual quedaría asegurada la legitimidad del nuevo orden.* " ⁹²

Y el proceso de elaboración de la constitución de 1958 partió del proyecto del gobierno -*avant projet de constitution*-, realizado por el ministro de justicia Michel Debré

⁹² Loewenstein, Karl. *Op. cit.* p. 116.

(en el gabinete del presidente De Gaulle) el 29 de julio de ese año, aprobado por el Comité Consultivo Nacional el 4 de septiembre de 1958, de acuerdo con la convocatoria del gobierno, éste sólo tenía competencia para crear un proyecto que con posterioridad sería sometido a la aprobación de la ciudadanía por medio de un referéndum.

Al ser aprobada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 por: 17 668 790 votos a favor en la metrópoli, 4 624 511 votos en contra y 4 016 614 abstenciones; más o menos el 78.5% del electorado que acudió a votar. La Constitución del 4 de octubre de 1958, históricamente conocida como la constitución del presidente De Gaulle, estableció un régimen parlamentario.

La reforma del 6 de noviembre de 1962 cambió de manera drástica el régimen instaurado en 1958. De manera aparente sólo modificaba la forma de elección del Presidente de la República para que fuera elegido por sufragio universal (artículos sexto y séptimo, de dicha Magna Carta), sin embargo en la práctica con esta simple reforma se convirtió en el jefe supremo del gobierno al poder ejercer de manera efectiva las facultades reconocidas por la constitución. Así se el régimen parlamentario se transformó en uno semipresidencialista, donde el presidente tiene un poder importante, pero a la vez están un primer ministro y su gabinete, todos responsables frente al Parlamento. Los diputados, estrechamente ligados al parlamentarismo, impugnaron la reforma de 1962. La Asamblea Nacional, por primera y única vez durante la V República, venció al gobierno; no obstante, fue disuelta y la reforma se aprobó en un referéndum realizado el día veintiocho de octubre de ese año, con el siguiente resultado: 12 809 363 votos a favor y 7 942 695 votos en contra.

Esta ha sido la reforma más substancial que ha tenido la Constitución de 1958, hasta 1991 tan solo había sido objeto de cuatro reformas:

- La reforma del 18 de mayo de 1960.
- La reforma del 28 de octubre de 1962.
- La reforma del 30 de diciembre de 1963.
- La reforma del 29 de octubre de 1974.

La constitución francesa de la V República enumera en que casos se puede llevar acabo el referéndum, artículo 11:

“ Artículo 11. El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, mientras duren las sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicada en el Journal officiel, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o que implique la aprobación de un acuerdo de comunidad, así como los que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la constitución, incidiera sobre el funcionamiento de las instituciones. ”

De acuerdo a éste precepto sólo en tres casos se puede efectuar el referéndum sobre cualquier proyecto de ley concerniente:

a) La organización de los poderes públicos (introducción del referéndum sobre leyes ordinarias de manera moderada);

b) Que implique la aprobación de un acuerdo de comunidad; o

c) Que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la constitución, repercuta sobre el funcionamiento de las instituciones.

Dichas hipótesis contemplan hechos esenciales capaces de llegar a alterar la estructura del Estado.

La revisión de la Ley Suprema de 1958 debería de efectuar conforme a lo previsto por su artículo 89; señalando como regla general el referéndum, y excepcionalmente la posibilidad para que el Parlamento convocado en Congreso lo haga.

“ Artículo 89. La iniciativa de la revisión de la Constitución pertenece conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o la propuesta de revisión deben ser votados por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva desde que sea aprobada por referéndum.

El proyecto o la propuesta de revisión, sin embargo, no se presenta al referéndum cuando el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en congreso; en este caso, el proyecto de revisión solo es aprobado si consigue la mayoría de los tres quintos de los sufragios emitidos. La mesa del congreso es la de la Asamblea Nacional.

Ningún proceso de revisión puede prosperar si atenta contra la integridad del territorio.

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

A esto el artículo 60 agrega:

" Artículo 60. El Consejo Constitucional es el órgano encargado de velar por la regularidad de las operaciones de referéndum y de proclamar el resultado. "

Analizando los anteriores preceptos legales de la Constitución de 1958, podemos afirmar la existencia de dos tipos de referéndum, según el punto de vista de la preparación del documento que se va a someter a la ciudadanía. El artículo 11 regula la facultad del Presidente de la República para supeditar cualquier proyecto de ley sobre la aceptación de los poderes públicos, la aprobación de un acuerdo de comunidad,...; Mientras el artículo 89 establece el referéndum para la revisión constitucional. En el primer supuesto, el texto lo redacta el Presidente de la República; en el segundo, el texto sometido a referéndum es elaborado por el Parlamento a partir de un proyecto del Presidente de la República o de una proposición parlamentaria.

En el orden práctico,

" siendo el gobierno de la V República ' gaulliana ' un simple grupo de trabajo destinado a ejecutar las decisiones del presidente de la República y el Parlamento un grupo de representantes electos estrictamente limitados al dominio de sus competencias (tanto por la Constitución como por la práctica del

régimen), en realidad toda decisión de recurrir al referéndum procedía del presidente de Gaulle, y de él solamente. " ⁹³

Durante los once años de gobierno del presidente Charles de Gaulle (septiembre de 1958 a abril de 1969), se llevaron a cabo cinco referéndums:

FECHA	TEXTO	VOTACION
28 de septiembre de 1958	Proyecto de ley constitucional.	Si.....79.25% No.....20.64%
8 de enero de 1961	Proyecto de ley sobre la autodeterminación de Argelia y la organización provisional de sus poderes públicos.	Si.....75.26% No.....24.73%
8 de abril de 1962	Proyecto de ley relativo a la aprobación de los Acuerdos de Évian, del 19/ marzo/ 1962, sobre la accesión de Argelia a la independencia.	Si.....90.71% No.....9.29%
28 de octubre de 1962	Proyecto de ley relativo a la elección por sufragio universal del Presidente de la República (reforma a los artículos 6 y 7 constitucionales.)	Si.....61.75% No.....38.42%
27 de abril de 1969	Proyecto relativo a la reforma regional y a la renovación del Senado.	Si.....50.30% No.....53.17%

Desde la primera aplicación del referéndum -de acuerdo a lo estipulado por la constitución de 1958-, el ocho de enero de mil novecientos sesenta y uno, su objeto excedió el ámbito de aplicación del artículo 11, pues de dicho proyecto sólo su segunda parte concerniente a la organización provisional de los poderes públicos estaba dentro del marco constitucional de aplicación del referéndum; en tanto que la primera parte,

⁹³ Lions, Monique. " Algunas reflexiones sobre la evolución del derecho constitucional en Francia: La función presidencial. " *LXXV Años de evolución jurídica en el mundo*. Vol. VI. Editorial UNAM, México. 1980. p. 45.

de ese proyecto, superaba las previsiones del mismo al poner un asunto como la autodeterminación de Argelia a votación popular sin estar contemplado ese supuesto en la constitución.

Otro ejemplo es el referéndum del 8 de abril de 1962, donde el pueblo es llamado a decidir sobre las consecuencias de los acuerdos de Évian para la independencia de Argelia (entre el gobierno francés y los líderes del Frente de Liberación Nacional Argelino). Estos acuerdos previstos por el proyecto de ley que debían de celebrarse con una Argelia independiente son Tratados Internacionales y el Presidente de la República estaba facultado para tratar esa clase de asuntos, según el artículo 52 constitucional.

En el referéndum del 27 de abril de 1969 se hacía mención a la reforma del Senado, en una cámara semiorgánica, y a la organización de las regiones. Antes de su realización el presidente Charles de Gaulle había declarado a la opinión pública que si no era favorable la votación de los ciudadanos a su proyecto de ley renunciaría, como sucedió.

El presidente Georges Pompidou (1969- 1974) sometió a referéndum un proyecto acerca de la ampliación y el refuerzo de la Comunidad Económica Europea, el cual fue aprobado por los ciudadanos el 23 de abril de 1972.

El 6 de noviembre de 1988 se lleva a cabo un referéndum durante el mandato del presidente François Mitterrand, sobre el proyecto de ley de nuevo estatuto para el territorio de Nueva Caledonia, su resultado fue positivo.

Por último durante el segundo mandato del presidente François Mitterrand se realizó un referéndum el 20 de septiembre de 1992 sobre el proyecto de ley de ratificación del Tratado de Maastricht del siete de febrero de 1992 acerca de la Unión Europea, siendo aprobado por los ciudadanos franceses.

La última reforma constitucional, efectuada el 6 de agosto de 1995, introdujo reformas importantes al artículo 11 de la constitución de Francia, consistiendo en:

1) Intercalar en el primer párrafo, materias objeto de posibles reformas por medio del referéndum, las palabras « sobre reformas relativas a la política económica o social de la nación y a los servicios que la desarrollan », inmediatamente después de « organización de los servicios públicos ».

2) Intercalar un nuevo apartado segundo después del primero, con lo que el segundo pasó a ser el tercero y el total, de dos a tres.

3) Modificar ligeramente el segundo (ahora tercero) en el sentido de especificar que el plazo de promulgación será de quince días.

Los franceses han utilizado el plebiscito para algunas de sus transformaciones políticas. Verdaderos plebiscitos son los denominados napoleónicos efectuados tanto en el primer Imperio como en el segundo.

A través del realizado en 1802 Napoleón Bonaparte se convirtió en cónsul vitalicio y con el de 1804 se aprobó el establecimiento del Imperio.

Napoleón III obtuvo, después de su golpe de Estado el 2 de diciembre de 1851, por medio del plebiscito efectuado en 1851 una prolongación a su mandato presidencial por diez años más y los poderes para crear una nueva constitución con arreglo a las líneas generales de la proclamación que había hecho; en 1852 consiguió la dignidad

imperial hereditaria en su familia a través de este mecanismo de la democracia semidirecta.

Finalmente, en 1870 se recurrió al plebiscito para lograr el establecimiento del régimen parlamentario limitado; así mismo la constitución del 21 de mayo de ese año incorporo el plebiscito. La derrota militar ante Alemania (4 de septiembre de 1870) terminó con el Imperio de Napoleón III iniciándose la Tercera República.

De esta manera el plebiscito fue vinculado a la tradición bonapartista y fue rechazado por las monarquías constitucionales de 1814 y 1830, así como por la república de 1848 y por la Tercera República.

Hoy en día la Constitución de la República Francesa regula el referéndum en los preceptos siguientes:

PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN

*EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, conforme a la Ley Constitucional de 3 de junio de 1958,
HA PROPUESTO*

EL PUEBLO FRANCÉS HA APROBADO

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PROMULGA la siguiente Ley Constitucional:

" Artículo 3. La soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum.

Ninguna sección del pueblo y ningún individuo podrán arrogarse el ejercicio de la soberanía.

El sufragio podrá ser directo o indirecto, en las condiciones previstas por la Constitución, si bien será siempre universal, igual y secreto.

Serán electores, en las condiciones que la ley determine, todos los nacionales franceses de ambos sexos que hayan llegado a la mayoría de edad y gocen de sus derechos cívicos y políticos. "

" Artículo 11. El Presidente de la República podrá, a propuesta del Gobierno durante los períodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicada una u otra en el Boletín Oficial, someter a referéndum cualquier proyecto de ley sobre organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la nación y a los servicios públicos que la desarrollan, o encaminados a la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar al funcionamiento de las instituciones.

Cuando el referéndum se organice a propuesta del Gobierno, éste hará ante cada asamblea una declaración que irá seguida de un debate.

Cuando el referéndum resulte en la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la Repú-

blica promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la promulgación de los resultados en la consulta. ”

“ Artículo 19. Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8 (párr. 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los Ministros responsables. ”

“ Artículo 60. El Consejo Constitucional velará por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclamará los resultados. ”

“ Artículo 63. Se establecerán mediante una ley orgánica las normas de organización y funcionamiento del Consejo Constitucional, el procedimiento que se seguirá ante él y, en particular, los plazos para presentar impugnaciones. ”

“ Artículo 89. La iniciativa de reforma a la Constitución corresponderá tanto al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, como a los miembros del Parlamento.

El proyecto o la proposición de reforma deberá ser votado por las dos Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado sólo si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni transmitirse ningún procedimiento de enmienda a la Constitución mientras esté menoscabada la integridad del territorio. ”

“ Artículo 91. No podrá ser objeto de revisión la forma republicana de Gobierno. ”

3. 4 EN SUIZA.

Suiza es el país de la democracia semidirecta por antonomasia. La democracia directa, tal y como se conoció en Atenas y Roma, sólo existe en las Landsgemeinde suizas, éstas son asambleas generales del pueblo que se reúnen periódicamente para ejercer de manera directa el poder soberano. La Landsgemeinde nació en el cantón de Schwyz en el siglo XIII, de ahí pasó a los cantones de Appenzell, Unterwarld, Glaris y Uri; la constitución de Glaris (Artículo 21) la define como la autoridad soberana del cantón, mientras la constitución de Nidwald en su artículo 43 dice que es la más alta autoridad

soberana electoral y legislativa del cantón. En la actualidad se conserva tan solo en las constituciones de los siguientes cantones:

a) Appenzell:

Appenzell Rodas Interiores (constitución del 24 de noviembre de 1872).

Appenzell Rodas Exteriores (constitución del 23 de junio de 1908).

b) Unterwald:

Obwald (constitución del 27 de abril de 1902).

Nidwald (constitución del 27 de abril de 1913).

c) Glaris (constitución del 22 de mayo de 1887).

El total de los habitantes de esos tres cantones representan el 3% de la población suiza, es decir, son muy pocos los ciudadanos que aún ejercen su soberanía de manera directa a través de la Landsgemeinde.

También existió en:

a') Uri desde 1291 hasta 1928.

b') Schwyz y Zug desde mediados del siglo XIII hasta 1848.

Las Landsgemeinde se realizan cada año en una reunión ordinaria al aire libre, teniendo lugar el último domingo de abril o el primero de mayo. También existen sesiones extraordinarias cuando lo considera necesario el Consejo cantonal, cuando lo soliciten cierto número de municipios o cuando así lo decidan en sesión ordinaria.

El día que reúne la asamblea se suspenden todas las actividades y tienen que comparecer todos los ciudadanos (es un deber cívico hasta los sesenta años) llevando

en el cinto una espada o un cuchillo de caza simbólicos de la soberanía que se va a ejercitar.

La reunión se efectúa en un prado, mercado o iglesia de acuerdo a las condiciones climáticas; las sesiones comienzan con una procesión cívica- religiosa donde se canta el Veni Creator.

La Landsgemeinde es presidida por el Landmann -presidente del Consejo cantonal-, quien expone los acontecimientos políticos de mayor trascendencia sucedidos en el extranjero y en Suiza, después se procede de acuerdo a lo planteado en la orden del día.

El tesorero nacional rinde su informe acerca de la situación financiera; aunque sus funciones varían de un cantón a otro, por lo general son estas:

1) Legislativas:

- a) Revisión de la constitución.
- b) Aprobación, y a veces discusión, de los proyectos de ley.
- c) Aprobación del presupuesto.
- d) Autorización de decretos financieros.
- e) Creación y supresión de cargos y empleos.
- f) Concesión de la nacionalidad o ciudadanía.

2) Electorales:

- a) Nombramiento de los miembros del Consejo ejecutivo del cantón, incluido el landmann, quienes ejercen el poder soberano, a reserva de los derechos de la Landsgemeinde. Sus Atribuciones son: a') preparar los proyectos de ley que deban de someterse a la Landsgemeinde e informar sobre ellos; b') fijar cada año el presupuesto de egresos e ingresos y revisar las cuentas presentadas por el Consejo gubernamental y el Tribunal Supremo; c') redactar los reglamentos y ordenanzas para la debida aplicación de las leyes; d') en síntesis,

- vigilar la administración.
- b) Nombramiento de los funcionarios superiores.
- c) Nombramiento de algunos jueces y magistrado, y de los integrantes de la comisión examinadora del presupuesto.

La votación se realiza levantando las manos o los tres primeros dedos de la mano derecha, en señal de invocación a la Santísima Trinidad, triunfando la mayoría.

Por lo general, la *Landsgemeinde* se limita a aceptar o rechazar, sin previa deliberación, los asuntos del orden del día elaborada por el Consejo cantonal a iniciativa de éste o previa propuesta de un grupo de ciudadanos; en este último caso, sus propuestas deben dirigirse de antemano al Consejo, pues éste dirige el orden del día. Durante la Edad Media se atribuía a la *Landsgemeinde* otro significado, concibiéndose

*" como una unidad capaz de derechos y obligaciones, tanto frente al interior como frente al exterior, y así vemos a las Landsgemeinde entrar como partes en una serie de pactos medievales, y muy especialmente en los de la Confederación antigua. La constitución de tales Landsgemeinde es, según Gierke, muy similar a la de la ciudad, si bien con dos diferencias: el objeto no es una comunidad urbana, sino campesina, y ciertos poderes fundamentales no son ejercidos por representantes, sino por la asamblea general de ciudadanos de pleno derecho. "*⁹⁴

La Magna Carta de la Confederación Helvética estipula una salvedad a la moderna teoría constitucional y del gobierno, al institucionalizar un gobierno directorial, o sea, *" una democracia participativa en donde el pueblo es el principal protagonista y da forma, como lo indica su nombre, a casi todos los actos de gobierno. "*⁹⁵ Este sistema encuentra su fundamento en los referéndums o consultas legislativas a los ciudadanos; el referéndum es una institución originaria y típica de Suiza.

⁹⁴ García-Pelayo, Manuel. *Op. cit.* p. 555.

⁹⁵ Serrano Migallón, Fernando. *Op. cit.* p. 436.

La palabra referéndum tiene su origen en el siglo XVI, contiene una reminiscencia de los principios estrictamente federales del gobierno de dos de los actuales cantones suizos: Graubünden y Valais, mas en ese tiempo no formaban parte de la Confederación, ya que eran sólo distritos aliados (zugewante orte). En su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidos. Los delegados que enviaban los municipios a la Asamblea federal del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus sufragantes, así mismo debían de solicitar instrucciones acerca de cómo debían de votar, esto se conocía como estar comisionado ad audiendum et referendum.

Tal y como se conoce actualmente la institución del referéndum en el pueblo suizo, es un producto del siglo XIX en cuya restauración influyeron los ejemplos de la Revolución Francesa.

El primer documento constitucional votado por la ciudadanía suiza fue la Constitución Federal Suiza del 20 de mayo de 1802 que introdujo el referéndum constitucional, se sometió al voto popular de los ciudadanos mayores de veinte años a propuesta de una Asamblea de Notables y también se adoptó la determinación de que quien no votara serían contados como votos a favor de la propuesta, siendo el resultado:

Votos a favor.....	72.423
Votos en contra.....	92.423
Abstenciones.....	167.172

Fue gracias a los ciudadanos que no acudieron a emitir su sufragio como se declaró Ley Fundamental del Estado.

En 1830 se reguló constitucionalmente el referéndum en el cantón de Saint-Gall a modo de una conciliación entre los partidarios de la democracia pura y los de la

democracia representativa; de allí se propago a los cantones alemanes y románicos, en este orden.

En nuestros días, el poder legislativo directo del pueblo se ejerce por medio del referéndum obligatorio en todos los cantones a excepción de Friburgo y donde existe la Landsgemeinde.

El referéndum en materia de leyes ordinarias nació de manera tímida en el cantón de Vaud en 1845 -pero el cantón de Bale-Campagne, fue el primero en adoptar (en 1863) por medio de una revisión constitucional la regla por la cual las mismas leyes ordinarias votadas por la representación popular deberían ser sometidas a la adopción o repulsa del ciudadano-, después se extendió de manera general a los cantones entre 1860 y 1870.

De 1830 a 1834 veinte cantones modificaron su ley fundamental y de éstos diecinueve la sometieron a la votación popular.

La Confederación Suiza en 1848 se transformó en un Estado Federado y redactó una nueva constitución que fue aprobada por 145.584 votos contra 54.320 y por dieciséis cantones contra seis: su artículo sexto obligaba a los cantones a someter toda nueva reforma constitucional cantonal al referéndum y además cualquier revisión que se hiciera a la Constitución Federal debía ser sometida a la votación ciudadana.

Los ciudadanos fueron llamados, en 1866, para pronunciarse de manera simultánea sobre nueve proyectos de enmienda constitucional, mas tan solo se aprobó uno, el proyecto por el cual se pretendía reconocerle a los judíos suizos los mismos derechos reconocidos a los judíos franceses, de esta manera se modificaron los artículos 41 y 48 de la constitución suiza.

El doce de mayo de 1872 la ciudadanía suiza rechazó un proyecto que contemplaba dos innovaciones: el referéndum legislativo facultativo y el derecho de iniciativa popular. Más tarde, el diecinueve de abril de 1874, fue sometido a la voluntad del pueblo un nuevo proyecto y finalmente se aprobó.

Dicha constitución fue adoptada de forma definitiva " en el Derecho Federal suizo junto con el referéndum legislativo facultativo, pero no mantuvo el artículo sobre la iniciativa popular. Sin embargo, esta fue la victoria completa del referéndum en la Confederación Helvética. " ⁹⁶

A continuación procederemos a analizar como funciona el referéndum en el ámbito federal, cantonal y comunal, en ese orden.

EL REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO FEDERAL

I. El referéndum en el ámbito constitucional.

En el área federal el referéndum es obligatorio para modificar la constitución. La constitución suiza regula un procedimiento diferente para su modificación, según se trate de una revisión total o parcial. Las reglas generales de reforma las contempla la misma constitución, sin embargo, las particularidades las señala la legislación de la Confederación en sus preceptos 119 y 122 constitucionales.

⁹⁶ Uribe Vargas, Diego. *Op. cit.* p. 79.

La iniciativa de reforma compete iniciarla en un claro reenvío al artículo 93 y al artículo 121 de la constitución a:

1.- Al pueblo, por iniciativa popular, reuniendo 100.000 ciudadanos suizos con derecho a voto.

2.- Al Consejo Nacional y al Consejo de los Estados, juntos integran la Asamblea Federal, que es el poder legislativo, así como a sus miembros por separado.

3.- A los cantones por correspondencia.

En el caso, de una reforma total —de una nueva constitución—, si se da el veto por parte de alguno de los Consejos miembros de la Asamblea Federal, o si es propuesta por medio de la iniciativa popular, el que finalmente decide es el pueblo a través del referéndum y si éste vota en sentido afirmativo entonces los dos consejos se renovarían para llevar a cabo la reforma.

Cuando se trata de una reforma parcial, por iniciativa popular, se pueden dar estas dos circunstancias:

- A) Si es una propuesta o idea general no configurada de forma jurídica pasa a la Asamblea y si es aprobada, proyectará ésta la reforma y la sujetará al sufragio de la ciudadanía y de los cantones; pero
- B) Si no es aceptada por la asamblea se someterá de manera directa a referéndum, si es aprobada por la mayoría de los ciudadanos entonces la reforma procederá, ciñéndose así a la decisión del pueblo.

DE 1874 A 1917	DE 1918 A 1947	DE 1948 A 1959
<p>La Constitución se sometió a treinta y dos demandas de revisión y de éstas once fueron por iniciativa popular. Veinte proyectos se adoptaron y doce fueron rechazados, de los cuales siete provenían de la iniciativa popular.</p>	<p>La Ley Suprema fue objeto de cincuenta y tres revisiones constitucionales de éstas treinta y dos fueron por medio de la iniciativa popular; sólo tres iniciativas tuvieron éxito, pues cinco veces fueron contraproyectos opuestos por la Asamblea a las iniciativas, pero más tarde fueron aceptados.</p>	<p>En este lapso la Carta Magna se sometió a treinta y cuatro revisiones: trece a través de la iniciativa popular. Dieciséis fueron aceptadas sobre veintiún proyectos emergidos de la Asamblea, de los cuales trece fueron aprobados y ocho rechazados; por lo que concierne a las trece iniciativas: diez fueron rechazadas, solamente una triunfó y dos veces tuvo éxito el contraproyecto.</p>

En cuanto a los referéndums constitucionales existen varios ejemplos, enseguida procedemos a ver algunos:

La primera revisión del texto constitucional de 1874 versó sobre un asunto tan controvertido como es la pena de muerte que finalmente fue aprobada el 18 de marzo de 1879, excepto para los delitos del orden político.

La ciudadanía admitió el artículo 34B referente a la póliza en caso de accidente y enfermedad en el referéndum celebrado el 26 de octubre de 1890. Así, también el 5 de julio de 1891 admitió los nuevos artículos constitucionales -del 118 al 123- cuyo contenido contemplaba la revisión parcial de la Magna Carta por medio de la iniciativa popular.

Los ciudadanos aprobaron, el 13 de noviembre de 1918, la extensión de la competencia de la Confederación en todo lo relativo al campo del derecho civil y del

derecho penal, antes exclusivos de la competencia cantonal. También en este año rechazaron la enmienda orientada a establecer los impuestos federales directos.

Durante este período la Constitución suiza fue sometida a 119 revisiones y tan solo se aprobaron setenta y dos; es a partir de 1918 cuando surge una tendencia muy notable de reformar la magna carta, esto se debe a tres razones fundamentales:

*" Es debido, primero, a la introducción desde 1891, de iniciativa popular en materia constitucional; ahora bien, se comprobó que los ciudadanos llamados a pronunciarse sobre proposiciones salidas, no del gobierno o del parlamento, sino de su propio seno, son rechazados la mayoría de las veces a causa de su frecuente carácter demagógico. "*⁹⁷

En segundo término se debe a los acontecimientos económicos y políticos que durante cuarenta largos años perturbaron al continente europeo, trascendiendo a la Confederación Helvética.

Por último, en el pueblo suizo surgió un afán constante por aportar modificaciones a la ley federal, puesto que la realidad de la sociedad estaba excediendo a ésta cada día sin hacerse nada para solucionarlo.

La póliza de vejez, sobrevivientes e invalidez fue incorporada a través del precepto 34, fundamento constitucional de la Ley del 6 de julio de 1947, mismo que se aprobó en referéndum el 30 de enero de 1921.

La mayoría del pueblo admitió, el 20 de febrero de 1938, el encumbramiento del romance como idioma nacional; sin embargo, los idiomas oficiales son el alemán, francés e italiano.

⁹⁷ Uribe Vargas, Diego. Op. cit. p. 82.

Para culminar, el 6 de julio de 1947 la ciudadanía decidió terminar con el régimen de la libertad del comercio y de la industria para lograrlo abolió los artículos 31 y 32, así como el artículo 34 (reemplazándolos por otros) constitucionales.

II. El referéndum en el ámbito legislativo.

Es facultativo en los siguientes supuestos, según los artículos 89 y 89bis de la constitución de 1874:

- 1) Leyes federales de alcance general;
- 2) Decretos federales de alcance general;
- 3) Tratados Internacionales:

- a) De duración indeterminada y no denunciables;
- b) Que prevean la adhesión a una organización internacional; y
- c) Que lleven aparejada una unificación multilateral del derecho.

4) A otro tipo de Tratados cuando lo acuerden el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados:

5) La adherencia a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales.

Todas estas hipótesis serán sometidas a la consideración de los ciudadanos a través del referéndum, pero sólo si es solicitado por cincuenta mil ciudadanos activos u ocho cantones, salvo en el caso del inciso marcado con el número cinco donde es obligatorio sujetar a la ciudadanía suiza ese supuesto.

Tratándose de decretos federales de alcance general urgentes, cuando su vigencia no tolere demora alguna, para conservar su validez es indispensable que el pueblo los apruebe al año posterior de su aprobación por parte de la Asamblea Federal, si esto no sucede perderán su validez y no podrán ser reproducidos; la votación debe ser requerida por cincuenta mil ciudadanos activos u ocho cantones. Si dichos decretos no están de acuerdo con lo indicado por la Ley Suprema deberán ser ratificados por el pueblo y los cantones si no es así acontecerá lo indicado en el caso anteriormente planteado.

Desde el 19 de abril de 1874 hasta el 30 de junio de 1954 se habían realizado 64 referéndums federales en el área legislativa, de estos 23 fueron admitidos y 41 fueron rechazados por el ciudadano suizo.

Los asuntos tratados son diversos mas la regla general nos indica que versan sobre cuestiones técnicas, verbigracia:

La Ley Federal relacionada al trabajo en las fábricas fue aprobada por la ciudadanía el veintiuno de octubre de 1877.

El 15 de mayo de 1891 el pueblo rechazó la Ley Federal del 26 de septiembre de 1890 que permitía el retiro y pensionamiento de los funcionarios y empleados federales en su vejez e incapaces de continuar con su labor.

El Estado readquirió la propiedad de los ferrocarriles gracias al apoyo del pueblo por medio del referéndum efectuado el veinte de febrero de 1898.

Todos los cantones y la mayoría de los electores negaron (el 25 de octubre de 1898) su consentimiento a una ley penal dirigida contra los abusos de la prensa.

El medio utilizado por Suiza para formar parte de la Sociedad de Naciones fue un referéndum realizado el 16 de mayo de 1920, ya que en un tema tan importante no se podía dejar de consultar al pueblo.

El 18 de febrero de 1923 de manera categórica reprobó la ratificación del acuerdo franco- suizo, relacionado con las zonas francas; este acto tuvo su desenlace hasta el siete de junio de 1932 tras una decisión adoptada por la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Por medio de la votación del 3 de julio de 1938 se aceptó el proyecto de código penal redactado desde el 13 de noviembre de 1898.

Ahora bien, el 22 de mayo de 1949 fue desechada por la ciudadanía una ley, votada por la mayoría en las dos Cámaras, en la que se proponía organizar por intermedio del Estado una lucha contra la tuberculosis.

La característica primordial de los referéndums que han tenido lugar desde 1874 hasta la fecha en el ámbito federal, en materia constitucional y legislativa, es que su tendencia es la de proteger a los cantones de la posible intromisión de la Confederación, en el ámbito de su competencia.

EL REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO CANTONAL Y COMUNAL

En el ámbito cantonal es donde se observa con mayor claridad el elemento democrático, pues encontramos una lista variada de instituciones de la democracia

semidirecta que van desde el referéndum hasta la iniciativa popular tanto en el área legislativa como en la constitucional.

I. El referéndum en materia legislativa, administrativa y financiera.

El referéndum en el área legislativa puede ser adoptado o no por cada cantón, puesto que así lo dispone la constitución del 28 de mayo de 1874.

El referéndum es facultativo en los cantones de Lucerna, Zoug, Bale- Ville, Friburgo, Tessin, Saint- Gall, Ginebra y Neuchatel, de un cantón a otros varia el número requerido para apoyar una solicitud de referéndum; en estos ocho cantones, bajo ninguna circunstancia se le podrá otorgar el carácter de norma vigente a una ley si no es después de vencido el plazo señalado para su refrendación.

El referéndum legislativo es obligatorio en los demás cantones -no mencionados en el anterior párrafo-, salvo en el plano federal; también existe la iniciativa popular en el ámbito legislativo, en los cantones.

La iniciativa puede hacerse por medio de una simple noción o de acuerdo a un proyecto redactado. En el primer caso, si la Asamblea no aprueba el proyecto, entonces se da tramite al referéndum para unir el proyecto al Parlamento; en todas formas la iniciativa elaborada implica un referéndum aunque no encuentre oposición en el Parlamento.

Es en el seno de los cantones donde " el referéndum desplaza el centro de gravedad político del poder legislativo, para situarlo en el pueblo. " ⁹⁸ Por ejemplo, en Zurich el pueblo no aceptó una ley sobre la protección de los dependientes de almacén en 1900, los ginebrinos rechazaron en 1910 una ley sobre pensiones de vejez, y por último, el pueblo del cantón de Saint- Gail desechó (en 1911) una ley sobre aprendizaje.

La mayoría de las constituciones cantonales someten al referéndum las decisiones adoptadas por el Gran Consejo en materias administrativas de suma importancia.

Existe de igual manera en varios cantones un referéndum financiero especial y puede ser obligatorio o facultativo, sometiéndose esta clase de decisiones: a) que conlleven un gasto extraordinario, b) que llevan un consumo de dinero renovable, y c) que excedan a un número dado, la creación o aumento de impuestos, más allá de un cierto porcentaje.

II. El referéndum en materia constitucional.

La aplicación de este referéndum, por lógica varía según cada cantón, no siendo posible establecer una norma general.

El artículo sexto de la constitución de 1874 establece la obligación de que cada cantón debe de someter a la aceptación del pueblo su constitución local y a revisarla cuando la mayoría de los ciudadanos del cantón lo soliciten.

⁹¹ Uribe Vargas, Diego. Op. cit. p. 98

II. El referéndum en materia comunal.

Zurich es uno de los cantones ejemplo de cómo se ha introducido el referéndum hasta el ámbito comunal, son considerados como conservadores, mas el pueblo ha demostrado ser un buen administrador del dinero del Estado.

Debido al ideal democrático se logró la incorporación del referéndum facultativo concerniente a los Tratados Internacionales en 1921 y la restricción de la utilización de la cláusula de emergencia en 1939 y en 1949.

Así el referéndum se convirtió en el medio idóneo para forjar la educación cívica del pueblo suizo. En Suiza ha dado frutos positivos ya que la ciudadanía lo ha empleado muy sabiamente para resolver sus problemas nacionales. En algunas ocasiones sirvió como un mecanismo para detener las tendencias unitarias y burocráticas de las Cámaras, sin impedir el logro de reformas útiles; pasó a ser un contrapeso eficaz a la omnipotencia parlamentaria.

Con el referéndum se terminó el antiguo predominio de los partidos políticos, el ciudadano ha aprendido a formarse su propia opinión, pues cada uno de manera directa participa en la toma de las decisiones fundamentales del Estado, sin que para dar a conocer su sentir apele a un partido como intermediario.

La Constitución Federal de la Confederación Suiza (del 29 de mayo de 1874) regula en los siguientes preceptos el referéndum:

" Artículo 6. 1. Los cantones deberán solicitar a la Confederación la garantía de sus Constituciones: 2. Se otorgará esta garantía siempre que: a) dichas Constituciones no contengan nada que se oponga a los preceptos de la Constitución Federal; b)garanticen el ejercicio de los derechos políticos con arreglo a las formas republicanas, representativas o democráticas; c) hayan sido aceptadas por el pueblo y puedan ser revisadas cuando lo solicite la mayoría absoluta de los ciudadanos. "

" Artículo 31bis. 1. Dentro de los límites de sus atribuciones constitucionales, la Confederación adoptará las medidas susceptibles de incrementar el bienestar general y de garantizar la seguridad económica de los ciudadanos. 2. Sin perjuicio de salvaguardar los intereses generales de la economía nacional, la Confederación podrá dictar normas sobre el ejercicio del comercio y de la industria y adoptar medidas a favor de determinadas ramas económicas o profesiones, si bien deberá, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 3, respetar el principio de libertad de comercio e industria. 3. Cuando lo justifique el interés general, la Confederación estará facultada, prescindiendo, si fuere necesario, del principio de libertad del comercio y de la industria para dictar normas: a) a fin de salvaguardar importantes ramas económicas o profesiones amenazadas en su existencia, así como para desarrollar la capacidad profesional de las personas que ejerzan una actividad independiente en esas ramas o profesiones; b) a fin de conservar una fuerte población campesina, de asegurar la productividad de la agricultura y de consolidar en su existencia, así como para desarrollar la capacidad profesional de las personas que ejerzan una actividad independiente en esas ramas o profesiones; c) a fin de conservar una fuerte población campesina, de asegurar la productividad de la agricultura y de consolidar la propiedad rural. 4. Las diversas ramas de la economía y las profesiones sólo serán protegidas por disposiciones basadas en los apartados a) y b) si ellas mismas hubieren adoptado las medidas de ayuda mutua (entraide) que se pueda razonablemente exigir de ellas. 5. La legislación federal dictada en virtud de los apartados a) y b) del párrafo 3 deberá salvaguardar el desarrollo de las agrupaciones basadas en la ayuda mutua. "

" Artículo 31ter. 2. La Confederación podrá además, dentro de los límites de sus atribuciones legislativas, autorizar a los cantones a que dicten normas en materias que no necesiten reglamentación federal y para las cuales ya no sean competentes. "

" Artículo 31quater. 1. La Confederación estará facultada para legislar sobre el régimen bancario. 2. Esta legislación deberá tomar en consideración el papel y la situación especial de los bancos cantonales. "

" Artículo 31quinquies. 1. La Confederación adoptará medidas tendientes a asegurar el equilibrio de la evolución coyuntural, y en particular a prevenir y combatir el paro y la carestía de la vida, colaborando con los sectores económicos. 2. La Confederación podrá establecer excepciones, si fuere necesario, al principio de libertad de comercio e industria cuando adopte medidas en los sectores monetario y crediticio, de la hacienda pública y de las relaciones económicas exteriores, y podrá obligar a las empresas a que constituyan unas reservas de crisis que gozaran de reducciones fiscales. Una vez liberadas esas reservas, las empresas decidirán libremente el empleo de las mismas ajustándose en todo caso a los objetivos que señale la ley. 3. La Confederación, los cantones y los municipios establecerán sus presupuestos tomando en consideración los imperativos de la situación coyuntural. Con el fin de equilibrar la coyuntura, la Confederación podrá, a título temporal, percibir cantidades suplementarias o bien otorgar reducciones de los impuestos y tasas federales. Los fondos percibidos se mantendrán congelados mientras lo exija la situación coyuntural. Los impuestos y tasas federales de carácter se devolverán más tarde individualmente y los indirectos quedarán afectados al otorgamiento de rebajas fiscales o la creación de posibilidades de empleo. 4. La Confederación tendrá en cuenta las disparidades en el desarrollo económico de las diversas regiones del país. 5. La Confederación procederá a las investigaciones que exija la política económica. "

" Artículo 32. 1. Las disposiciones previstas en los artículos 31bis, 31ter, pfo.2; 31quater y 31quinquies sólo podrán establecerse en forma de leyes o de decretos que se someterán a votación popular, a reserva, sin embargo, de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 89 para los casos de urgencia que se presenten en periodos de perturbaciones económicas. "

" Artículo 34ter. 1. La Confederación tendrá derecho a legislar: f) (derogado por votación popular de 13 de junio de 1976), 3 (derogado por votación popular de 13 de junio de 1976). "

- “ Artículo 43. 1. Todo ciudadano de un cantón es suizo. 2. Puede, con ese título, tomar parte, en el lugar de su domicilio, en todas las elecciones y votaciones en materia federal después de haber justificado debidamente su cualidad de elector. ”
- “ Artículo 71. A reserva de los derechos del pueblo y de los cantones (arts. 89 y 123), la autoridad suprema de la Confederación será ejercida por la Asamblea Federal, que se compone de dos secciones o Consejos, a saber: a) el Consejo Nacional ; b) el Consejo de Estados. ”
- “ Artículo 74. 1. Los suizos y las suizas tendrán los mismos derechos e iguales deberes en materia de elecciones y de votaciones federales. 2. Todos los suizos y las suizas con veinte años cumplidos y no privados de sus derechos políticos por la legislación federal o la del cantón de su respectivo domicilio tendrán derecho a participar en dichas elecciones y votaciones. 3. La Confederación podrá dictar disposiciones legislativas uniformes sobre el derecho a participar en las elecciones y votaciones en materia federal. 4. Lo anterior se entiende sin perjuicio del derecho cantonal para las votaciones y elecciones cantonales y municipales. ”
- “ Artículo 89. 1. Las leyes federales y los decretos federales sólo podrán aprobarse con la conformidad de los dos Consejos. 2. Las leyes federales y los decretos federales de alcance general deberán someterse a su adopción o rechazo por el pueblo cuando lo soliciten 50.000 (cincuenta mil) ciudadanos activos u ocho cantones. 3. Será aplicable también el párrafo 2 a los tratados internacionales que: a) sean de duración indeterminada y no denunciables; b) prevean la adhesión a una organización internacional; c) lleven aparejada un unificación multilateral del derecho. 4. Si así lo acuerdan entre ambos Consejos, será aplicable el párrafo 2 a tratados de otra clase. 5. Se someterá al voto del pueblo y de los cantones la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales. ”
- “ Artículo 89bis. 1. Podrán ser puestos en vigor inmediatamente los decretos federales de alcance general cuya vigencia no admita demora alguna, en virtud de acuerdo adoptado por mayoría de todos los miembros de cada uno de los dos Consejos, si bien su periodo de aplicación deberá ser limitado. 2. Cuando pidan votación popular 50.000 (cincuenta mil) ciudadanos activos u ocho cantones, los decretos federales que hayan entrado en vigor con carácter de urgencia perderán su validez al transcurrir un año desde su adopción por la Asamblea Federal si no son aprobados por el pueblo en dicho lapso. En este caso no podrán ser reproducidos. 3. Los decretos federales que, habiendo entrado en vigor con carácter urgente, se aparten de lo dispuesto en la Constitución, deberán ser ratificados por el pueblo y los cantones en el año siguiente a su adopción por la Asamblea Federal; a falta de dicha ratificación, perderán toda validez al expirar el lapso de referencia y no podrán reproducirse. ”
- “ Artículo 90. El Poder Legislativo Federal determinará las formalidades y los trámites que sea necesario observar para las votaciones populares. ”
- “ Artículo 118. La Constitución Federal podrá ser reformada en todo momento total o parcialmente. ”
- “ Artículo 119. La reforma total tendrá lugar en las formas establecidas por la legislación federal. ”
- “ Artículo 120. 1. Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo, que se pronunciará por sí o no. 2. Si, en uno o en otro caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncian por la afirmativa, los dos Consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma. ”

" Artículo 121. 5. Cuando la petición de la iniciativa este concebida en términos generales, las Cámaras Federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la adopción o a la repulsa del pueblo y de los cantones. Si, por el contrario, no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, la Asamblea Federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular. 6. Cuando la solicitud revista forma de proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea Federal le de su aprobación, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechazo. Si la Asamblea Federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a votación sus contraproyectos o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular. "

" Artículo 121. Una ley federal determinará las formalidades para las peticiones de iniciativa popular y para los referendums relativos a la revisión de la Constitución Federal. "

" Artículo 123. 1. La Constitución Federal revisada o la parte revisada de la Constitución entrará en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los Estados. 2. Para determinar la mayoría de los Estados el voto de un medio cantón se cuenta como medio voto. 3. El resultado de la votación popular en cada cantón se considerará como el voto del Estado. "

3.5 EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.

En los Estados Unidos de América el referéndum y otras formas de participación de la democracia semidirecta se encuentran desarrolladas en los ámbitos estadual y comunal, porque no existe en el ámbito federal.

La Constitución Federal de Norteamérica

*" no está sometida a voto popular o verdadero referéndum, porque en la formación de la Unión intervinieron los Estados como entidades constituyentes, en virtud del Pacto de Confederación y perpetua unión entre los Estados. "*⁹⁹

⁹⁹ Sánchez Viamonte, Carlos. Op. cit. p. 95.

A pesar de esto la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 —elaborada en ese año, pero adoptada de manera oficial hasta 1789— resulta ser de todas las que se encuentran en vigencia actualmente la más antigua.

La asamblea popular abierta, cuyo origen se dio en la colonia de la bahía de Massachusetts, es el único testimonio de la democracia directa en las colonias inglesas (hoy Norteamérica).

El surgimiento de la asamblea popular se dio entre los puritanos y los peregrinos —colonizadores de América del Norte—, antes de su independencia de Inglaterra el 4 de julio de 1776; al terminar la segunda década del siglo XVII se difundió a Vermont, New Hampshire, Rhode Island, Maine y Connecticut. El primer establecimiento permanente de éstos en New England data de la colonia de Plymouth, fundada en Massachusetts por los peregrinos en 1620. A falta de Estatutos Reales los peregrinos firmaron el Pacto del Mayflower, pasando a ser su documento de gobierno.

Durante los primeros años del gobierno de la colonia su contribución al desarrollo de la asamblea popular abierta fue menor, pues era dirigida directamente por el gobernador y el consejo. Un caso diferente era el de los ciudadanos de Scituate, a ellos les fue permitido (1636) elaborar las normas jurídicas necesarias para afrontar los problemas de la comunidad.

La colonia efectuaba todas las funciones de gobierno hasta que se autorizó a Sandwich (1715) crear un directorio de concejales facultados para convocar a una asamblea popular.

La compañía de la bahía de Massachusetts, integrada por puritanos, recibió del rey Carlos I —el 4 de marzo de 1628 a 1629— unos Estatutos Reales por medio de los cuales nombraba:

- Un gobernador;
- Un gobernador suplente; y
- A dieciocho asistentes.

Los asistentes tenían facultades para constituir una Corte General, admitir hombres libres, designar funcionarios, así como promulgar leyes.

Las primeras poblaciones fueron gobernadas por una junta popular, una asamblea informal y extra legal de hombres libres; la asistencia era obligatoria y todas las decisiones concernientes al bienestar público se adoptaban ahí; su gobierno era informal, pues no se elegían funcionarios municipales.

La asamblea semanal se convirtió en una reunión mensual, y en 1633 Watertown decidió hacer una reunión anual (el primer lunes de septiembre) . Todos los hombres ciudadanos podían asistir e intervenir en las discusiones, pero tan solo los " *hombres libres* " podían ejercer el derecho del voto; estos últimos, eran los accionistas de la compañía y los hombres que gozaban de sus derechos políticos.

Como consecuencia del crecimiento poblacional la asamblea popular se torno insuficiente para atender el gobierno de las poblaciones, así comenzaron a surgir los funcionarios, siendo el condestable el primer funcionario local designado. Los primeros funcionarios electos en el ámbito local fueron los concejales, un poder ejecutivo colectivo; los registros de Dorchester nos hablan de ellos desde el ocho de octubre de 1633.

La realización de la asamblea popular se efectuaba en respuesta a una circular -con agenda fija- emitida por los concejales. Por medio de una misma circular se podía convocar a más de una reunión. Dicha circular contenía asuntos que los concejales deseaban poner a la consideración de la asamblea, y a la vez incluía puntos cuya discusión solicitaban funcionarios locales, directorios y ciudadanos. Los ciudadanos

podían forzar la inclusión de un punto en la circular a través de la iniciativa de petición, rara vez se realizaba esto. La asamblea popular al terminar de examinar los puntos contenidos en la circular se disolvía automáticamente, ya que no era una instancia permanente.

De manera frecuente la votación se realizaba de viva voz, sin embargo también podía hacerse levantando las manos, colocando los votos, dividiendo la reunión, dando boletas escritas y/o listas de asistencias. Se recurría a las boletas secretas cuando se trataba de cuestiones de gran carga emocional, con la finalidad de proteger a los votantes mismos de las recriminaciones.

Los electores daban una gran muestra de confianza hacia los comités cívicos perpetuos -en especial al comité financiero y al directorio de planificación-, en lo concerniente a la orientación e información relacionados con los puntos de la circular, mismos que examinaban a lo largo del año.

El comité financiero hacía más fácil la intelección pública de las cuestiones sociales porque traducía los tecnicismos financieros en términos comprensibles para todo el pueblo en general subsanando de esta manera los pocos o nulos conocimientos que éste pudiera tener sobre las cuestiones planteadas por dicho comité. Más aún el comité agilizaba el proceso de toma de las decisiones y por medio del comité la ciudadanía obtenía una visión general del gobierno de la localidad; dos de las principales funciones del comité eran:

a) Servir como un contrapeso a los grupos de presión que intervenían en las asambleas populares; sin éste, la asamblea podría verse presionada para dar una respuesta satisfactoria a los intereses del grupo con mayor capacidad de influencia.

b) Entrenaba a los futuros dirigentes del pueblo, el hecho de haber formado parte del comité les facilitaba su nombramiento o elección para otros cargos en el gobierno local.

Los archivos de los poblados nos indican que la asamblea popular abierta funcionó conveniente y fortuitamente de manera tumultuaria en todos los territorios, por lo menos durante su primer siglo y medio de vida. Fue hasta 1780 cuando con motivo del incremento de la población en Boston surgieron huellas de descontento hacia la reunión plenaria de la legislatura local; sin embargo, Boston renunció a la asamblea popular abierta hasta 1822 a favor de una carta constitutiva de la ciudad.

En el siglo XIX y a principios del XX se dio un gran crecimiento poblacional y con motivo de esto los ciudadanos de las poblaciones más extensas decidieron cambiar la asamblea popular por la única alternativa, un gobierno de la ciudad.

La asamblea popular representativa es una institución política mixta, puesto que pretende matizar ciertas características de la asamblea popular abierta con un cuerpo representativo, los votantes confieren los poderes legislativos a sus representantes, si bien se reservan el derecho de concurrir y de hablar en las asambleas populares, por medio del referéndum pueden revertir las decisiones adoptadas por sus representantes.

Haciendo una equiparación entre las primeras asambleas populares y las de hoy en día existe una menor asistencia, salvo en los poblados más pequeños.

" En efecto, típicamente la asamblea popular es, de facto, una reunión representativa del pueblo (RTM, por sus siglas en inglés). Las asambleas a las que asisten solamente los miembros del comité cívico de finanzas o de asesoría, que se refieren a todos los puntos de la circular o solamente a los puntos financieros y que se realizan antes de la asamblea popular, tienen como resultado que muchas de las cuestiones se resuelvan antes de ce-

lebrarse la asamblea popular de jure. " 100

La proposición 2½, iniciativa de Massachusetts, ilustra como una forma de acción directa del pueblo puede adversamente afectar a otra. Esta proposición aprobada por la ciudadanía limita el impuesto general a la propiedad.

La constitución de Massachusetts permite a los ciudadanos utilizar la iniciativa directa, mas las peticiones deben de ir signadas por el 3% de los votos necesarios legalmente para elegir gobernador, en la última elección del Estado, tan solo así se podrá enviar a la Corte General (legislatura local) para que le de seguimiento. Si la Corte enmienda, rechaza o se abstiene de dar curso a las peticiones en un cierto plazo, antes del 1 de mayo, los defensores de la petición pueden reunir un número de firmas adicionales del 0.5% e introducir la proposición en la boleta del referéndum de noviembre; la Corte puede hacer lo mismo.

En 1970 las tasas del impuesto general sobre la propiedad eran 70% más altas que el promedio nacional; debido a esto, en 1978, los electores aprobaron, mediante referéndum de recomendación, la propuesta que la Corte General redujera los impuestos sobre la propiedad, incrementara la ayuda estatal a los pueblos y ciudades, y limitara el incremento a los impuestos estatales y locales.

La proposición 2½ se denomina así porque su principal disposición limita el impuesto general a la propiedad, dentro del municipio, al 2½% del valor real de una propiedad ubicada en un pueblo o en una ciudad.

El directorio de concejales, o el consejo de un pueblo o de una ciudad, puede si cuenta con los 2/3 de los votos, introducir en cualquier instante en la boleta del referéndum la cuestión de si debe o no excederse el límite del 2½%.

¹⁰⁰ Zimmerman, Joseph Francis. *Democracia Participativa*. Editorial Limusa, México. 1992. p. 35.

En suma, la asamblea popular abierta no es ningún equivoco, se puede considerar como un mecanismo seguro para la participación de la ciudadanía en el gobierno de sus localidades y para motivar a los ciudadanos indiferentes o embeleñados a ser parte en las tomas de las decisiones concernientes a su poblado. " *Los votantes insatisfechos con la asamblea popular representativa pueden recurrir al referéndum para anular la decisión.* " ¹⁰¹ El referéndum es una extensión natural de la asamblea popular de Nueva Inglaterra y permite que los electores decidan si los puntos que en él se incluyen deben pasar a formar parte de la constitución estatal, de los estatutos del Estado, cartas constitutivas locales o de las ordenanzas locales.

En el marco de la Declaración de Independencia, en 1776, de los trece Estados que integraban originalmente los EEUU tan solo dos sometieron sus primeras constituciones al referéndum: Massachusetts (1778) y New Hampshire (1779). Aunque los ciudadanos de Massachusetts rechazaron el documento realizado por la Corte General en 1778; mas en 1780 aprobaron un documento nuevo redactado por una convención constituyente, fue el primero en introducir dentro de su articulado (el primer capítulo disponía de manera obligatoria la realización de una consulta popular sobre la conveniencia o no de enmendar la constitución después de 15 años) la obligatoriedad de solicitar un referéndum público para convocar a una convención constitucional. En 1795 se llevó a la práctica esta hipótesis y el pueblo rechazó la posibilidad de modificar la constitución. La constitución de New Hampshire de 1778 no fue aceptada por las asambleas primarias de las comunas (town- meetings), pero no obstante en 1784 aprobaron un nuevo proyecto propuesto por una segunda convención. Fue la tercera convención, realizada en 1792, la que determinó la periodicidad para efectuar la consulta popular sobre una reforma constitucional. Así Connecticut y Maine siguieron el mismo camino para modificar sus constituciones en 1818 y en 1819, respectivamente. En 1821, el Estado de New York, queriendo revisar su constitución adoptó la vía del referéndum y dio impulso a un movimiento que se expandió a todos los Estados. La constitución de New York sufrió modificaciones en

¹⁰¹ Zimmerman, Joseph F. Op. Cit. 45.

1846, mas conservo en su articulado (artículo XIII, sección 1a.) el mecanismo de enmienda que literalmente dice: " *La legislatura deberá someter las enmiendas al pueblo en la época y según las formas que ella haya prescripto.* "

Con motivo del descontento popular hacia las legislaturas estatales (en el siglo XIX) se verificaron enmiendas constitucionales o nuevas constituciones donde se establecía que la vigencia y eficacia de una ley dependía de la aprobación de la ciudadanía. La primera de estas limitaciones se introdujo en la constitución de Rhode Island en 1842; prohibía a la legislatura endeudarse por más de 50.000 dólares sin la previa aceptación de los ciudadanos, salvo en el caso de guerra, invasión o insurrección. Esto mismo aconteció con la constitución de Michigan (1843) donde se le prohibía a la legislatura adquirir deudas sin el consentimiento del pueblo.

En 1898, South Dakota, adoptó el referéndum y la iniciativa popular, importándola de Suiza. Así

*" los referéndums populares se permiten en veinticinco estados y generalmente están limitados a los estatutos, pero cada estado excepto Delaware, somete todas las enmiendas constitucionales derivadas legislativamente a un voto popular. "*¹⁰²

Una Ley de Oregon promulgada en 1973 y modificada en 1779 autoriza las acciones penales contra la publicidad engañosa vinculada a cualquier medida propuesta en referéndum a la ciudadanía o al comité político.

El primer antecedente sobre un referéndum de protesta realizado por correo data del 6 de mayo de 1981 y tuvo lugar en San Diego (California), a través de él los ciudadanos -cuya participación alcanzo el 61.7%- rechazaron una propuesta para celebrar una convención extraordinaria en el centro de San Diego.

¹⁰² Magley, David B. *Legislación Directa*. Editorial Limusa. México, 1992. p. 54.

El 3 de noviembre de 1982 se realizó el mayor referéndum de recomendación, el tema tratado verso sobre le desarme nuclear, participaron ocho Estados y varios gobiernos locales; el 70% de los 18.000.000 de votantes apoyaron tal propuesta.

En Alaska, Idaho, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Dakota del Sur y Wyoming, el referéndum de petición sólo puede ser empleado si se trata de reformar una ley totalmente, mientras que en los demás Estados sí se puede usar para reformar una ley total o parcialmente.

La Corte de Apelaciones de los Estados Unidos de América para el noveno circuito (1970), definió un referéndum de petición como

*" a un ejercicio de los derechos tradicionales de los votantes mediante la legislación directa para limitar los puntos de vista de sus representantes electos de acuerdo con los intereses públicos ... "*¹⁰³

En los siguientes Estados el gobernador cuenta con la facultad de convocar a una elección extraordinaria de referéndum: California, Maine, y Dakota del Norte: en Arkansas, Oregon, Michigan, Missouri, y Washington es facultad de la legislatura estatal. En Oklahoma tanto el gobernador como la legislatura estatal tienen esa facultad. Los ciudadanos de Arkansas y Maine pueden convocar a un referéndum extraordinario con base en la petición.

A continuación veremos como funciona el referéndum en materia constitucional y en materia legislativa en los Estados de la Unión Americana donde están reglamentados.

I. El referéndum en el ámbito constitucional.

¹⁰³ Zimmerman. Joseph F. Op. cit. p. 57.

En los Estados Unidos de Norteamérica es obligatorio realizar un referéndum para ratificar las constituciones estatales.

Los mecanismos para reformar las constituciones locales son por lo general estas:

a) Cuando se trata de una revisión total la legislatura estatal propone que se reúna la asamblea constituyente o convención para redactar la nueva carta magna estatal; así se somete a la ciudadanía quien a través de su voto directo emitirá su sufragio por convención o no convención.

b) Cuando el principio de la reunión de una convención es aceptado por los ciudadanos, la nueva constitución elaborada por dicha convención será sometida al voto del pueblo quien votará for the Constitution o against the Constitution.

c) En el caso de una revisión parcial sobre un determinado artículo de la constitución, a lo cual los estadounidenses llaman enmienda, ésta se somete a la ratificación popular; un cierto número de Estados admiten la iniciativa popular conjuntamente con la legislatura, verbigracia Arizona, California, Colorado, Nevada, Michigan, etc.

II. El referéndum en el ámbito legislativo.

Esta clase de referéndum existe para determinadas leyes. Las constituciones de los Estados contemplaron en primer lugar un referéndum legislativo obligatorio tan solo

en dos materias: a) sobre leyes que autorizaban empréstitos cuyo monto sobrepasaba la cantidad determinada o que fijaban tasas de impuestos más allá del máximo establecido por la constitución, y b) sobre leyes que designaban a la capital del Estado, a la sede de una universidad pública o cualquier establecimiento público importante.

Algunos Estados admitieron posteriormente un referéndum legislativo general vinculado a todas las leyes con excepción de las excluidas por la propia constitución de manera expresa y aquellas declaradas urgentes por la mayoría de las cámaras. En realidad este referéndum es facultativo siendo suficiente un porcentaje bajo de votantes para solicitarlo.

El referéndum legislativo ordinario —establecido en 1898, en South Dakota— es siempre facultativo y para ciertas normas jurídicas como las financieras se establecen con carácter obligatorio.

La Constitución de los Estados Unidos de América permite la realización del referéndum en el ámbito estatal, gracias a estos preceptos:

"Artículo V. Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el congreso propondrá enmiendas a esta constitución o, a solicitud de las legislaturas de dos tercios de los diversos Estados, convocará una convención para que se propongan las enmiendas; en cualquiera de los casos, dichas enmiendas serán válidas por todos conceptos como parte de esta constitución, cuando sean ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los distintos Estados o por convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, de conformidad con uno u otro modo de ratificación que sea propuesto por el Congreso; a condición [de que ninguna enmienda que se pudiera hacer antes del año mil ochocientos ocho llegue a afectar en modo alguno a la primera y cuarta cláusulas de la novena sección del primer artículo, y] de que ningún Estado, sin su consentimiento, sea privado de su igualdad de sufragio en el Senado. "

ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN

Artículos que como agregado y enmiendas a la constitución de los Estados Unidos de América propuso el Congreso y fueron ratificadas por los distintos Estados cumpliendo con lo indicado por el artículo quinto de la Constitución:

"Enmienda 9. El hecho de que en la Constitución se enumeren ciertos dere-

chos no deberá interpretarse como una negación o menosprecio hacia otros derechos que también son prerrogativas del pueblo."

"Enmienda 26. El derecho de voto de los ciudadanos de los Estados Unidos de dieciocho años de edad o mayores no será negado o restringido ni por los Estados Unidos ni por los Estados que los integran aduciendo motivos de edad.

Nota: Esta enmienda fue propuesta el 23 de marzo de 1971 y ratificada el 1 de julio de 1971.

SECCIÓN 2. El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo mediante la legislación apropiada. "

3. 6 EN ESPAÑA.

Durante el período postvisigótico se reunían en España ciertas asambleas judiciales o concilia denominadas por las leyes visigodas *conventus populi* o *conventus publicus*, en ellas se discutían las cuestiones económicas de la localidad, así poco a poco reemplazaron la intervención del pueblo en las comunidades de tipo romano.

En la época medieval el derecho se legisló en los fueros como pactos, convenios o contratos entre el señor y sus vasallos, a pesar de que los fueros escritos eran anteriores al derecho consuetudinario que tenían el mismo origen y en ocasiones igual autoridad, se conoció entre los españoles como fuero de albedrío.

El Fuero de León (1188) fue el primer documento escrito que reunía las características de un ordenamiento jurídico- político de naturaleza constituyente, aprobado por las Cortes convocadas por el rey Alfonso IX; tiene la esencia de un pacto político- civil entre éste y el reino.

Existieron Fueros posteriores al mencionado arriba, pero es hasta 1520 cuando surge un documento considerado como la constitución política de las comunidades de Castilla llamado "*Instrucción que los comuneros de Valladolid dieron a sus procuradores en la Santa Junta de Avila*", no tuvo vigencia porque los comuneros fueron exterminados en los campos de Villalar por el emperador Carlos V aún así era el texto político más completo de su tiempo. Constaba de un prólogo y 108 capítulos, el primero de ellos decía: "*1. Capítulo que se sepa y averigüe la enfermedad de la Reyna n. S. afe se cure.*" Hacía mención a todas las cuestiones de índole política y civil que interesaban a la sociedad de esa época, expresando de manera enérgica los comuneros su opinión acerca de la conducta de sus reyes y su voluntad de corregir sus excesos en el gobierno.

La historia institucional de España nos presenta un sinnúmero de actos constituyentes, empero el más interesante fue la reunión celebrada el 5 de abril de 1526 por el pueblo vasco de Vizcaya, bajo el árbol de Guernica. Es un acto constituyente típico, pues emanó del pueblo y no fue necesaria la anuencia real.

La monarquía absolutista fue un rasgo característico de Europa durante la época medieval, el pueblo español no fue la excepción y es hasta el siglo XIX cuando se da su primera constitución -el 19 de marzo de 1812, la constitución de Cádiz-, que a la vez viene a ser la primera para sus colonias.

A través del proyecto de la Ley de Administración Local de Don Antonio Maura (1907 y 1909) se intentó incorporar el referéndum municipal tal como se aprobó por el congreso y dictaminó por el senado.

El proyecto de Reforma Local de Don José Canalejas hacía mención, en su base novena, al referéndum para aplicarlo en la fusión de municipios, enajenación o gravamen de bienes del patrimonio municipal, cuando se tratara de acuerdos del

ayuntamiento de interés excepcional y para decidir la municipalización de los servicios.

El referéndum municipal se reglamentó por vez primera, exclusivamente en el ámbito administrativo, en el Estatuto Municipal de 1924 del artículo 219 al 225.

La constitución republicana de 1931 incorporó el referéndum legislativo facultativo y el encaminado a resolver las dificultades suscitadas por el regionalismo, empero no incorporó el referéndum constitucional. Si una parte del país quería erigirse en una región autónoma debería de elaborar un estatuto aprobado por lo menos por el equivalente a los dos tercios de los electores inscritos, de la zona respectiva, antes de ser sometidos a la aceptación de las Cortes de la Nación. La constitución republicana de 1931 dispuso en su artículo 66 lo subsiguiente:

" el pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15% del cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias a la misma las de ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. "

El presidente Franco trató de cumplir aparentemente con el requisito del sufragio efectivo por medio de la promulgación, el 22 de octubre de 1945, de la denominada Ley del Referéndum Nacional; en realidad sólo el jefe de Estado podía hacer uso del referéndum. Esta ley introdujo el referéndum facultativo de la siguiente forma:

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

" Artículo 2. El referéndum se llevará a efecto entre los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años. "

" Artículo 3. Se autoriza al gobierno para dictar las disposicio-

nes complementarias conducentes a la formación del censo y ejecución de la presente Ley. "

El procedimiento para la aplicación del referéndum aparece regulado por el decreto del 8 de mayo de 1947; los artículos tercero y veinte declaran:

" Artículo 3. La emisión del sufragio además de un derecho, constituye un deber de todos los ciudadanos españoles mayores de veintiún años sin distinción de sexo, estado o profesión. "

" Artículo 20. La votación debe realizarse de manera secreta y a través de una papeleta de color blanco ajustada al modelo oficial, que sólo contendrá impresa la frase interrogativa: ¿ Ratifica con su voto el proyecto de Ley sobre..., aprobado por las Cortes Españolas en... de... de... ?, enseguida un espacio para poner las palabras Si o No. "

Las normas supletorias de estos artículos están contenidas en la Ley Electoral del 8 de agosto de 1907. La Ley del Referéndum Nacional se utilizó en dos ocasiones: para la aprobación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947) y para aprobar la Ley Orgánica del Estado (1966), debido más a la necesidad de dar una apariencia democrática frente al exterior que para promover la intervención del pueblo en las decisiones gubernamentales.

La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado -aprobada por el 96% de los votos, el 6 de julio de 1947- incorporó el referéndum obligatorio limitado al determinar que para derogar o modificar las leyes fundamentales era necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación; son leyes fundamentales *" el Fuero de los españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquier otra que, en lo sucesivo, se promulgue confiriéndole tal rango. "*¹⁰⁴

La Ley Orgánica del Estado fue aceptada el 14 de diciembre de 1966 con el 85% de los votos emitidos en el referéndum, al mismo tiempo de incorporar " nuevos elementos:

¹⁰⁴ Izaga S. J., P. Luis. Op. cit. p. 29.

institucionales, llevó a cabo la función de coordinar todo el cuerpo de textos legales anteriores, dándoles un sentido de unidad. " ¹⁰⁵ A partir de esta ley se hacen perceptibles la presencia de dos corrientes encontradas dentro del régimen (reformistas y continuistas) cuyo conflicto sería trascendental para alcanzar la restauración de la democracia.

La transición española se llevó a cabo durante un largo proceso que comprendió de diciembre de 1976 a diciembre de 1978. Aunque " *en sentido estricto el inicio de la transición se identifica con la celebración del referéndum sobre la Ley para la Reforma Política (LRP)* " ¹⁰⁶ realizado el 15 de diciembre de 1976, la verdadera realidad política es que en ese momento coincidieron los diferentes protagonistas en llevar a cabo un cambio político, dejando a un lado sus discrepancias.

En el interior del régimen franquista existía un proceso de pretransición política, puesto que había dos corrientes internas (continuistas y reformistas) luchando por el poder. Los continuistas eran partidarios de seguir con el statu quo del régimen e incluso proponían retomar los ideales fundamentales de los años cuarenta tanto en lo económico como en lo político, así llegaron a adquirir el sobrenombre de *bunker* por su clara oposición al cambio; en cambio, los reformistas consideraban la evolución del sistema como la única manera de preservarlo, es decir, estaban a favor de una apertura política. A causa de esto, en los años sesenta se dio una nueva correlación de fuerzas políticas.

Ese proceso iniciado dentro del régimen se debió primordialmente a tres factores: 1) el cambio en la estructura económica y social iniciado a fines de los años cincuenta, 2) la insistente presión mundial contra el régimen, y 3) a la oposición democrática fuera del gobierno franquista.

¹⁰⁵ Woldenberg, José y otros. *Sistema Político, Partidos y Elecciones*. 1a. edición. Trazos, Centro de Investigación A. C. México, 1993. p. 118.

¹⁰⁶ Woldenberg, José y otros. *Op. cit.* p. 125.

La consolidación del proceso extra- régimen hacia la democratización se alcanzó con la creación de la Junta Democrática (1974) y con la formación de la Plataforma de Convergencia Democrática (1975).

Pese a las diferencias ideológicas, la coincidencia estratégica de la oposición planeada entre 1968- 1974 dio pie al amplio consenso que hizo factible la transición democrática.

El proceso español se inició debido a los elementos reformistas dentro de la coalición gobernante; el primer paso consistió en realizar un proceso de liberación moderado.

*“ La muerte de Franco significó la sustitución de Arias Navarro por un primer ministro democratizador; Suárez y el rey emprendieron el camino a la liberalización y a la democratización del régimen con medidas como la aprobación por referéndum de la ley para la reforma política; la legalización de los partidos políticos, incluyendo al comunista; la negociación de los Pactos de la Moncloa; la convocatoria a elecciones; la redacción de la Constitución y su aprobación por referéndum, y la celebración de nuevas elecciones en el marco de la nueva Constitución. ”*¹⁶⁷

La estrategia se fundamentó en la velocidad y en el carácter moderado de los actores políticos como la Iglesia; la gran virtud de Suárez consistió en evitar la confrontación con los sectores franquistas.

El referéndum del 15 de diciembre de 1976 realizado para la aprobación de la Ley para la Reforma Política fue el primer proceso electoral, de los tres que veremos, efectuado dentro de la transición democrática. Siguiendo el orden jurídico franquista, aún vigente en ese momento, el proyecto de dicha ley fue aprobado primero por las Cortes —425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones— antes de ser sometida a la

¹⁶⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. 2ª. Impresión. Editorial UNAM, México, 1996. pp. 43 y 44.

votación popular; fueron decisivas las actuaciones del presidente Adolfo Suárez y del rey Juan Carlos de Borbón para obtener el consentimiento de todos los actores políticos (Iglesia, Fuerzas Armadas, aristocracia financiera, etc.) y así lograr todo lo anterior. Los resultados del referéndum fueron estos:

Participación (nacional y por regiones)	
Andalucía	81.9%
Cataluña	74.1%
Galicia	69.8%
País Vasco	53.9%
Total: 77.7%	
Votación y Abstención	
Sí	72.8%
No	2%
Abstención	22.3%

Entre el referéndum del 15 de diciembre de 1976 y las elecciones generales del 15 de junio de 1977 transcurrieron seis meses, durante los cuales se asentaron las bases del régimen democrático, al grado de definir el sistema electoral que regularía no sólo las primeras elecciones democráticas, las de 1979 y las de 1982, sino inclusive " por haberse adoptado prácticamente sin modificaciones en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, las elecciones generales posteriores: 1986, 1989 y 1993. " ¹⁰⁸ Los principios y el origen del sistema electoral de España se localizan en el Decreto- Ley 20/1997 sobre normas electorales.

¹⁰⁸ Woldenberg, José y otros. *Op. cit.* p. 134.

El Decreto- Ley 20/1997 expedido el 18 de marzo de 1977 con base a las atribuciones conferidas por la Ley para la Reforma Política al gobierno para normar las elecciones generales de 1977; estableció las formulas de asignación para la designación de escaños en el Congreso de los Diputados y en lo-concerniente al Senado se acogió a lo señalado en la Ley para la Reforma Política. La importancia de estas normas radica en que sus fundamentos elementales fueron adoptados por la Constitución de 1978 y después por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985.

Dentro de este marco jurídico y político se llevaron a cabo, el 15 de junio de 1977, las primeras elecciones democráticas posfranquistas para la integración de las Cortes que finalmente tendrían el carácter de constituyentes.

Una vez celebradas las votaciones, el Congreso de los Diputados eligió en julio una comisión especial de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, la cual designó en su seno una ponencia de siete miembros (3 de la UCD, 1 del PSOE, 1 de AP, 1 del PCE y 1 de la Minoría Cataluña). La Ponencia inició sus trabajos el 22 de agosto y entrego el primer anteproyecto en diciembre de 1977 –publicado el 5 de enero de 1978, en el Boletín Oficial de las Cortes para que se presentaren enmiendas en un plazo de 20 días naturales-. Se formularon 2030 enmiendas examinadas por la ponencia, en unión de unas « Notas y observaciones sobre el anteproyecto de Constitución » del propio presidente de las Cortes en ese entonces don Antonio Hernández Gil. El 17 de abril de 1978 la ponencia entrego su segundo y definitivo anteproyecto, con posterioridad discutido en el seno de la citada Comisión Constitucional del 5 de mayo al 20 de junio, presidida por Emilio Attard. El dictamen de la Comisión fue discutido en el pleno del Congreso a partir del 4 de julio y siendo aprobado el 21 de julio de 1978.

Fue enviado al Senado como proyecto para ser analizado, del 18 de agosto al 14 de septiembre de 1978, en primer lugar junto a las enmiendas realizadas por los

senadores en la Comisión Constitucional de la cámara alta, presidida por don José Federico Carvajal (PSOE). Del 25 de septiembre al 5 de octubre se desarrolló un debate plenario, debido a las modificaciones realizadas por la cámara alta al texto del Congreso fue necesaria la intervención de la Comisión Mixta Paritaria prevista en la Ley para la Reforma Política, la cual se reunió del 16 al 25 de octubre de 1978 y entregó un dictamen –publicado en el Boletín Oficial de las Cortes del 28 del mismo mes y año- que aprobaron tanto el pleno del Congreso como los senadores el 31 de octubre de 1978 sin modificación alguna.

El resultado de la votación realizada en el Congreso de los Diputados y en el Senado fue el siguiente:

Congreso de los Diputados:	
Sí	94.2%
No	1.8%
Abstención	4.1%
Senado:	
Sí	94.5%
No	2.3%
Abstención	3.3%

Nota: De los 350 diputados faltaron 5 y de los 248 senadores 9 no asistieron.

Una vez realizado el cuarto referéndum de la historia española (tras los de 1947, 1966 y 1976) el 6 de diciembre de 1978, tuvo los siguientes resultados oficiales:

Electores Censados	22.632.180
Total de votantes	17.873.301 (67.1%)
Votos a favor	15.706.078 (87.8%)
Votos en contra	1.400.505 (7.8%)
Votos en blanco	632.902 (3.5%)
Votos nulos	133.786 (0.74%)
Abstención	8.758.879 (32.9%)

Nota: Fue la primera vez que votaron los españoles de ambos sexos mayores de 17 años.

Estos resultados fueron proclamados de manera oficial el 21 de diciembre de 1978, el documento fue firmado por S. M. el Rey Don Juan Carlos I el 27 del mismo mes y año, ante las Cortes reunidas en sesión conjunta y publicado en el Boletín Oficial del Estado dos días más tarde.

La tramitación del texto constitucional fue de quince meses, la de más larga gestación en la historia jurídica de España; otra de sus particularidades es que fue elaborado por las dos cámaras, ya que las Cortes autoras del proyecto no habían sido elegidas de jure (oficialmente) como tales Cortes Constituyentes, aunque de facto se supiese que iban a serlo.

A través del referéndum del 6 de diciembre de 1978 se aprobó la constitución y con su promulgación terminó en sentido estricto el proceso de la transición española iniciándose la etapa conocida como la consolidación democrática. La palabra clave para lograr esta transición fue el consenso entre todos los actores políticos.

La actual carta magna española es abundante en las nuevas figuras que amparan los derechos del ciudadano frente a la autoridad, y los derechos del hombre en general. Tal parece como si el constituyente español hubiera aportado a la nueva democracia nacional el cúmulo de recursos y técnicas por medio de las cuales se garantice y proteja la participación del pueblo en los temas relevantes de la vida del país.

A continuación veremos los artículos constitucionales que regulan el referéndum en España:

PREÁMBULO

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promoverá el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un Orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente

CONSTITUCIÓN

“ Artículo 1. 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. ”

“ Artículo 23. 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. ”

“ Artículo 62. Corresponde al Rey:

c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. ”

“ Artículo 92. 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

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

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

“ Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

32º. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía del referéndum. ”

“ Artículo 151. 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 149 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143. 2. además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1º. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constitu-

yan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2º. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

—3º. Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4º. Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5º. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4º. Y 5º. Del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo. "

" Artículo 152. 1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo...

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. "

" Artículo 168. 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al capítulo II, Sección primera, del Título primero, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

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

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

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Segunda

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

Sexta

Cuando se remitieran a la Comisión de Constitución del congreso varios proyectos de estatuto. Se dictaminarán por el orden de entrada en aquélla, y el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 151 empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

1. Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada ley, la de Principios Fundamentales del Movimiento de 17 de mayo de 1958, el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, el del Trabajo de 9 de marzo de 1938, la Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y en los mismos términos esta última y la de Refrendum Nacional de 22 de octubre de 1945.

3. 7 EN ALEMANIA.

Las asambleas, según Homero, eran convocadas tanto en el Olimpo de los Dioses como en la tierra helénica de la época de la Iliada y de la Odisea, apareciendo también en los pueblos germanos invasores con sus tres elementos constitutivos: a) un jefe supremo o rey, b) un consejo de jefes menores, y c) una asamblea general de hombres libres. El Folkmoot y el witenagemot -anglosajones-, así como la Landsgemeinde -suiza- son asambleas populares que continuaron en las ciudades- Estado, y en las comunas.

Tácito nos describe la forma en que se reunían las asambleas populares de los pueblos germanos -organizados en clanes y tribus-, en su obra titulada "*Las historias; de la Germania.*"

Los príncipes (jefes) resolvían las cosas de menor importancia, las de mayor trascendencia se trataban en la junta general de todos; empero, primero debían de ser

tratadas y consideradas por los príncipes antes de ser puestas a consideración del pueblo. Tomaban asiento en el lugar donde quisieran, siempre acudían armados, después los sacerdotes ordenaban guardar silencio para que escucharan la propuesta realizada por el príncipe o el rey; en caso de que no les convenciera la propuesta hacían ruido con la boca, mas si les agradaba meneaban y sacudían las frámeas.

En la misma junta procedían a elegir a los príncipes, quienes eran los encargados de administrar la justicia en las villas y aldeas; se hacía acompañar por 100 hombres elegidos de la plebe para servirle como consejeros y autoridades.

La asamblea de los teutones (asamblea de todo el pueblo en armas) es semejante a la realizada por los pueblos suizos de Uri, Unterwalden, Gladis y Appenzell.

La revolución de 1848 introdujo en Alemania la llamada monarquía constitucional en donde la unidad política y la representación popular estaban representadas por el monarca; éste sistema político existió hasta noviembre de 1918.

En Alemania la revolución de 1918 incorporó prácticamente la doctrina democrática del poder constituyente del pueblo.

Durante el período comprendido del 10 de noviembre de 1918 al 6 de febrero de 1919 -reunión de la Asamblea Nacional Constituyente- un " Consejo de Comisarios del Pueblo " de seis y a partir de diciembre de 1918 de cinco personas fue el encargado del gobierno provisional; eran vigilados por los consejos de trabajadores y soldados.

Los comités denominados " Consejos de trabajadores y soldados eran reconocidos como poseedores del poder político, y se mantuvieron hasta la reunión de una Asamblea elegida por todo el pueblo alemán con arreglo a los preceptos democráticos para acordar las leyes constitucionales. ¹⁰⁹

¹⁰⁹ Schmitt, Carl. Op. cit. p. 65.

La Asamblea Nacional se reunió el 6 de febrero de 1919, en Weimar, para ejercer el poder constituyente otorgado, por el pueblo alemán, y elaborar el contenido de las normas constitucionales necesarias para su aplicación.

La Constitución de Weimar (11 de agosto de 1919) entró en vigor el 14 de agosto de 1919, y se sustenta en el poder constituyente del pueblo alemán. Su disposición más importante se encuentra insertada en el preámbulo al declarar " *El pueblo alemán se ha dado esta Constitución* " y en el artículo I párrafo segundo al aseverar que " *El poder del Estado emana del pueblo* "; disposiciones similares se encuentran en la constitución de 1949.

El fundamento jurídico- positivo de la constitución de Weimar se encuentra en " *el Poder constituyente del pueblo alemán como Nación, esto es, unidad con capacidad de obrar y consciente de su existencia política.* " ¹¹⁰

Los constituyentes alemanes de Weimar (1919) establecieron el referéndum constitucional y el legislativo con carácter facultativo. La constitución de Weimar contemplaba las siguientes hipótesis, para una iniciativa de referéndum:

- 1.- Referéndum dispuesto por el presidente del *Reich* (Art. 73, frac. I y III).
- 2.- Referéndum a propuesta de una vigésima parte de los votantes frente a una ley cuya publicación se hubiese suspendido a propuesta de un tercio, al menos, del *Reichstag* (Art. 73, frac. III).
- 3.- Referéndum a petición del *Reichsrat* cuando el *Reichstag* hubiese acordado contra su veto una ley de reformas a la constitución (Art. 76, frac. II).

¹¹⁰ Schmitt, Carl. Op. cit. p. 69.

4.- En la facultad del presidente del *Reich* de disponer un referéndum se encontraba, tanto la facultad general de disposición frente a toda ley acordada por el *Reichstag*, de acuerdo al artículo 73 en su fracción I, como también la facultad especial de disposición para decidir una divergencia de opinión entre el *Reichstag* y el *Reichsrat*, del artículo 73, fracción III.

La Ley del 27 de junio de 1921 trataba sobre el referéndum y enumeraba cinco casos en los que podía proceder contando con la decisión popular teniendo como base la iniciativa popular; sin embargo, el número tres de ésta ley (reforma de la constitución) añadía un sexto caso; cuando tuviese lugar una decisión popular sobre iniciativa popular sería objeto de referéndum, no sólo la ley iniciada, sino además la que, aprobada por el *Reichstag*, fuese rechazada.

Conforme a la constitución de Weimar, artículo 73 en su fracción IV, tan solo el presidente del *Reich* podía convocar a referéndum tratándose del presupuesto, de leyes tributarias y de las escalas de sueldos.

El precepto 73, fracción III inciso C.a. constitucional, contiene un auténtico procedimiento de legislación popular, o sea, un referéndum introducido por iniciativa popular; pero se encontraba prevista una derivación del procedimiento legislativo ordinario.

El proyecto de ley propuesto en vías de la iniciativa popular era

" sometido por el gobierno al acuerdo del Reichstag, y el referéndum no tenía lugar sobre la iniciativa popular cuando el Reichstag aprobaba sin modificación la ley iniciada. "

Las otras alternativas de referéndum previstas en la constitución, pero no pertenecientes a la substanciación de legislación popular, siguen existiendo frente a cada acuerdo de ley del *Reichstag*. Aunque éste no apruebe el proyecto de ley formulado en

vías de la iniciativa popular, entonces debe de realizarse un referéndum, éste se hará sobre la iniciativa popular.

La relación directa entre el pueblo y el gobierno puede darse a través de un plebiscito por medio de un órgano de gobierno frente a los acuerdos del parlamento, artículo 73, fracción III inciso C.a:

" Una ley acordada por el Reichstag ha de ser llevada al referéndum, antes de su publicación, cuando el Presidente del Reich así lo determine dentro del plazo de un mes. "

A pesar de que la constitución alemana no fue aceptada por el pueblo, sino solamente por la Asamblea Nacional Constituyente, en ella se estableció, por medio de diversos preceptos, el empleo del referéndum tanto para las modificaciones constitucionales como para las legislativas.

En tres ocasiones se puso a prueba el referéndum; en la primera se efectuó para expropiar los bienes de los príncipes alemanes (20 de junio de 1926) ésta fue iniciada por los comunistas y apoyada por los socialdemócratas, la cifra exigida para solicitar dicha petición era de 4.000.000 firmas, suscribiéndola 12.523.939 electores, sin embargo, como modificaba la constitución (respecto a las normas relacionadas con la propiedad privada y a la igual protección de la ley) requería del consentimiento de la mayoría de éstos; los socialdemócratas y los comunistas no lograron reunirla.

El segundo referéndum (1928) versaba sobre la petición hecha al pueblo alemán para que el gobierno no construyera acorazados -fue iniciada por los comunistas-, pero al no conseguir el apoyo del 10% del cuerpo electoral para su petición fracasaron en su intento de llevar a cabo ese referéndum.

Finalmente, el tercer referéndum lo comenzó la parte más conservadora de los nacionalistas y la organización más importante de veteranos de guerra -los " Cascos

de Acero ". Pedían la denuncia de la cláusula llamada " *De la culpabilidad de la Guerra* " del Tratado de Versalles (artículo 231), puesto que convertía en delito el hecho de que un funcionario público firmase un tratado o acuerdo con una potencia extranjera y esto conllevara a la obligación de realizar pagos por aquella razón. Los destinatarios de dicha cláusula eran los hombres refrendatarios del Plan Young -22 de diciembre de 1929-; sin embargo, fallaron los organizadores del referéndum por la falta de firmas, pues no reunieron la mitad del electorado inscrito para el referéndum nacional.

Se presentaron otras cuatro ocasiones en que diversos grupos u organizaciones demandaron la realización del referéndum para resolver cuestiones presupuestarias, mas fueron desautorizadas por el Ministro del Interior porque contemplaban áreas fuera del marco constitucional.

La Constitución de Weimar (1919) reguló el plebiscito, *wolksabstimmung*, para consultar a los ciudadanos sobre una modificación territorial y para la formación de nuevos estados dentro del *Reich*, según disposición expresa de su artículo 18.

En 1905 a raíz de la Primera Guerra Mundial (1914- 1945) se celebraron numerosos plebiscitos, bajo el influjo de las ideas wilsonianas del autogobierno del pueblo y de la nacionalidad, en las zonas de Eupen y Malmedy (germano- belgas), Schleswig (germano- danesa), Allenstein, Marienwerder y Alta Silesia (germano- polacas), y en el Anschluss (alemán- austriaco).

Durante el régimen de Adolfo Hitler se apeló de manera frecuente a la acción popular directa, efectuándose auténticos plebiscitos de acuerdo con una disposición dictada el 14 de julio de 1933.

La primer ocasión en que se utilizó el plebiscito fue en el invierno de 1933 para ratificar el retiro de Alemania de la Sociedad de las Naciones y de la Conferencia del

Desarme; en el plebiscito celebrado el 12 de noviembre de 1933 se aprobó con un 95.1% de los votos de los electores dicho retiro, tan solo un 4.9% se opuso a éste.

Al fallecer el presidente alemán Hindenburg (31 de julio de 1934) fueron delegados a

" Hitler como canciller y Führer todos los poderes presidenciales, evitando así la elección entre dos alternativas indeseables: tener formalmente por encima de él un presidente o tener en la práctica un canciller a su lado. "¹¹¹

En 1935 el plebiscito se empleó para la ratificación del rearme tudesco desafiando la prohibición del Tratado de Versalles.

Adolfo Hitler al recopar militarmente Renania (1936) y Austria (1938) inmediatamente apela a las masas alemanas, a través del plebiscito, para ratificar su anexión.

La actual constitución germana data del 23 de mayo de 1949, llamada en alemán "*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*" y aprobada en la ciudad renana de Bonn por el Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*), es conocida familiar y convencionalmente como la Ley Fundamental de Bonn (*Bonner Grundgesetz*); desde entonces se han promulgado cuarenta y una enmiendas, sin llegar a afectar los principios esenciales ni la estructura de las instituciones.

La ley suprema alemana de Bonn incluyó detalles para el procedimiento del plebiscito, especifica los métodos de esta clase para la reordenación de los Estados de la República (*Länders*).

¹¹¹ Friedrich, Carl J. Op. cit. p. 538.

El 9 de septiembre de 1951 se celebró un plebiscito; casi el 70% de los votantes, más de la mitad del censo electoral, se pronunció a favor de la unificación de los tres Estados (Baden, Württemberg- Baden y Württemberg- Hohenzollern) en una nueva entidad con el nombre de Baden- Württemberg, con capital en Stuttgart. El 9 de mayo de 1952 quedaron constitucionalmente disueltos y suprimidos los tres *Länders* originarios.

La unificación de las tres regiones territoriales en el Südweststaat (1951- 1952) fue confirmada por el Tribunal Constitucional Federal.

La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, en vigor, regula el referéndum (*Volksentscheid*) en los siguientes artículos:

" Artículo 20. 1. La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.

2. Todo el poder estatal emana del pueblo (*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*), el cual lo ejerce en las elecciones y votaciones y mediante los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. "

" Artículo 29. 1. Se podrá reordenar el territorio federal para asegurar que los Estados regionales estén en condiciones, por su dimensión y su capacidad económica de cumplir, efectivamente las tareas que les correspondan. En este punto se...

2. Las medidas de reorganización del territorio federal se adoptarán mediante Ley Federal que requerirá confirmación mediante referéndum popular, debiéndose oír en todo caso a los Estados afectados.

3. El referéndum se celebrará en los Estados cuyo territorio o en parte de cuyo territorio se haya de constituir un Estado nuevo o redefinir los límites del existente (*Estados afectados*). Se votará sobre la cuestión de si los Estados afectados deben permanecer en la misma situación o si procede modificar los límites de uno ya existente. Se entenderá que hay decisión popular a favor de constituir un nuevo Estado o de redefinir uno ya existente, si en el futuro territorio del mismo y en el conjunto de los territorios o de las partes de territorio de un Estado afectado cuya pertenencia regional vaya a quedar alterada en el mismo sentido, así lo aprobare la mayoría de los votantes respectivos. No se entenderá adoptada, por el contrario, dicha decisión, cuando en el territorio de uno de los Estados afectados, la mayoría rechace el cambio, si bien no se estimará que haya negativa cuando en el territorio cuya adscripción se trate de modificar, el cambio fuere aprobado por mayoría de dos tercios, a menos que en la totalidad del estado afectado una mayoría de dos tercios se pronuncie en contra de la alteración.

4. En caso de que un espacio demográfico y económico continuo y delimitado, que tenga sus partes en varios Estados y que cuente, por lo menos, un millón de habitantes o una décima parte de los respectivos electores de la Dieta Federal pida mediante iniciativa popular que se establezca para dicho territorio una adscripción regional única, se resolverá mediante ley federal, dentro de un plazo de dos años, si procede modificar la

pertenencia regional con arreglo al apartado 2 o celebrar en los estados afectados una votación popular.

5. La consulta popular se encaminará a determinar si la modificación de la adscripción regional que la ley debe proponer encuentra o no asentimiento. La ley podrá someter a la consulta no más de dos propuestas diferentes. Si la mayoría aprueba una propuesta de cambio de pertenencia regional, se resolverá por ley federal en un plazo de dos años si procede o no modificar, con arreglo a lo previsto en el apartado 2, la adscripción regional. Si una propuesta de cambio obtiene una aprobación de las proporciones indicadas en el apartado 3, tercer y cuarto incisos, se dictará, en un plazo de dos años tras la celebración de la consulta popular, una ley federal para la constitución del Estado propuesto, sin que la ley requiera confirmación por referéndum popular.

6. Constituirá mayoría en las decisiones y consultas populares la mayoría de los votos emitidos cuando represente, por lo menos, una cuarta parte de quienes tengan derecho a votar en las elecciones a la Dieta Federal. En lo demás se establecerán, mediante ley federal, los pormenores de aplicación en materia de votación, iniciativa y consulta populares. Dicha ley podrá prever también que no se puedan reiterar las iniciativas populares en un lapso de cinco años.

7. Podrán efectuarse otras alteraciones del territorio de los Estados mediante tratados internacionales o Ley Federal adoptada con asentimiento del Consejo Federal, cuando el territorio cuya pertenencia regional se trate de modificar no tuviere más de 50.000 (cincuenta mil) habitantes. Se establecerán las normas de desarrollo mediante Ley Federal que requerirá la conformidad del Consejo Federal y de la mayoría de los diputados de la Dieta Federal; y que deberá prever asimismo el trámite de audiencia a los municipios y circunscripciones afectados.

8. Podrán los Estados regionales concertar por vía de tratado una readscripción del territorio respectivo o de partes del mismo, prescindiendo de lo dispuesto en los apartados 2 al 7, previa audiencia a los municipios y distritos afectados. El tratado deberá ser ratificado mediante referéndum en cada uno de los Estados contratantes. Si el tratado afecta sólo a partes del territorio de esos Estados, se podrá limitar la ratificación por referéndum a estas partes, no aplicándose el inciso quinto, semiinciso segundo. En el referéndum se decidirá por mayoría de votos emitidos cuando esa mayoría suponga, como mínimo, una cuarta parte de los ciudadanos con derecho de voto en las elecciones a la Dieta Federal. Se dictarán mediante Ley Federal las normas de desarrollo. El tratado requerirá en todo caso aprobación de la Dieta Federal.

Artículo 118. Podrá efectuarse la reestructuración de los territorios comprendidos en los Estados de Baden, Württemberg-Baden, y Württemberg-Hohenzollern, mediante convenio de los estados interesados. En el supuesto de que no llegue a concertarse dicho convenio, la reestructuración se regulará mediante una ley federal que deberá prever un referéndum.

Artículo 118a. Podrá efectuarse la nueva división del territorio comprendido en los Estados regionales de Berlín y de Brandenburgo, sin atenderse a lo dispuesto en el artículo 29, mediante acuerdo entre ambos Estados, con participación de los electores respectivos.

Artículo 146. La presente Ley Fundamental, que se aplicará a todo el pueblo alemán una vez consumadas la unidad y la libertad de Alemania, dejará de regir el día en que comience a regir una Constitución que haya sido libremente aprobada por el pueblo alemán.

Nota: Este artículo fue redactado conforme al precepto 4 del Tratado de Unión del 31 de agosto de 1990.

3.8 EN ITALIA.

En Italia su forma de gobierno era una monarquía absoluta hasta antes del 2 de junio de 1946, fecha en que se celebró un referéndum que puso fin a este sistema de gobierno, ello trajo la abdicación de Humberto II de Saboya al trono y se adoptó la forma de gobierno republicana como literalmente lo establece el primer precepto de la constitución de la república italiana (27 de diciembre de 1947):

" Artículo 1. Italia es un República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución. "

La constitución de 1947 incorporó la iniciativa popular y el referéndum, después de la Segunda Guerra Mundial, así también configuró dos diferentes clases de referéndum facultativo: 1) en materia constitucional (artículo 138), y 2) en materia legislativa, siendo tan solo abrogativo de acuerdo al artículo 75, reenviando a una ley -promulgada hasta el 25 de mayo de 1970- las sucesivas modalidades de detalle.

Su artículo 138 adopta dos formas distintas para efectuar una reforma constitucional:

1.- Generalmente las leyes de reforma de la constitución y las normas constitucionales son aprobadas por cada una de las Cámaras en dos discusiones sucesivas, en un tiempo no menor de tres meses, requiriéndose la mayoría absoluta para la segunda discusión en cada Cámara. Si ésta discusión

*" ha sido adoptada en cada Cámara por lo menos con dos tercios de mayoría (de los componentes de las Asambleas), el procedimiento debe considerarse concluido, presuponiéndose, iuris et de iure, que también el cuerpo electoral es de la misma opinión. "*¹¹²

¹¹² Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. cit. p. 276.

Las nuevas leyes deben de promulgarse dentro del término previsto, por el Presidente de la República, en caso de que haga uso de su poder de reenvío, se llevará a efecto una tercera discusión en cada Cámara; y

2.- Si en la segunda discusión realizada por las Cámaras no se alcanzó la mayoría solicitada de los dos tercios, las leyes relativas serán publicadas sin demora -con el fin de que sea conocida por la opinión pública-, pero no se promulgarán dentro de los tres meses siguientes porque un quinto de los miembros de cada Cámara, cincuenta mil votantes o cinco consejos regionales podrán solicitar que sean sometidas a referéndum. De esta forma no podrán promulgarse y menos publicarse de manera definitiva las leyes que no obtengan en el referéndum la mayoría de los votos válidos.

La Ley Constitucional del 11 de marzo de 1953 en su precepto segundo estableció la competencia del Tribunal Constitucional para juzgar si las peticiones del referéndum abrogador, presentadas en virtud del artículo 75 constitucional son admisibles de acuerdo al párrafo segundo del citado artículo, es decir, en vinculación con la prohibición de que afecten a leyes tributarias y del presupuesto, de amnistía y de indultos, y de autorización para ratificar Tratados Internacionales. También admite la intervención del tribunal aún antes de que el Presidente de la República convoque a un referéndum.

La Ley Fundamental Italiana en su artículo 132 ha previsto la posibilidad de un aumento o disminución del número de las regiones, como posibles mutaciones territoriales, existen reguladas dos hipótesis. El primer supuesto es sobre la creación o extinción de una o más regiones y para que se de necesita los siguientes requisitos:

- 1.- *La petición de un número de consejeros municipales que representen, por lo menos, un tercio de las poblaciones interesadas.*
- 2.- *Aprobación de la misma a través de referéndum por parte de la mayoría de las mismas poblaciones.*
- 3.- *La correspondiente ley constitucional formulada por el Parlamento con plena discrecionalidad, en vista de los intereses nacionales superiores, sin olvi*

que cada región debe de contar con un millón de habitantes por lo menos.

En cuanto a la segunda hipótesis, relativa a los cambios de provincias o municipios de una región a otra, será menester:

- 1.-Una solicitud de las provincias y municipios interados.*
- 2.- Aprobación mediante el referéndum.*
- 3.-Una ley ordinaria formulada después de haber oído a los consejos regionales.*

Solamente la región de Cerdeña regula los detalles del procedimiento de revisión de los estatutos especiales, aceptando además de la iniciativa gubernativa y parlamentaria, la del Consejo Regional o de 20 mil electores de la región, añadiendo que si el dictamen siempre necesario del Consejo Regional fuese contrario y, a pesar de esto, una de las Cámaras hubiese aprobado en la primera votación la revisión, el presidente de la región pudiese entonces convocar a un referéndum consultivo antes del plazo previsto en la constitución para la segunda discusión.

La primera votación de un referéndum abrogativo se dio a principios del verano de 1971, la causa fue la ley del 1 de diciembre de 1970 que introdujo el divorcio en la legislación italiana, cumplidos con todos los requisitos previos el referéndum fue convocado por medio del decreto presidencial del 27 de febrero de 1972 para el 11 de junio del mismo año, pero se prorrogó hasta el 12 de mayo de 1974 su celebración con motivo de la disolución de las cámaras (28 de febrero de 1972) siendo su resultado en sentido negativo.

En 1977 fueron presentados ocho requerimientos para la realización de referéndums. por el partido radical, en junio consiguieron las 50 mil firmas preestablecidas; de éstos sólo cuatro fueron admitidos, siendo los siguientes:

- a) La ley del 22 de mayo de 1975, denominada Ley Real;*
- b) Diversos artículos relacionados a las competencias de la Comisión Interparlamentaria de Investigación (Ley del 25 de enero de 1962);*

- c) *La Ley del 2 de mayo de 1974; y*
- d) *Los artículos 1 a 3bis de la Ley del 14 de febrero de 1904.*

El 12 de julio de 1978 se celebró el referéndum abrogativo sobre la Ley Real y la financiación de los partidos, con un resultado negativo.

Durante 1980 se presentaron diez requerimientos de referéndum, admitiéndose por el Tribunal Constitucional, sólo seis:

- 1) *El denominado " restrictivo " del aborto;*
- 2) *El conducente a abolir la pena de trabajos forzados;*
- 3) *El encaminado contra la llamada Ley Cossiga sobre el orden público;*
- 4) *El referéndum sobre el aborto en sentido liberalizador;*
- 5) *El referéndum para la abolición del transporte de armas por los ciudadanos; y*
- 6) *El tendiente a reestructurar los tribunales militares.*

En cuanto a los cinco primeros referéndums la votación se llevó a cabo los días 17 y 18 de mayo de 1981, siendo rechazados por la ciudadanía tales propuestas; por lo que concierne al último, no se realizó debido a que de manera previa las cámaras habían aprobado la Ley del 7 de mayo de 1981 que regulaba la reestructuración de los tribunales castrenses.

Un ejemplo claro del plebiscito, en Italia, es el celebrado en el decenio de 1860- 1870 con motivo del procedimiento de formación de la unidad italiana, con la anexión al reino de Cerdeña de varios ex- Estados y provincias de la península, así como en la cesión al imperio francés de Niza y Saboya.

La Constitución de la República Italiana, del 27 de diciembre de 1947, aún en vigor contempla el referéndum en los artículos subsiguientes:

*" Artículo 1. Italia es una República democrática fundada en el trabajo.
La soberanía pertenece al pueblo; que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución. "*

" Artículo 75. Se celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 (quinientos mil) electores o cinco consejos regionales.

No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto ni de autorización para ratificar tratados internacionales.

Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados.

Quedará aprobada la propuesta sometida a referéndum si hubiere participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y aquélla obtiene la mayoría de los votos válidamente emitidos.

La ley determinará la forma de celebración del referéndum. "

" Artículo 87. El Presidente de la República es el Jefe del Estado (Capo dello Stato) y representa la unidad nacional.

Señalará la fecha del referéndum popular en los casos previstos por la Constitución. "

" Artículo 123. Toda Región tendrá un Estatuto que, en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, establecerá las normas relativas a la organización interna de la Región. El Estatuto regulará el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la Región y la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales.

El Estatuto será aprobado por el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y ratificado por ley de la República. "

" Artículo 132. Se podrá, mediante ley constitucional, y oídos los Consejos Regionales respectivos, disponer la fusión de Regiones existentes o la creación de Regiones nuevas con un mínimo de un millón de habitantes, cuando así lo pida un número de Ayuntamientos que represente un tercio, como mínimo, de las poblaciones interesadas y la propuesta sea aprobada por referéndum de la mayoría de dichas poblaciones.

Se podrá asimismo, mediante referéndum y por ley de la República, oídos los Consejos regionales respectivos, autorizar que las provincias y municipios que lo soliciten, sean segregados de una Región y adscritos a otra. "

" Artículo 138. Las leyes de reforma de la Constitución y demás leyes constitucionales se aprobarán por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas, con un intervalo no inferior a tres meses y por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 (quinientos mil) electores o cinco Consejos regionales. No se promulgará la ley sometida a referéndum si no fuere aprobada por la mayoría de los votos o válidamente emitidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley hubiere sido aprobada en segunda votación en cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios de los respectivos componentes. "

" Artículo 139. No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana. "

3.9 EN GRAN BRETAÑA.

Las primeras comunidades se encontraban agrupadas en centurias (*hundreds*), una reunión de centurias la constituían los pequeños reinos desde los primeros tiempos de la dominación anglosajona, algunas de ellas llegaron a ser los condados o *shires* de la época posterior, cuando el Reino Unido se encontraba sometido y unificado a un mismo gobierno.

La centuria tenía su asamblea (*moot*), ésta tenía como función primordial la de funcionar como un tribunal; por encima de ella estaba la asamblea general de los hombres libres (*folk- moot*).

Cuando el Reino Unido aún no se había podido constituir en un solo reino, días previos a la invasión normanda (1066), esos reinos que en otro tiempo habían tenido una vida política independiente, se redujeron tan solo a la categoría de condados y sus asambleas nacionales (*folk- moots*) se transformaron en asambleas de condados (*shire- moots*) presididas por el representante del rey (*sherif*), el obispo (representante de la Iglesia) y el representante de la tribu (*aldorman*), y estaban integradas por los *landowners*, los propietarios de los condados, el *bailío*, el sacerdote y cuatro hombres de cada *township*, más doce representantes de cada *hundred* y todos los funcionarios.

La autoridad nacional suprema era el Gran Consejo denominado *Witenagemot* o asamblea de sabios; se presupone que todo hombre libre tenía el derecho de asistir a ésta asamblea y participar, aunque sus miembros originarios debieron ser los representantes del condado y los del rey.

El rey convocaba a las asambleas de los condados y a los principales funcionarios para reunir una verdadera asamblea nacional, así los reunía en gran *Mycelgemot* en alguna localidad del reino y les pedía que aprobarán las leyes.

La facultad para realizar leyes, nombrar funcionarios y determinar los impuestos correspondía al rey y al *Witenagemot*; éstas son las instituciones tradicionales de la Gran Bretaña anglosajona, anteriores a la conquista normanda.

La Carta Magna del 15 de junio de 1215 (*Magna Charta Libertatum* o Gran Fuero de las Libertades) otorgada por el Rey Juan " *Sin Tierra* " es considerada como un acto constituyente para Inglaterra, es el punto de partida para la realización de nuevos actos constituyentes posteriores

*"y complementarios, con los cuales se estructura el equilibrio de las fuerzas políticas actuantes, que queda finalmente establecido con el triunfo de la clase media y la preponderancia de su representación parlamentaria en la Cámara de los Comunes."*¹¹³

La consecuencia inmediata de la revolución inglesa (S XVII) que provocó la caída del rey Carlos I. fue la apertura del debate acerca del origen del poder político y de la naturaleza de la soberanía; surgen en ese tiempo las ideologías de Locke, Hobbes, etc.

El problema sobre el poder constituyente y sobre la constitución aparece con el *Agreement of the people* (1647). El texto del Instrumento de Gobierno (*Instrument of Government*) promulgado por Cromwell en 1652, indica con precisión la naturaleza del poder constituyente y su distinción con el poder legislativo, al establecer requisitos especiales para la reforma y además contiene en sus artículos 24 y 38 la nulidad de toda ley contraria a sus disposiciones.

¹¹³ Sánchez Viamonte, Carlos. *Op. cit.* p. 72.

La aplicación del referéndum ha sido discutida desde 1882 y, sobre todo, desde el discurso pronunciado por el Lord Salisbury, en octubre de 1894.

En 1911 cuando los liberales optaron por disminuir los poderes de la Cámara de los Lores, tuvieron que plantear el problema ante los electores; por lo tanto,

“ digan lo que digan los juristas acerca de la cuestión, desde un punto de vista político hay que afirmar que en la Gran Bretaña se reconoce que el poder de reforma corresponde al cuerpo electoral. Sólo un referéndum puede sancionar el cambio constitucional. ”¹¹⁴

El Acta de Establecimiento de 1911 (a través de la cual el Parlamento británico se integró en la Cámara Baja y la Corona) vino a complementar a la Ley de Reforma de 1832 en favor de la intervención política del pueblo británico, así como el reconocimiento a la Cámara de Diputados como su gran representante.

Por último, el gobierno laboralista anunció en Inglaterra un referéndum sobre la entrada a la Comunidad Económica Europea en 1975, siendo esta la primera vez que el pueblo anglo experimento el referéndum a nivel nacional, el electorado vota contundentemente por la unión al Mercado Común.

El primero de marzo de 1979 se celebra un referéndum acerca de un proyecto de ley tendiente a otorgarle a Escocia y Gales una autonomía limitada; su actuación con una ley posterior quedaba vinculada al hecho de que los votantes la aceptaran, al menos, por un 40% de los inscritos; sin embargo, en Gales los síes sólo alcanzaron el 20.3% de los sufragios y el 11.9% de los inscritos, mientras en Escocia los síes fueron el 51.6% de los votos y el 32.9% de los inscritos.

El 11 de septiembre de 1997, 18 años más tarde, se celebró un referéndum en

¹¹⁴ Friedrich, Carl J. Op. cit. p. 141.

Escocia teniendo como resultado que contará con un Parlamento independiente (por primera vez en 300 años) con facultad para administrar y aumentar los impuestos a partir del año 2000. El 74.3% del electorado respaldó la creación de un organismo autónomo para su provincia, mientras el 63.4% se manifestó en pro de que dicho organismo tenga potestad para administrar e incrementar los impuestos.

Los ciudadanos de Gales se manifestaron, 21 de septiembre de 1997, en un referéndum por el establecimiento de su primera asamblea nacional en 600 años. 2.2 millones de votantes galeses se manifestaron en favor de la pregunta: " *Estoy de acuerdo en que debería haber una asamblea galesa.* ". El resultado final fue que el 51% de los sufragantes votaron por la devolución de poderes a Gales.

La asamblea, que contará con poderes limitados, estará constituida por sesenta miembros electos cada cuatro años, cuarenta de ellos se elegirán a partir de los distritos electorales representados por los miembros galeses del Parlamento de Londres y los otros veinte se repartirán entre los partidos por representación proporcional para reflejar las tendencias del voto de los diferentes lugares de Gales; esto se dará a partir del año 2000.

Aunque sus sesenta diputados no tendrán muchas facultades, pues el presupuesto seguirá siendo elaborado y aprobado en Londres y no en la nueva capital de la región: Cardiff.

3.10 EN ARGENTINA.

En la historia constitucional de Argentina localizamos un antecedente, con cierta vinculación con el referéndum, en la Constitución Nacional de 1826 porque de manera

expresa se requería que fuera sometida a un referéndum de las provincias para alcanzar su obligatoriedad legal, a través de la aceptación del pueblo argentino.

La Constitución Nacional de 1853 no mencionaba el referéndum, es más la doctrina lo consideraba inconstitucional o incompatible con la ley suprema, puesto que afectaría la forma representativa de gobierno contemplada en su artículo 1, argumentación reforzada por el artículo 22 que decía: " *El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas...* "

Sin embargo, el referéndum ha sido establecido en algunas provincias de Argentina, como veremos enseguida.

La Constitución de la Provincia de Córdoba autoriza, artículo 152, a la legislatura estatal a otorgar al electorado de cada municipalidad los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos; en ejercicio de ésta facultad se sancionó la Ley No 3836 del 25 de agosto de 1939, estableciendo dichos derechos en el ámbito municipal.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos, en su artículo 193, establece que:

" la ley orgánica de las corporaciones municipales podrá otorgar al electorado de cada municipio, y para casos expresamente enumerados, los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos. "

La aplicación del sistema en la Constitución de 1921 de la Provincia de Santa Fe fue un experimento de muy corta duración, ya que antes de su entrada en vigor fue vetada por el ejecutivo; puesta en vigencia doce años después (1933) por decisión de la legislatura, rigió hasta el mes de octubre de 1935 debido a la intervención federal basada entre otras razones en la aplicación de esa constitución.

En la República Argentina el referéndum constitucional sólo se lleva a cabo en la Provincia de Buenos Aires y en la Provincia de Mendoza.

La Constitución de la Provincia de Mendoza sirvió como prototipo para la reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires en 1934; sus artículos 220 a 222 contienen un sistema idéntico al de la constitución de 1889 de la Provincia de Buenos Aires para llevar a efecto una reforma constitucional, siendo estos los pasos a seguir:

- 1) Una ley que declare la necesidad de la reforma;
- 2) Una consulta popular sobre si se convoca o no una convención constituyente, en caso afirmativo;
- 3) Reunión de la convención constituyente y sanción de la reforma. A eso se agrega que la ley en que se declare la necesidad de la reforma no podrá ser vetada.

Además el artículo 223 primera y segunda parte, dice:

" la necesidad de enmienda o de reforma de un solo artículo de esta Constitución podrá ser declarada y sancionada también por dos tercios de los miembros que conformen cada Cámara "

y que

" una vez dictada la ley que sancione la enmienda o reforma, se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados se vote en todas las secciones electorales, en pro o en contra de la reforma sancionada. "

Esto lo ratifica el artículo 268 al declarar:

" Declarada por la Legislatura la necesidad de la reforma total o parcial de la Constitución se la someterá al pueblo para que vote en pro o en contra. "

En la Provincia de Buenos Aires se creó por medio de la constitución de 1873, el procedimiento regulado del artículo 208 al 210 era este:

- a) Proponer enmienda, por diez diputados, cinco senadores o por el ejecutivo;
- b) Declarar la necesidad de la enmienda por tres quintos de votos de cada Cámara;
- c) Proceder a discutirla;
- d) Aceptarla por dos tercios de cada Cámara; y
- e) Aprobarla por mayoría de electores.

Tratándose de una reforma de parte o del todo de la constitución, se sigue el procedimiento estipulado del inciso a) al d), y se consulta a los votantes a través de un plebiscito para ver si se reúne o no una convención constituyente; en caso afirmativo, el precepto 211 dice:

“ la asamblea legislativa, en la sesión siguiente, convocará una convención que se compondrá de tantos miembros como sean los que compongan las cámaras legislativas... Esta convención se reunirá tres meses después de hecha la convocatoria, con el objeto de revisar, alterar o enmendar esta Constitución, y lo que ella resuelva por mayoría será promulgado como la expresión de la voluntad del pueblo. ”

La Constitución de 1873 preveía tres hipótesis: a) reforma total, b) reforma parcial y c) enmienda. En los dos primeros casos, el referéndum tiene como objeto decidir si se reúne o no una convención constituyente; mientras, en el tercer caso, la enmienda se hará por sanción legislativa sujeta al voto popular, prescindiendo de la convención.

La Constitución de 1889 reprodujo en su artículo 217 el artículo 211 de la Constitución de 1873, pero adopta tan solo un procedimiento para todos los casos; consistente en declarar la necesidad de la reforma en la legislatura por tres quintos de votos de cada una de las cámaras, y someter luego al voto popular si se reúne o no la convención constituyente; en caso positivo, este cuerpo debate y sanciona la reforma por mayoría.

Con la reforma constitucional de 1934 se modificaron los procedimientos para realizar reformas constitucionales en los siguientes términos:

" Artículo 192.- Esta Constitución sólo podrá ser reformada por el siguiente procedimiento:

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

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

" Artículo 193.- En caso de convocarse a una convención reformadora, la ley expresará la forma de su funcionamiento y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido. "

" Artículo 194.- La convención será formada por ciudadanos que reúnan las condiciones necesarias para ser diputados, y se compondrá del mismo número de miembros que la Asamblea Legislativa. La elección se llevará a cabo en la misma forma y por los mismos medios que la de diputados y senadores. La ley determinará las incompatibilidades para ser diputado convencional. "

" Artículo 195.- Las enmiendas aprobadas en plebiscito y las sanciones de la convención reformadora, serán promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución. "

En lo concerniente al plebiscito solamente se ha realizado en una sola ocasión, en 1835 para ratificar la Ley del 7 de marzo de 1835 (artículo 3) por la cual se designó a Juan Manuel de Rosas gobernador de la Provincia de Buenos Aires, por el término de cinco años, y además, se le otorgó la suma del poder público. Con tal efecto, se convocó al pueblo para que reunido en pequeñas asambleas parroquiales expresaran su consentimiento o repulsa a dicha ley; el resultado fue de 9.320 votos a favor y 4 en contra.

Carlos Menem, presidente electo para el período 1989- 1995, descartó el 23 de junio de 1989 la posibilidad de que durante su gobierno se convocará a un plebiscito para decidir la sanción de una ley de amnistía para los militares que durante la dictadura violaron los derechos humanos.

En la Provincia de Buenos Aires -el 5 de agosto de 1990- se convocó a un plebiscito para decidir si se aprobaba o no la reforma constitucional efectuada por la legislatura; el plebiscito se encontraba contemplado en la constitución vigente (1934) y su resultado fue en sentido negativo, el 70% de los electores optaron por el no.

La última reforma constitucional a la Constitución Nacional de Argentina, fue realizada en el mes de agosto de 1994.

A continuación veremos que artículos de la Constitución de Argentina regulan el referéndum:

" Artículo 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros: pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto. "

" Artículo 33. Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados: pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. "

" Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. "

" Artículo 40. El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular. "

3. 11 EN ÁFRICA.

Las constituciones africanas adoptan el principio de la jerarquía de los actos jurídicos unilaterales, estableciendo la supremacía de las normas constitucionales que sólo podrán ser revisadas mediante un procedimiento especial, distinto del usado para las leyes ordinarias.

Todas las leyes fundamentales de África consagran el principio del artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789):

“ El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente. ”

El constituyente africano define el ejercicio del principio de la soberanía nacional como una democracia representativa, o sea, la elección de los gobernantes por los gobernados.

Costa de Marfil contempla el referéndum como una manifestación de la soberanía popular, pues su artículo 4 constitucional establece:

“ El pueblo ejerce su soberanía mediante sus representantes y por vía de referéndum, conforme a las disposiciones establecidas por la Ley. ”

Las constituciones de Alto Volta, Niger, Chad, Congo (Brazzaville), Costa de Marfil y Dahomeny estipulan lo siguiente:

“ la revisión no será definitiva sino después de haber sido aprobada en referéndum; sin embargo, no se presentará a

referéndum si es adoptada por mayoría de votos de las cuatro quintas partes de los miembros que compongan la Asamblea. "

Senegal disminuye esta mayoría a las tres quintas partes y Gabón a las dos terceras partes. En la suprema ley de Camerún el referéndum condicional es obligatorio, mientras en las de la República Centroafricana, Mauritania y de Togo, es facultativo.

La constitución de Camerún en su artículo 49 dice: " Si la ley de revisión no es votada por mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea, se someterá a referéndum popular." Mientras el artículo 40 de la constitución de la República Centroafricana declara: " Si la ley de revisión no és votada por mayoría de las terceras partes de la Asamblea, el presidente de la República podrá someterla a referéndum. "

El referéndum constitucional es una facultad del Parlamento de acuerdo a la ley suprema de Guinea, artículo 49:

" La Asamblea Nacional, mediante votación por mayoría de sufragios de las dos terceras partes de sus miembros, podrá adoptar o presentar a referéndum el proyecto de revisión. "

La constitución de Malí consagra el referéndum tan solo en el ámbito constitucional, en tanto que Madagascar lo contempla sólo en el ámbito legislativo.

Absolutamente todas las cartas magnas africanas establecen límites a la revisión constitucional, a excepción de la de Togo.

En 1989 los electores argelinos a través de un referéndum aprobaron, con un 74%, una nueva constitución que abrió el marco jurídico al multipartidismo, además garantizó la libertad de expresión y de asociación.

Enseguida veremos como funciona el referéndum en Ghana, Liberia y Nigeria, siguiendo este orden.

I. GHANA.

La colonia británica de Ghana fue establecida en el siglo XVII. En 1874 el país es proclamado como una colonia, extendida por el interior hasta el río Pra; en 1901, son añadidos el Norte y Ashanti.

Desde su independencia, en 1957, Ghana ha experimentado diversos cambios constitucionales, verbigracia, en 1958 adoptó una nueva carta magna republicana, siendo su primer presidente el Dr. Nkruman, en esta se declara una república unitaria soberana: en su artículo primero manifestaba:

" Los poderes del Estado emanan del pueblo, quien confiere algunos de estos poderes al Parlamento, y que tendrá derecho a ejercer los poderes restantes... "

EL poder de derogar o modificar las disposiciones esenciales (*entrenched dispositions*), será reservado al pueblo.

La constitución de manera insistente hace referencia al pueblo: la mayoría de sus preceptos " *determinan que sólo pueden ser enmendados por el « pueblo », lo cual significa que sea celebrado un referéndum, procedimiento especial de sufragio* " ¹¹⁵ en el cual los votantes deben responder sí o no al cuestionamiento ¿ Debe ser modificado este precepto en la forma planteada ?

El Parlamento esta limitado para enmendar la constitución, pues la única forma en que puede hacerlo es a través de una ley declarada como una Ley de Enmienda a la Constitución.

¹¹⁵ Ward, W. E. F. *El gobierno en el África Occidental*. Cárdenas Editor y Distribuidor, Madrid, 1966. p. 270.

El pueblo tiene el poder de enmienda en los casos subsecuentes:

- 1) *Abandono del sistema republicano o la incorporación del federalismo;*
- 2) *Las funciones presidenciales;*
- 3) *El juramento del presidente;*
- 4) *El gabinete;*
- 5) *La composición y el funcionamiento del Parlamento;*
- 6) *Las sesiones y la disolución del Parlamento;*
- 7) *La imposición y la deuda pública;*
- 8) *Todo lo concerniente a las fuerzas armadas;*
- 9) *Lo relacionado con el poder judicial como el establecimiento de tribunales, el nombramiento y la separación de los jueces; y*
- 10) *Los poderes especiales que se le confieren al primer presidente.*

El papel del Presidente de la República en el procedimiento de revisión, es esencial, pues es el único que tiene la facultad para decidir si se organiza o no el referéndum constitucional.

II. LIBERIA.

En 1787 el gobierno de Gran Bretaña envió a Sierra Leona el primer destacamento para explorar esa región y en 1808 ésta pasó a ser una colonia inglesa.

La American Colonization Society nació en los Estados Unidos de América (1816) para establecer en África a los esclavos liberados, primero intentaron establecerse en la isla de Sherbro y al fin se asentaron en Monrovia hacia el año 1821; en 1824, pasó a llamarse Liberia o “ *la tierra de los libres* ”.

Su primera constitución data del año 1820, siendo una ley colonial cuyo contenido era de sólo ocho artículos, mas ninguno mencionaba alguna forma para enmendarla; así la carta magna revisada de 1824 añadió dos preceptos a esos ocho, en su artículo

10 mencionaba el procedimiento que se debía seguir para enmendarla, pero no aludía a ninguna institución de la democracia semidirecta.

En Monrovia se llevó a efecto una convención en 1839 cuya finalidad era discutir las propuestas de enmienda a la Constitución de 1824; sin embargo, los delegados optaron por realizar un nuevo texto constitucional, elaboraron un proyecto que fue sometido a la Sociedad y ésta otorgó a la nueva comunidad de Liberia una constitución basada en el Proyecto de Monrovia. Un punto en contra de la ley suprema de 1839 es que no contenía ninguna forma para realizar su enmienda.

En 1846 la American Colonization Society decidió conceder al pueblo liberiano el control que había venido ejerciendo sobre su gobierno hasta ese entonces. El pueblo emitió su Declaración de Independencia, en julio de 1847, y en agosto ésta fue reconocida por la Gran Bretaña.

La constitución de 1847 en su artículo 5 titulado "*Disposiciones varias*", contiene 17 secciones, en la última de éstas determina el procedimiento de enmienda para la suprema ley, como veremos enseguida:

"La enmienda propuesta ha de ser acordada, en primer lugar, por una mayoría de dos terceras partes del Senado y de la Cámara de Representantes. Después ha de ser sometida al pueblo y debe obtener dos tercios de los votos del referéndum que habrá de ser celebrado en las próximas elecciones."

La Carta Magna de Liberia "es más breve que la de los Estados Unidos, pero sigue estrechamente el modelo norteamericano."¹¹⁶

¹¹⁶ Ward, W. E. F. Op. cit. p. 333.

III. NIGERIA.

Nigeria fue el corolario de la evolución de la colonia británica de Lagos y el Protectorado británico sobre el Delta del Niger. Lagos fue ocupado en 1861 y en 1885 se proclamó el Protectorado de Oil Rivers; en 1906, surgen la Colonia y Protectorado de Nigeria del Sur. La Nigeria del Norte fue conquistada y objeto de un Protectorado separado en 1903, siendo unidos ambos territorios bajo un solo gobierno nigeriano en 1914.

El Parlamento británico en 1860 aprobó la Ley de Independencia de Nigeria (*Nigerian Independence Act*), y además autorizó por medio del Congreso a la Reina para darle una nueva constitución a la Nigeria independiente.

En la carta magna de 1960 se encuentra apoyado el actual gobierno nigeriano, pues la constitución republicana de 1963 incorporó pocas modificaciones.

La sección primera de la constitución federal establece los poderes de la Federación y la forma de enmendar la ley suprema. La ley fundamental prevalece por encima de cualquier ley ordinaria y sobre la constitución regional.

La ley fundamental podrá ser enmendada por el parlamento federal a través del acuerdo de una mayoría de dos terceras partes de cada cámara. En determinados casos -derechos humanos fundamentales, poder judicial, etcétera- no es suficiente reunir la mayoría indicada para cada cámara, será necesaria una resolución favorable a la enmienda propuesta por parte de dos de las legislaturas regionales, como mínimo.

Si la enmienda propuesta se refiere a la creación de una nueva región o se pretende alterar los límites de las regiones, se exigen más requisitos:

- 1) El parlamento federal deberá aprobar la propuesta de enmienda por la mayoría de dos tercios en cada cámara;
- 2) Esa propuesta se someterá a todas las regiones y debe obtener el suficiente apoyo de las legislaturas regionales y, en especial, de la región que ha de perder una porción de su territorio; y
- 3) Por último. *“ la propuesta ha de ser sometida al referéndum de aquel sector de la población que ha de integrar la nueva Región, debiendo obtener el proyecto la aprobación de una mayoría de tres quintas partes.”*¹¹⁷

En el otoño de 1963 Nigeria se constituyó en una república. Existieron dos leyes de enmiendas a la constitución. La primera, 1961, fijó las condiciones necesarias para hacer efectivo el plebiscito de las Naciones Unidas, en virtud del cual Camarones Meridional votó por su anexión a la República de Camarones; la segunda, de 1962, incorporó una breve modificación a la carta magna.

Durante 1962 se admitieron tres importantes leyes: la Ley de la Región del Oeste Medio, la Ley Electoral y la Ley de Referéndum Constitucional, sólo nos interesa la última para nuestro estudio.

La Ley de Referéndum Constitucional establece que el gobierno tiene facultad para convocar al pueblo nigeriano, por medio de un referéndum, a la aceptación o rechazo de una propuesta de ley. También, indica las líneas generales que ha de seguir éste y faculta al gobierno para que determine las cuestiones de detalle; la única pregunta sometida al pueblo es ¿ Está usted de acuerdo con que la ley ____ entre en vigor ? y debe contestarse con un simple sí o no.

¹¹⁷ Ward, W. E. F. Op. cit. p. 245.

Una nueva constitución del 19 de septiembre de 1963, instauró el sistema republicano en Nigeria. Las secciones de la constitución vinculadas al procedimiento de enmienda, a la ciudadanía y a los derechos fundamentales son iguales a las de 1960.

3. 12 EN OTROS PAÍSES.

A continuación veremos como funciona el referéndum y el plebiscito en el resto del mundo, principalmente en el continente europeo y en el americano. Siguiendo el siguiente orden:

1. Australia.
2. Irlanda.
3. Dinamarca.
4. Portugal.
5. Canadá.
6. Cuba.
7. Guatemala.
8. Panamá.
9. Colombia.
10. Venezuela.
11. Brasil.
12. Uruguay.
13. Chile.

1. AUSTRALIA.

En 1808 en Australia del Sur se propusieron varios proyectos de leyes que contemplaban el referéndum, sin embargo, fueron rechazados por la Alta Cámara.

La constitución de 1902 incorporó el referéndum en el *Commonwealth* australiano que rechazó en 1911 la Ley del Trabajo, por ser considerada como atentatoria de la libertad del patrono.

Así desde 1902 rige en Australia el principio del referéndum obligatorio sobre materias constitucionales, en el ámbito federal. El referéndum legislativo no funciona, pero se llevan a cabo consultas populares simples y previas, decididas por el parlamento antes de aprobarse definitivamente una ley.

El referéndum tiene dos papeles trascendentales en Australia: primero, para modificar la Constitución se necesita un referéndum; y segundo el gobierno recurre algunas ocasiones a esta institución para conocer el estado de la opinión pública, antes de proponer al parlamento determinadas medidas -referéndum consultivo-, así verbigracia, durante la Primera Guerra Mundial se realizó un referéndum sobre la cuestión del servicio militar obligatorio, y en 1933 se efectuó otro en Australia Occidental sobre el problema de la secesión de ésta de la Federación.

2. IRLANDA.

El Estado Libre de Irlanda surgió como tal en 1921, dieciséis años más tarde aprobó la constitución de 1937. Así después de algunas variantes entre 1922 y 1928, la constitución de 1937 estableció el referéndum constitucional y el legal.

Dicha ley fundamental fue aprobada el 1º de julio de 1937 a través de un referéndum con los siguientes resultados: 528.362 votos en contra y 686.042 votos a favor; entro en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año.

La constitución de Irlanda regula el referéndum en los siguientes preceptos:

PREÁMBULO

EN NOMBRE DE LA SANTÍSIMA TRINIDAD...

NOSOTROS, EL PUEBLO DE IRLANDA...

APROBAMOS, PROMULGAMOS Y NOS OTORGAMOS la presente Constitución:

" Artículo 5. Irlanda es un Estado soberano, independiente y democrático.

" Artículo 6. 1. Todos los poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, emanan de Dios a través del pueblo, quien tienen derecho a designar a los dirigentes del Estado y en última instancia a decidir sobre todas las cuestiones de la política nacional conforme a las exigencias del bien común.

2. Estos poderes se ejercen exclusivamente por o con autorización de los órganos del Estado establecidos por esta Constitución. "

" Artículo 27. Será aplicable el presente artículo a todo proyecto de ley que, no conteniendo declaradamente una propuesta de modificación de esta Constitución, se considere, en virtud del artículo 23 de esta, como aprobado por las dos Cámaras del Parlamento.

- 1. Podrán la mayoría de los componentes del Senado y no menos de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes, mediante petición conjunta dirigida al Presidente de la República al amparo del presente artículo, solicitar al Presidente que se abstenga de firmar y sancionar como ley un proyecto determinado al que sea aplicable este artículo, por la razón de que el proyecto contiene alguna propuesta de tal importancia que se debería comprobar cual es la voluntad del pueblo sobre el particular.*
- 2. La solicitud en cuestión deberá presentarse por escrito e ir firmada por los solicitantes mismos, cuyas firmas se comprobaran del modo que la ley establezca.*
- 3. Toda petición de esta clase contendrá una exposición de la razón o razones específicas en que se funde y será presentada al Presidente de la República no más de cuatro días después de la fecha en que el proyecto de ley se considere aprobado por entrambas Cámaras del Parlamento.*
- 4. 1º Recibida una solicitud dirigida a él conforme al presente artículo, el Presidente la estudiara sin demora, y, previa consulta con el Consejo de Estado, dará a conocer su decisión sobre ella no mas de diez días después de la fecha en que el proyecto de ley a que aquella se refiera se entienda aprobado por las dos Cámaras del Parlamento.*
2º Si el proyecto de ley o uno cualquiera de sus preceptos fuere o hubiere sido objeto de traslado al Tribunal Supremo al amparo del artículo 26 de esta Constitución, no tendrá el Presidente obligación de estudiar la petición a menos o hasta que el Tribunal haya hecho pública una resolución en sentido de que el proyecto de referencia o un precepto concreto del mismo no es contrario a la Constitución o a uno de sus preceptos, y si se diese a conocer un acuerdo del Tribunal Supremo en este sentido, no estará obligado el Presidente de la República a hacer pública su decisión sobre el particular hasta transcurrido un lapso de seis días desde aquel en que se haya anunciado dicha resolución del Tribunal Supremo.
- 5. 1º En todos los casos en que el Presidente de la República decida que un proyecto de ley objeto de una petición del tipo indicado en el presente artículo contiene una propuesta de tal trascendencia*

nacional que procede consultar la voluntad popular sobre el particular, informara en consecuencia al Primer Ministro y al Presidente de cada una de las Cámaras del Parlamento, mediante escrito de su puño y letra y con su Sello, y se abstendrá de firmar y sancionar el referido proyecto de ley a menos y hasta que haya sido aprobada la propuesta en cuestión.

- i) ora por el pueblo en referéndum, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 47 de esta Constitución, dentro de un lapso de dieciocho meses a partir de la fecha de la decisión del Presidente;
- ii) ora por resolución de la Cámara de Representantes aprobada dentro del lapso de referencia después de haber sido disuelta y haber vuelto a reunirse

2º Cuando una propuesta contenida en un proyecto de ley que haya sido objeto de la solicitud a que este artículo se refiere, reciba la aprobación del pueblo o de la Cámara de Representantes conforme a los preceptos anteriores del presente apartado, el proyecto será presentado, tan pronto como sea posible una vez aprobado de una de las formas, a su firma y promulgación por el Presidente como ley, y el Presidente lo firmara en el acto y promulgara debidamente en concepto de tal.

6. En caso de que el Presidente decida que un proyecto de ley que haya sido objeto de la solicitud a que se refiere el presente artículo no contiene propuesta alguna de tal importancia nacional que haya que comprobar cual es la voluntad del pueblo al respecto, informara de esto al Primer Ministro y al Presidente de cada Cámara del Parlamento por escrito de su puño y letra y con su Sello, y el proyecto será firmado por el propio Presidente no mas tarde de los once días de la fecha en que se entiende que ha sido aprobado por ambas Cámaras del Oireachtas, y sera debidamente promulgado por el como ley. "

" Artículo 46. 1. Todo precepto de la presente Constitución podrá ser reformado por via de modificación, adición o derogación del modo que se dispone en el presente artículo.

2. Toda propuesta de reforma de la presente Constitución se iniciara en la Cámara de Representantes en forma de proyecto de ley y, una vez que se haya aprobado o se considere aprobada por entrambas Cámaras del Parlamento será sometida a referéndum popular conforme al ordenamiento vigente en ese momento en materia de referéndum.
3. Todo proyecto de ley de esta naturaleza llevara el titulo de « Ley de reforma de la Constitución » (An Act to amend the Constitution).
4. No podrán los proyectos de ley que contengan propuestas de reforma de la presente Constitución incluir propuestas de otra índole.
5. Todo proyecto de ley que contenga una propuesta de reforma de la Constitución será firmado inmediatamente por el Presidente una vez que se consideren cumplidos los preceptos de este artículo y que tal propuesta haya sido convenientemente aprobada por el pueblo conforme a lo dispuesto en las disposiciones de la Sección 1 del artículo 47 de esta Constitución y sera promulgada de modo adecuado como ley por el Presidente "

" Artículo 47. 1. Toda propuesta de reforma constitucional que sea sometida a la decisión del pueblo mediante referéndum, se considerará como aprobada por el pueblo a efectos del artículo 46 de esta Constitución, si una vez sometida a él, la mayoría de los votos emitidos en tal referéndum lo fuese a favor de su promulgación como ley.

2. 1º. Toda propuesta que no sea de reforma constitucional sometida a la decisión del pueblo mediante referéndum, se considerará rechazada por éste, si la mayoría de votos emitidos en tal referéndum se manifiesta contra su promulgación como ley, y si el voto expresado en tal sentido hubiese alcanzado el treinta y tres y un tercio por cien de los votantes inscritos en el censo.

2º. Toda propuesta que no sea de reforma constitucional sometida a la decisión del pueblo mediante referéndum, se considerará a efecto del anterior artículo 27 como aprobada por el pueblo, a no ser que sea rechazada de acuerdo con lo dispuesto en la precedente subsección de esta sección.

3. Todo ciudadano que tenga derecho a votar en una elección para miembros de la Cámara de Representantes, lo tendrá para votar en referéndum.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, el referéndum sera regulado por ley. "

3. DINAMARCA.

La constitución danesa del 5 de junio de 1953 establece el referéndum legislativo ordinario (artículo 42) a solicitud de un tercio de los diputados del Parlamento (*folketing*).

El 31 de marzo de 1953 una reforma realizada a la Ley Electoral por medio del referéndum redujo la edad para poder votar de 25 a 23 años. Una nueva ley, 1961, aceptada también por referéndum rebajó la edad a 21 años.

El referéndum de 1963 rechazó la propuesta de prohibirle a los propietarios urbanos la compra de terrenos agrícolas. En 1971 la edad para votar quedó reducida a 20 años, previo referéndum; por último, a través referéndum del 19 de septiembre de 1978, se redujo a los 18 años.

El procedimiento danés para modificar la constitución es una combinación de iniciativa parlamentaria y de ratificación popular. En cuanto a la primera parte, corresponde a la técnica llamada de doble aprobación por cámaras sucesivas (adoptada por las primeras constituciones francesas); la segunda parte, es de concepción exclusivamente danesa, por la exigencia de que la mayoría aprobatoria del proyecto de revisión constitucional suponga un porcentaje determinado de electores, con lo cual se garantiza que la reforma cuente con un respaldo popular sustancial del 40%.

Ahora veremos como se encuentra regulado el referéndum en la Constitución del Reino de Dinamarca (5 de junio de 1953) en vigor:

*" Artículo 29. 2. La edad exigida para el ejercicio de derecho de voto será la que obtenga la mayoría de votos en el referéndum que se celebre al efecto, con arreglo a la ley de 25 de marzo de 1953, si bien podrá ser modificada por una ley en todo momento. Ningún proyecto de ley de este género votado por el *folketing* podrá ser sancionado por el Rey sino cuando la disposición que prevea la modificación de*

la edad electoral haya sido sometida, según lo previsto en el artículo 42, apartado 5, a un referéndum, siempre que este no haya dado por resultado el rechazo de aquella. "

" Artículo 42.

1. Cuando haya sido adoptado por el Parlamento un proyecto (o proposición) de ley, podrá un tercio de los diputados pedir al Presidente, dentro de los tres días hábiles siguientes a la votación definitiva del proyecto, que este sea sometido a referéndum. La petición deberá formularse por escrito e ir firmada por los miembros que tomen parte en ella.

2. Salvo en los casos previstos en el apartado 7, no podrá ser sancionado por el Rey proyecto alguno de ley susceptible de ser sometido a referéndum conforme al apartado 1, antes de que expire el lapso establecido en el mismo o antes de que tenga lugar dicho referéndum.

3. Cuando se pida referéndum para determinada propuesta de ley, podrá el Parlamento acordar la retirada de la propuesta dentro de un plazo de cinco días hábiles a partir de su adopción definitiva.

4. Si el Parlamento no adopta el acuerdo previsto en el apartado 3, se notificará sin demora al Primer Ministro la comunicación de que hay que celebrar referéndum, y el Primer Ministro procederá en el acto a la publicación del proyecto de ley, al que adjuntará un comunicado por el que se anuncie el referéndum. Este tendrá lugar en la fecha que fije el Primer Ministro, doce días hábiles como mínimo y dieciocho días hábiles, como máximo, a partir de la citada publicación.

5. En el referéndum los electores votarán a favor o en contra de la propuesta. Para que esta sea derrotada será necesario que la mayoría de los votantes, y por lo menos el 30 por 100 de todos los electores inscritos, hayan votado contra ella.

6. No podrán someterse a referéndum los proyectos de ley de Presupuestos ordinarios, el Presupuesto extraordinario ni el provisional, así como tampoco las leyes que autoricen empréstitos del Estado, las que fijen retribuciones o pensiones de jubilación, las que concedan la nacionalidad, las de expropiación, las que establezcan impuestos directos o indirectos, ni los proyectos de ley que versen sobre la observancia de obligaciones contraídas por vía de tratado. La misma prohibición regirá para los proyectos legislativos especificados en los artículos 8, 9, 10 y 11 así como para las decisiones que, previstas en el artículo 19, se formulen en forma de leyes, a menos que para una cualquiera de estas últimas decida una ley especial que se debe proceder a la celebración de un referéndum. Serán aplicables las normas del artículo 88 cuando se trate de revisiones constitucionales.

7. En casos de especial urgencia, todo proyecto de ley susceptible de ser sometido a referéndum podrá ser sancionado por el Rey inmediatamente después de su adopción por el Parlamento si el proyecto contiene alguna disposición en este sentido. Cuando un tercio de los miembros del Parlamento recabe la celebración de referéndum sobre el proyecto o sobre la ley sancionada, deberá tener lugar dicho referéndum conforme a las normas que anteceden. En caso de rechazo de dicha ley por referéndum, el Primer Ministro publicará los resultados sin demoras inútiles y, como máximo, dentro de los catorce días siguientes al referéndum. A partir de la fecha de esta publicación, la ley caducará.

8. Se establecerá por una ley lo relativo a la organización de un referéndum, en particular la de en que medida procederá la celebración de referéndum en las islas Feroe y en Groenlandia. "

" Artículo 88. Si el Parlamento vota una proposición de ley sobre inserción de nuevos preceptos en la Constitución y el Gobierno desea dar trámite a aquella, se decretarán nuevas elecciones legislativas, y si el proyecto fuere adoptado sin enmiendas por el Parlamento que se constituya como consecuencia de dichas elecciones, se presentará en los seis meses siguientes a su votación definitiva a los electores del Parlamento para ser aprobado o rechazado mediante votación directa. Se fijarán por una ley las reglas especiales de este referéndum. Si la mayoría de los votantes, y cuando menos el 40 por 100 de todos los electores inscritos, votan a favor del acuerdo del Parlamento y el Rey sanciona la proposición, esta cobrará fuerza de ley constitucional. "

4. PORTUGAL.

La constitución portuguesa de 1933 admitió y reglamentó el referéndum. El artículo 81 apartado 4, le confería facultad al presidente para someter a referéndum las modificaciones propuestas a la ley suprema.

La actual ley fundamental, aprobada el 2 de abril de 1976, entró en vigor el 25 de abril de dicho año y ha tenido tres revisiones constitucionales: en 1992 con motivo del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, la del 8 de julio de 1989 y la de 1982 considerada la más extensa y esencial de las tres; pues, por ejemplo creó el Capítulo III llamado " *Del Consejo del Estado* " del Título Segundo.

En la actual Constitución de la República Portuguesa, el referéndum está regulado en los siguientes artículos:

" Artículo 1. Portugal es una República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular y empeñada en la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria. "

" Artículo 2. La República portuguesa es un Estado de Derecho democrático, basado en la soberanía popular, en el pluralismo de expresión y organización política democráticas y en el respeto y la garantía de efectividad de los derechos y libertades fundamentales. que tiene por objeto la realización de la democracia económica, social y cultural y la profundización de la democracia participativa. "

" Artículo 3. 1. La soberanía, una e indivisible, reside en el pueblo, que la ejerce conforme a las modalidades previstas en la Constitución. "

2. El Estado esta sometido a la Constitución y se funda en la legalidad democrática. "

" Artículo 10. 1. El pueblo ejerce el poder político por medio del sufragio universal, igualitario, directo, secreto y periódico y en las formas previstas en la Constitución. "

" Artículo 48. 1. Todos los ciudadanos tendrán derecho a tomar parte de la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. "

2. Todos los ciudadanos tendrán derecho a ser ilustrados objetivamente sobre los actos del Estado y demás entes públicos y a ser informados por el Gobierno y otras autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos. "

" Artículo 111. El poder político pertenece al pueblo y se ejercerá conforme a lo dispuesto en la Constitución. "

" Artículo 112. Es instrumento fundamental de consolidación del sistema democrático la participación directa y activa de los ciudadanos en la vida política nacional. "

" Artículo 116. 1. El sufragio directo, secreto y periódico será la norma general de designación de los titulares de órganos electivos de soberanía, de las regiones autónomas y de la Administración Local.

2. Será oficial, obligatorio, permanente y único para todas las elecciones por sufragio directo y universal el censo electoral.

3. Las campañas electorales se regirán por los principios siguientes:

- a) Libertad de propaganda.
- b) Igualdad de oportunidades y de tratamiento de las diversas candidaturas.
- c) Imparcialidad de los entes públicos ante las candidaturas.
- d) Fiscalización de las cuentas electorales.

4. Los ciudadanos tendrán el deber de colaborar con la administración electoral en la forma prevista por la ley.

5. Compete a los tribunales enjuiciar la regularidad y la validez de los actos electorales. "

" Artículo 118. 1. Los ciudadanos electores censados en el territorio nacional podrán ser llamados a pronunciarse directamente con carácter vinculante mediante referéndum, por decisión del Presidente de la República o del Gobierno, en los casos y según los términos previstos en la Constitución y en la ley.

2. El referéndum solo podrá tener por objeto cuestiones de señalado interés nacional que deban ser decididas por la Asamblea de la República o por el Gobierno, mediante la aprobación de un convenio internacional o de un acto legislativo.

3. Quedan excluidas, en particular, del ámbito del referéndum cualesquiera enmiendas a la Constitución, las materias previstas en los artículos 164 y 167 de la Constitución y las cuestiones o actos de contenido presupuestario, tributario o financiero.

4. Cada referéndum versará sobre una sola materia, y las preguntas deberán formularse en términos de sí o no, con objetividad, claridad y precisión y con un número máximo de preguntas que se determinará por la ley, la cual establecerá igualmente las demás condiciones de formulación y efectividad de los referéndums.

5. Se prohíbe la convocatoria y celebración de referendos entre la fecha de convocación y la de celebración de elecciones generales a los órganos de soberanía, los de gobierno propio de las regiones autónomas y los de entes locales, así como de diputados al Parlamento Europeo.

6. El Presidente de la República someterá a fiscalización preventiva obligatoria la constitucionalidad y la legalidad de las propuestas de referéndum que le hayan sido remitidas por la Asamblea de la República o por el Gobierno.

7. Serán aplicables a los referendos, con las adaptaciones necesarias, las normas contenidas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 7 del artículo 116.

8. Las propuestas de referéndum rechazadas por el Presidente de la República u objeto de respuesta negativa del electorado no podrán ser reiteradas en el mismo período de sesiones legislativas, salvo en el caso de elección de una nueva Asamblea de la República o mientras no dimita el Gobierno. "

" Artículo 122. 1. Se publicarán en el periódico oficial, a saber el Diario de la República:

i) Los resultados de elecciones y referendos de ámbito nacional. "

" Artículo 137. Compete al Presidente de la República, a título de actos propios:

c) Someter a referéndum cuestiones de relevante interés nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 118. "

" Artículo 142. 1. El Presidente interino de la República no podrá realizar ninguno de los actos previstos en las letras e) y m) del artículo 136 ni en la letra c) del artículo 137. "

" Artículo 164. Compete a la Asamblea de la República:

k) *Proponer al Presidente de la República el sometimiento a referéndum de cuestiones de especial interés nacional.* "

" Artículo 167. *Será de competencia exclusiva de la Asamblea de la República legislar sobre las materias siguientes:*

b) *Régimen de referendos.*

m) *Consultas directas a los ciudadanos electores a escala local.* "

" Artículo 170. 1. *La iniciativa de las leyes y de referendos corresponderá a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno, correspondiendo la iniciativa de las leyes, en lo referente a las regiones autónomas, a las respectivas asambleas regionales.*

2. *Los diputados, los grupos parlamentarios y las asambleas legislativas regionales no podrán presentar proposiciones de ley, propuestas de ley o enmiendas que impliquen en el ejercicio económico en curso aumento de los gastos o disminución de los ingresos del Estado previstos en los Presupuestos.*
3. *No podrán los diputados ni los grupos parlamentarios presentar proposiciones de referéndum que impliquen en el ejercicio económico en curso aumento de los gastos o disminución de los ingresos del Estado previstos en los Presupuestos.*
4. *Las proposiciones y propuestas de ley y de referéndum definitivamente rechazadas no podrán ser reiteradas durante el mismo periodo de sesiones legislativas, salvo que se elija una nueva Asamblea de la República.*
5. *Las proposiciones de ley, los proyectos de ley del Gobierno y las proposiciones y propuestas de referéndum no votados en el periodo de sesiones legislativas en que hubieren sido presentados, no necesitarán nueva presentación en el periodo siguiente de sesiones legislativas, a menos que hubiere finalizado la legislatura.*
6. *Los proyectos de ley y de referéndum caducarán con el cese del Gobierno.*
7. *Las proposiciones de ley de iniciativa de las asambleas legislativas regionales caducarán al expirar la respectiva legislatura. No caducarán, sin embargo, hasta que expire la legislatura de la Asamblea de la República las que hubieren sido objeto de aprobación en cuanto a sus principios generales.*
8. *Las comisiones parlamentarias podrán presentar textos sustitutivos, sin perjuicio de las proposiciones y propuestas de ley y de referéndum a que aquéllos se refieran, cuando no hayan sido retirados.* "

" Artículo 200. 1. *Compete al Gobierno, en el ejercicio de funciones políticas:*

e) *Proponer al Presidente de la República que se sometan a referéndum cuestiones de especial interés nacional, según lo prevenido en el artículo 170.* "

" Artículo 225. 1. *Compete al Tribunal Constitucional apreciar la inconstitucionalidad y la ilegalidad conforme a lo dispuesto en los artículos 277 y siguientes.*

2. *Compete asimismo al Tribunal Constitucional:*

f) *Comprobar previamente la constitucionalidad y la legalidad de los referendos y de las consultas directas a los electores en el ámbito local.* "

5. CANADÁ.

Canadá cuenta con un sistema constitucional en diversos documentos conocidos como *actas constitucionales*, la primera data de 1867 y el último texto conocido es la

enmienda constitucional de 1987, firmada en Ottawa el 3 de junio de 1987, es un amplio catálogo de reformas que lleva el nombre de enmienda a la Constitución de 1987 y Acuerdo del Lago Meech.

La Ley Constitucional de 1982 no fue suscrita por la provincia de Québec, pues consideró que se le eliminaban poderes, atribuciones y facultades, a través de ella. Así, la reforma del Lago Meech tuvo como finalidad retornar a Québec a la vida constitucional canadiense como un integrante con pleno derecho para intervenir en las decisiones fundamentales del país.

Desgraciadamente las reformas del Lago Meech no fueron aceptadas, así en 1980 la provincia de Québec convocó a los quebequenses a manifestarse sobre la conveniencia de separarse políticamente de Canadá, conservando la asociación económica. En el referéndum efectuado el 60% de los electores rechazaron la propuesta separatista.

Québec aprobó una ley en el verano de 1991, en ésta se señalaba el 26 de octubre de 1992 como fecha límite para la celebración de un referéndum para volverse un Estado soberano.

La propuesta de Ottawa de 1991 proponía una revisión de competencias y atribuciones entre el poder de las diez provincias y el poder central. La votación de la propuesta de Ottawa, conocida como Acuerdo de Charlottetown, "se llevó a cabo en un referéndum realizado el 26 de octubre de 1992, y en él, triunfó mayoritariamente el no a la modificación constitucional"¹¹⁸, esto significó que las propuestas de Ottawa y del Lago Meech quedarán tan solo en proyectos para modificar la constitución canadiense.

¹¹⁸ Acosta Romero, Miguel. *Las mutaciones de los Estados en la última década del Siglo XX*. Editor: el Porrúa. México, 1993. p. 54.

El resultado de la votación fue el siguiente:

<i>PROVINCIA</i>	<i>SÍ</i>	<i>NO</i>
<i>Columbia Británica</i>	31.8%	68.2%
<i>Alberta</i>	39.8%	60.2%
<i>Saskatchewan</i>	44.6%	55.4%
<i>Manitoba</i>	38%	62%
<i>Ontario</i>	50.1%	49.9%
<i>Québec</i>	43.4%	56.6%
<i>Nueva Brunswick</i>	61.7%	38.3%
<i>Nueva Escocia</i>	48.7%	51.3%
<i>Terranova</i>	63.3%	36.7%
<i>Isla del Príncipe Eduardo</i>	74%	26%
<i>Yukon</i>	43.6%	56.4%
<i>Territorios del Noroeste</i>	61%	39%
<i>TOTAL</i>	45%	55%

Pasaron quince años después del referéndum de 1980 para que por segunda vez fueran convocados -los habitantes de Québec- para decidir sobre la soberanía de ésta provincia del Canadá; así el 30 de octubre de 1995 triunfo de nueva cuenta el No por la separación.

6. CUBA.

Las instituciones políticas en Cuba eran inciertas desde 1959 hasta 1975; de manera formal continuaba vigente la constitución de 1940, ya modificada.

En 1965, dentro del comité central del Partido Comunista de Cuba -fundado en 1965- se crea una comisión de estudios constitucionales para elaborar un proyecto de constitución, pero fracasa. Así el 23 de octubre de 1974 se designa una comisión

partido- gobierno con el fin de elaborar un anteproyecto, el cual es entregado el 24 de febrero de 1975, el cual es aprobado por el primer Congreso del Partido (diciembre de 1975), posteriormente ratificado por el cuerpo de ministros y sometido a referéndum en el mes de febrero de 1976 siendo aceptado por mayoría. El 24 de febrero de ese año es promulgada la Carta Magna de la República de Cuba. Los días 11 y 12 de julio de 1992 es modificada la constitución de 1976 siendo aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La ley fundamental de Cuba regula el referéndum constitucional, pero sólo en el supuesto de que la reforma sea total, o si se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado (artículo 137 constitucional).

A fines de 1988 y en los primeros meses de 1989 diversos intelectuales (Octavio Paz, Mario Vargas Llosa, etc.) y varias instituciones (ONU, UNESCO, etcétera) solicitaron al presidente cubano Fidel Castro que realizará un plebiscito para que el pueblo cubano se manifestara a favor o en contra de su permanencia en el poder, siendo rechazada dicha solicitud.

La actual Constitución de la República de Cuba (1 de agosto de 1992) regula al referéndum de la siguiente forma:

PREÁMBULO

*Nosotros, ciudadanos cubanos,
Adoptamos
por nuestro voto libre, mediante referendo, la siguiente:*

CONSTITUCIÓN

" Artículo 3. En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y

demás órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la Constitución y las leyes. "

" Artículo 69. La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo. "

" Artículo 70. La Asamblea Nacional del Poder Popular es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República. "

" Artículo 75. Son atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular:

a) acordar reformas de la Constitución conforme a lo establecido en el artículo 137;

b) aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime procedente en atención a la índole de la legislación de que se trate;

u) disponer la convocatoria de referendos en los casos previstos en la Constitución y en otros que la propia Asamblea considere procedente. "

" Artículo 76. Las leyes y acuerdos de la Asamblea Nacional del Poder Popular, salvo cuando se refieran a la reforma de la Constitución, se adoptan por mayoría simple de votos. "

" Artículo 90. Son atribuciones del Consejo de Estado:

e) disponer lo pertinente para realizar los referendos que acuerde la Asamblea Nacional del Poder Popular. "

" Artículo 131. Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrara los órganos del Poder Popular, y a participar, con ese propósito, en la forma prevista en la ley, en elecciones periódicas y referendos populares, que serán de voto libre, igual y secreto. Cada elector tiene derecho a un solo voto. "

" Artículo 137. Esta Constitución sólo puede ser reformada, total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes. Si 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, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea. "

7. GUATEMALA.

La constitución guatemalteca del 14 de enero de 1986, vigente, contempla el referéndum para cualquier tipo de reforma, excepto las conducentes al capítulo I del título II, en ese caso se necesita la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Asimismo, el artículo 281 señala que existen disposiciones constitucionales no reformables, como es el caso de los preceptos 140 y 186.

De la misma forma las decisiones políticas de especial importancia deben de someterse al pueblo por iniciativa del presidente o del Congreso previa convocatoria del Tribunal Superior Electoral.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula el referéndum en los siguientes preceptos:

" Artículo 141. Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida. "

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

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

" Artículo 280. Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución.

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

8. PANAMÁ.

En Panamá el referéndum esta contemplado, en general, para el régimen municipal y con carácter particular para ser utilizado en todo Tratado Internacional referente al Canal de esclusas existente en ese país.

El referéndum en materia constitucional esta regulado como fórmula alternativa. Se puede elegir entre un procedimiento basado en el sistema francés con dos legislaturas y tres debates o bien, una sola legislatura y un referéndum constitucional.

La Ley Fundamental de Panamá (1972) ha sido modificada en dos ocasiones, en 1978 por los Actos Reformativos, y por el Acto Constitucional de 1983: ambos casos fueron aprobados por medio de un referéndum.

La Constitución Política de la República de Panamá regula el referéndum en los siguientes artículos:

" Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. "

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

1. Para un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Organo Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Organo Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2. Para un Acto Legislativo aprobado en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura, y aprobado igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. El Acto Legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro d un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Legislativo por la segunda legislatura.

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

DISPOSICIONES FINALES

" Artículo 310. Los tratados o convenios internacionales que celebre el Organo Ejecutivo sobre el canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, así como para la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Organo Legislativo, y luego de su aprobación serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.

Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior.

Esta disposición se aplicará también a cualquier contrato que celebre el Organo Ejecutivo con alguna empresa o empresas particulares o pertenecientes a otro Estado o Estados, sobre la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas. "

9. COLOMBIA.

Como la mayor parte de los países latinoamericanos, Colombia tuvo que recurrir a una revolución para lograr su independencia de España, iniciada el 20 de julio de 1810, para ser una nación libre y soberana (7 de agosto de 1819).

Su primera carta magna de 1811 tuvo una vigencia precaria, pues fue abrogada por una nueva constitución que entro en vigor el 17 de abril de 1812.

La constitución de 1886 constó de 220 artículos; estuvo en vigencia hasta diciembre de 1991, más nunca especifico la consulta al pueblo.

En el

*" Decreto Legislativo número 0247 de 1957, dictado por la Junta Militar de Gobierno, incluye como parte motiva del plebiscito la siguiente expresión lacónica: Interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos, DECRETA. "*¹¹⁹

Su único artículo dice:

" Convócase, para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que ..., para que expresen su aprobación o improbación el siguiente texto indivisible:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional.... el pueblo colombiano, en plebiscito nacional, DECRETA: La Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo número 1 de 1947 inclusive, y con las siguientes modificaciones:

¹¹⁹ Uribe Vargas, Diego. Op. cit. p. 113.

Artículo 13. En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución. "

De este modo el 1° de diciembre de 1957 se realizó en Colombia el primer acto de convocatoria al pueblo colombiano con fines constituyentes; se le denominó plebiscito, pero en realidad fue un referéndum.

Los ciudadanos de Colombia votaron de manera abrumadora en sentido afirmativo, por el texto propuesto por una Comisión de reajuste institucional; la enmienda consistía básicamente en el establecimiento de lo que más tarde vino a denominarse el Frente Nacional, por un término de 16 años. Esta reforma fue pactada por los líderes de los dos grandes partidos políticos, el liberal y el conservador, cinco meses atrás.

La constitución de 1886 fue sustituida por la de 1991, uno de los fines de ésta era el establecer una democracia más pluralista; se crearon la Corte Constitucional, la Fiscalía General, etc.

El procedimiento para reformar la Ley Suprema de 1991 se encuentra previsto del artículo 374 al 379; en total dicha constitución cuenta con 440 artículos siendo una de las más extensas del planeta.

Enseguida veremos cuales son los artículos de la Constitución Política de Colombia que regulan el referéndum y el plebiscito:

" Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. "

" Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. "

" Artículo 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución. "

" Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. "

" Artículo 104. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección. "

" Artículo 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. "

" Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. "

" Artículo 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.

La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias. "

" Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. "

" Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. "

" Artículo 376. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso

la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento. "

" Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral. "

" Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. "

" Artículo 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en ese título.

La acción pública contra esos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2. "

10. VENEZUELA.

El 6 de mayo de 1830, se convocó a un congreso constituyente, mismo que ratificó y sancionó la primera constitución venezolana, en ese año.

En la historia jurídico- constitucional Venezuela ha tenido las siguientes constituciones, aparte de la ya mencionada:

- 1) La constitución de 1864 que estableció la República Federal con el nombre de Estados Unidos de Venezuela.
- 2) La constitución de 1858, realizada después de la guerra civil.
- 3) La constitución de 1946.

4) La constitución de 1953 cambió el nombre de Estados Unidos de Venezuela por el actual de República de Venezuela.

5) La constitución de 1961; en 1959, una vez derrocada la dictadura militar (23 enero de 1958), se convocó a un congreso constituyente para redactar una nueva constitución, que es la de 1961 aún vigente. Sólo ha sido objeto de dos enmiendas: a) Enmienda No 1 del 11 de mayo de 1973, y b) Enmienda No 2 del 26 de marzo de 1983.

La vigente Constitución de la República de Venezuela regula el referéndum en estos artículos:

" Artículo 4. La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público. "

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

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

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

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

4. El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma: el escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República. "

" Artículo 247. Las iniciativas de enmienda o reforma rechazada no podrán presentarse de nuevo en el mismo periodo constitucional. "

" Artículo 248. El Presidente de la República no podrá objetar las enmiendas o reformas y estará obligado a promulgarlas dentro de los diez días siguientes a su sanción. "

" Artículo 249. Las disposiciones relativas a los casos de urgencia en el procedimiento de la formación de las leyes no serán aplicables a las enmiendas y reformas de la Constitución. "

" Artículo 251. Las disposiciones transitorias se dictan en texto separado. Ellas tienen valor de norma constitucional y se sancionan con las mismas formalidades con que se adopta la presente Constitución. Su texto no será susceptible de enmienda sino mediante los trámites previstos en el Título X. "

NOTA: El Título X abarca desde el artículo 245 al 249 de dicha ley fundamental.

11. BRASIL.

El proceso democrático por el cual transita Brasil, de transición de régimen militar al régimen electo por el pueblo, se convocó a un congreso constituyente del cual emanó la carta magna brasileña, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente; de esta forma fue promulgada la constitución del 5 de octubre de 1988 aún en vigor.

En el ámbito de los derechos políticos incorporó novedades vinculadas al ejercicio de la soberanía por parte del pueblo a través de las instituciones del plebiscito, de la iniciativa popular y del referéndum.

La Constitución de Brasil tiene regulado el referéndum y el plebiscito en las subsiguientes normas:

" Artículo 1. La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I. la soberanía;

Parágrafo único: Todo el poder dimana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución. "

" Artículo 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:

I. plebiscito;

II. referéndum. "

" Artículo 18. La organización político- administrativa de la República Federal de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.

3. Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria.

4. La creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservarán la continuidad y la unidad histórico- cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito. "

" Artículo 49. Es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional:

XV. autorizar referendums y convocar plebiscitos. "

" Artículo 231. Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias, tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

5. Esta prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salva ad referéndum del Congreso Nacional en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su población, o en interés de la soberanía del país, después de deliberación del Congreso Nacional, garantizándose, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato después que cese el peligro."

12. URUGUAY.

En la República de Uruguay el referéndum es obligatorio en todos los supuestos, incluso cuando se hubiese dado un procedimiento por iniciativa popular, o se hubiese convocado a una Convención Nacional Constituyente. Las normas constitucionales que modifiquen un precepto de la ley fundamental tienen que ser aprobadas mediante referéndum.

En Uruguay existe un recurso de referéndum contra las leyes, cuyos efectos y mecanismos no precisa la constitución, tan solo se limita a decir que el 25% del total de los inscritos podrán interponerlo dentro del año de su promulgación; este recurso puede interponerse de manera principal contra leyes de origen parlamentario. Se trata de un referéndum abrogatorio, similar al del artículo 75 de la constitución italiana de 1947, instituye un verdadero veto popular tendiente a abrogar una ley ordinaria o a derogar una parte de una ley ordinaria.

El referéndum esta regulado en general por el artículo 82 constitucional y, en particular, se encuentra sujeto a la regulación legal, en el ámbito departamental.

El 10 de junio de 1980 el gobierno uruguayo publicó un decreto divulgando la celebración de un referéndum para el 30 de noviembre de ese año, sobre la propuesta de una nueva constitución, " cuyo texto vendría a institucionalizar la participación de los militares en el gobierno y prohibiría los partidos de izquierda, texto que debería ser

aprobado por las fuerzas armadas, el poder ejecutivo y el Consejo de Estado. ¹²⁰ El resultado del referéndum fue negativo de esa forma el pueblo rechazó categóricamente la continuidad de la dictadura militar impuesta desde 1973.

Durante el mes de abril de 1989, se efectuó un referéndum para ratificar o anular la Ley de Punto Final que concedió la amnistía a los principales militares y policías implicados en las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar (1973- 1985); siendo ratificada por más del 60% de los sufragantes.

Del mismo modo en 1992 se llevó a cabo una consulta ciudadana sobre una ley de privatización de largo alcance, siendo rechazada por el 72% de los electores uruguayos.

La Carta Magna de la República de Uruguay regula el plebiscito y el referéndum en las siguientes normas:

" Artículo 79. La acumulación de votos por lema para cualquier cargo efectivo, sólo puede hacerse en función de lemas permanentes, sin perjuicio de cumplirse, en todo caso, para la elección de Representantes, con lo dispuesto en la primera parte del artículo 88. Un lema para ser considerado permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria. La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar dicho requisito.

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el decreto de iniciativa ante el Poder Ejecutivo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. "

" Artículo 82. La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.

Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma. "

" Artículo 304. La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales.

También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental. "

¹²⁰ Duverger, Maurice. *Op. cit.* p. 602.

" Artículo 322 Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la Sección III y las que le señale la ley:

C) Decidir en una última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum. "

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los votantes se expresarán por " Si " o por " No " y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

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

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

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

13. CHILE.

El referéndum aparece mencionado en la constitución chilena de 1925, en materia de reforma constitucional, aunque lo establecía como una facultad del Presidente de la Nación. Las cláusulas transitorias de dicha constitución dispusieron un plebiscito obligatorio para la reforma de la primera ley fundamental a dictarse durante el régimen del presidente Augusto Pinochet Ugarte, lo cual aconteció el 11 de septiembre de 1980, obteniendo el sí un 80% de los votos; así, la constitución de 1980 entró en vigor en el mes de marzo de 1981.

La dictadura encabezada por el presidente Augusto Pinochet Ugarte, convocó al pueblo a un referéndum (5 de octubre de 1988) para saber si deseaba la continuidad o no en el poder del presidente Pinochet hasta fines del siglo XX; el resultado fue de que el 56% voto por el No y el 45% por el Sí.

Para concluir, el 30 de julio de 1989 los chilenos aprobaron 54 reformas a la carta magna de 1980, entre éstas está la reducción del periodo presidencial de 8 a 4 años, la eliminación de la facultad del presidente para exiliar a sus opositores, etc. El 85.7% de los votos fue a favor y el 8.2% en contra.

La Ley Fundamental de la República de Chile regula el plebiscito y el referéndum en los siguientes preceptos:

“ Artículo 5 La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana ”

“ Artículo 15 En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.

Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución ”

“ Artículo 18 Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley. ”

“ Artículo 32 Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

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

“ Artículo El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior de un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado. ”

“ Artículo 82 Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

4. Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones.

En el caso del número 4, la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.

El Tribunal establecerá en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando ésta fuere procedente

Si al tiempo de dictarse la sentencia faltaren menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo. ”

“ Artículo 84 Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, resolverá las reclamaciones a que dieron lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las mismas funciones que determine la ley. ”

“ Artículo 116 Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 62.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias. ”

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

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

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

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

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

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los asuntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

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

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

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

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

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

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

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

" Artículo 120. La presente Constitución entrará en vigencia seis meses después de ser aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias novena y vigesimatercera que tendrán vigor desde la fecha de esa aprobación. Su texto oficial será el que consta en este decreto ley.

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

La norma contenida en el inciso anterior entrará en vigencia desde la fecha de publicación del presente texto constitucional. "

En Hungría, recientemente se celebró un referéndum (15 de noviembre de 1997) a iniciativa de la gobernante coalición socialista- liberal, pues en su programa de gobierno de 1994 se comprometió a ratificar en las urnas la incorporación de Hungría al bloque militar; más del 85% de los electores participantes dieron el sí a la integración de su país a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En Checoslovaquia se realizó un referéndum en 1991 para que los ciudadanos de las repúblicas checa y eslovaca decidieran bajo que tipo de Estado querían vivir, y decidir la eventual disolución de la Federación Checo- Eslovaca, hecho sucedido el 20 de junio de 1992.

Armenia decidió iniciar su independencia a través de los mecanismos establecidos por la constitución soviética, que prevén la realización de un referéndum que deberá ser apoyado por dos tercios de los votantes, además debe de participar el 50% más uno de los electores. Así, el 21 de septiembre de 1991 el 94.3% de los sufragantes armenios decidieron separarse de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Krajina también realizó un plebiscito –el 11 de mayo de 1991- para definir si esa región se mantenía bajo la jurisdicción de Croacia o se anexaba a Serbia, ganando el Sí a la secesión de Croacia.

Los cinco millones de croatas se manifestaron el 19 de mayo de 1991 a través de un plebiscito por la separación de la Yugoslavia Confederal.

CAPITULO IV

EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

- 4. 1 Los Antecedentes en el Congreso Constituyente de 1856-1857.**
- 4. 2 La Convocatoria y Circular para la Elección de los Supremos Poderes del 14 de Agosto de 1867, efectuada por el presidente Benito Juárez.**
- 4. 3 La Reforma Constitucional al Artículo 73 en su fracción VI, realizada el 2 de Diciembre de 1977.**
- 4. 4 La Reforma Constitucional al Artículo 73 en su fracción VI, realizada el 29 de Julio de 1987.**
- 4. 5 Su Reglamentación en el Distrito Federal.**
- 4. 6 Su Reglamentación en la Legislación de los Estados de la República Mexicana.**
- 4. 7 La Incorporación del Plebiscito y del Referéndum, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para favorecer la participación directa del pueblo en las discusiones trascendentales de la vida nacional.**

4.1 LOS ANTECEDENTES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857

A través de la historia el derecho constitucional mexicano ha creado instituciones novedosas como el juicio de amparo –en la constitución del 5 de febrero de 1857- o los derechos sociales en la Constitución de 1917, siendo la primera a nivel mundial en realizar esta clasificación dentro de una Carta Magna.

Otro hecho destacable es que México fue el segundo país en el mundo en contar con una cátedra de derecho constitucional, impartida en la Real y Pontificia Universidad de México (1820) por Don Blas Osés.

En el devenir histórico- jurídico de nuestro país siempre se ha empleado el procedimiento de reformar la constitución por medio de los representantes del pueblo. Así, una vez consumada la Independencia de México (27 de septiembre de 1821) se procede a elaborar la primera constitución federal del México independiente la cual es promulgada el 4 de octubre de 1824 adoptando el ejemplo del “ *original constitucionalismo francés pero reducido a dos legislaturas y lo combinó, además, con un matiz federalista* ”¹²¹, es decir, tan solo las legislaturas estatales podían proponer reformas a la constitución; a pesar de esto dicha Ley Fundamental no sufrió ninguna reforma durante todo su periodo de vigencia hasta 1835.

La constitución centralista de 1836 determinó que se utilizará el mismo procedimiento para aprobar las leyes ordinarias, para la aprobación de las reformas constitucionales, pero además debían de contar –estás últimas- con la sanción del llamado Supremo Poder Conservador.

¹²¹ Smith James, Frank (Coordinador). *Derecho Constitucional Comparado México- EUA. Tomo I.* Editorial UNAM. México, 1990. p. 197.

El primer antecedente por medio del cual se intento incorporar el referéndum en la Ley Suprema mexicana es el artículo 125 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado el 16 de junio de 1856 en la Ciudad de México; dicho precepto decía:

" Artículo 125.- 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 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 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. "

Sin embargo, este artículo fue impugnado por los diputados Villalobos, Zarco y Moreno ya que consideraban demasiado parsimonioso el procedimiento propuesto por la comisión; además, según ellos se confundía el sistema representativo y la democracia pura. La comisión en lugar de defender su propuesta solicita permiso para retirarla y elaborar otro proyecto para llevarlo ante el pleno del Congreso para su discusión y posterior aprobación, el Congreso Constituyente de 1856 se lo concedió. De esta manera, el texto aprobado (artículo 127) definitivamente en 1857 quedo de esta forma:

" Artículo 127.- La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas. "

El artículo mencionado anteriormente fue aprobado por 67 votos contra 14 votos en la votación realizada en el Congreso Constituyente.

A simple vista, " entre el proyecto y el texto aprobado por el Constituyente de 1856-1857, media un abismo enorme: en el proyecto de constitución el llamado poder reformador se atribuía directamente a la población votante "¹²², o sea, contemplaba un auténtico referéndum constitucional; no obstante, triunfo la posición —en el interior del constituyente de 1856- 1857- de acuerdo a la cual el poder reformador debería ser sólo facultad de los representantes del pueblo, excluyendo cualquier posibilidad de que los ciudadanos intervinieran a través del referéndum.

4.2 LA CONVOCATORIA Y CIRCULAR PARA LA ELECCIÓN DE LOS SUPREMOS PODERES DEL 14 DE AGOSTO DE 1867, EFECTUADA POR EL PRESIDENTE BENITO JUÁREZ

El segundo precedente contenido en los anales constitucionales mexicanos por el que se pretendió favorecer la participación del pueblo en la toma de las decisiones importantes para el país fue la " *Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes Federales* " promulgada por el presidente Benito Juárez, 14 de agosto de 1867, a la cual se le acompañó una Circular del ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Don Sebastián Lerdo de Tejada; debido a la importancia que tiene para nuestra tesis procedemos a transcribirla.

¹²² Rives Sánchez, Roberto y Gutiérrez Salazar, Sergio Elias. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*. 2ª. edición. Editorial Las Líneas del Mar. México. 1995. p. 85.

*Convocatoria para la Elección
de los Supremos Poderes*

(14 de Agosto de 1867)

“ Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.- Departamento de Gobernación.- Sección 5ª.- El ciudadano presidente de la República se ha servido dirigirme la ley que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á sus habitantes sabed:

Que en uso de las facultades de que me hallo investido y:

Considerando:

3º Que la constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, é inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela, y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adiccionarla ó reformarla por la voluntad nacional.

4º Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir á sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo congreso de la Unión, para que pueda adiccionar ó reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

5º Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación al pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los Estados.

He tenido a bien decretar lo siguiente:

9. En el acto de votar, los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla ó adiccionarla sobre los puntos siguientes:

Primero. Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.

Segundo. Que el presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo á las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara ó cámaras en que se deposite el poder legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República ó de los secretarios del despacho.

Cuarto. Que la diputación ó la fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso á sesiones extraordinarias.

Quinto. Que se determine el modo de proveer á la sustitución provisional del poder ejecutivo, en caso de faltar á la vez el presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

10. Las boletas para las elecciones primarias se extenderán en la forma que previene el artículo 5° de la Ley orgánica electoral, y al reverso ó vuelta de ellas, se imprimirá integro el artículo anterior de esta ley y una advertencia sobre el modo de votar, en la forma siguiente:

Convocatoria de 14 de Agosto de 1867

Art. 9° (Aquí integro dicho artículo; con los cinco puntos que comprende; y luego la siguiente):

Advertencia.- Se pondrá el voto en seguida de esta advertencia, y de esta forma: nombre elector á . . . y voto por (ó contra) las reformas de la Constitución federal sobre los puntos arriba expresados.

14. El congreso de la Unión procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos sobre las reformas de la Constitución, y se declarará autorizado para hacerlas, si resultase por la afirmativa la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos sobre las reformas en las elecciones primarias.

17. En las convocatorias para las elecciones particulares de los Estados, se pondrán disposiciones iguales á las de los artículos noveno á catorce de esta ley, para que los ciudadanos expresen su voluntad en las elecciones primarias, acerca de si podrá la próxima legislatura del Estado, sin necesidad de observar los requisitos que establezca su constitución particular, reformarla ó adicionarla sobre los puntos expresados en el artículo noveno de esta ley. Las frases de dicho artículo que se refieren á la Constitución Federal, poder Legislativo de la Unión y presidente de la República, se sustituirán en las convocatorias particulares de los Estados, con frases relativas á la constitución particular, legislatura y gobernador del Estado.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el palacio nacional del gobierno en México, à 14 de Agosto de 1867.- Benito Juárez.- Al C. Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Y lo comunico à ud. para su conocimiento y fines consiguientes

Independencia y libertad. México, Agosto 14 de 1867.- Lerdo de Tejada. "

Como podemos apreciar el presidente Benito Juárez proponía que la ciudadanía interviniera directamente por medio de una especial apelación que en realidad era un referéndum, pero varios Estados de la República se opusieron a observar ese punto contenido en los considerandos 4 y 5 de dicha convocatoria, pues consideraban un error político cambiar el procedimiento contemplado en el artículo 127 de la constitución federal (en el cual sólo intervenían el poder legislativo federal y el estatal para reformar la constitución), ya que apenas se iba a poner en práctica dicha constitución.

Así que a pesar de contener un importante avance, en cuanto a la participación de los ciudadanos en las discusiones trascendentales de la vida nacional, esta propuesta no prosperó, debido al ambiente conservador de la época.

El Congreso Constituyente de 1916- 1917 ya no discutió el procedimiento de reforma a la constitución, adoptándose como artículo 135, con variación tan solo de detalles gramaticales el mismo artículo 127 de la constitución de 1857.

Este precepto es el que se encuentra en vigor, con una simple precisión adicional que se le incorporó en 1965, a fin de que la Comisión Permanente pudiera hacer el computo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin necesidad de esperar para ello a la iniciación del período ordinario de sesiones o de la convocación a sesiones extraordinarias.

4.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 73 EN SU FRACCIÓN VI, REALIZADA EL 2 DE DICIEMBRE DE 1977

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial donde se preveía la modificación al artículo 73 en su fracción VI al crear el inciso 2º, que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión, el ejecutivo federal (licenciado José López Portillo) expresaba claramente que con ella se trataba de impulsar la vida política del Distrito Federal incorporando dos formas de participación para la ciudadanía, el referéndum y la iniciativa popular, y de esta manera alentar tanto la actividad política como la cívica en la población defensa.

Antes de dicha reforma efectuada por el presidente José López Portillo durante su sexenio (1976- 1982), dicho artículo mencionaba lo siguiente:

" Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.

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

1ª

2ª Derogada.

3ª Derogada.

4ª

5ª "

Como se puede apreciar la segunda base del mencionado artículo se encontraba derogada desde 1974; así, la reforma realizada a dicho precepto constitucional, el 2 de diciembre de 1977, tuvo como fin la creación de una norma legal para que los habitantes del Distrito Federal pudieran intervenir en la función legislativa local.

La justificación para que sólo se instituyera para el Distrito Federal -la iniciativa popular y el referéndum- fue el que los habitantes de la Ciudad de México tenían una *capitis diminutio* política, pues ellos no contaban con un poder legislativo local y por

lo tanto sus legisladores eran los diputados federales elegidos por los ciudadanos de toda la república mexicana.

El texto resultante de dicha reforma fue el siguiente:

" Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

1ª.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

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

A lo largo de nuestra historia constitucional esta fue la culminación de una serie de intentos, como hemos visto antes, por incorporar en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el referéndum, aunque exclusivamente para el Distrito Federal y entró en vigor el 7 de diciembre de 1977 dicha reforma.

El jurista mexicano Diego Valadés hacía una advertencia en cuanto a la práctica del referéndum al señalar

*" De poco o nada serviría que la Constitución consagrara una institución como la del referéndum si de su reglamentación resultaran restricciones para su ejercicio. "*¹²³

Además, agregaba con claridad cuales deberían ser los temas que se tratarán en el referéndum como los referentes a la organización política, educación, salud, seguridad, la vivienda, etc.

La iniciativa popular y el referéndum son instituciones complementarias, pues ambas *" buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, y facultaran a los ciudadanos del Distrito Federal a participar en la formación de los ordenamientos*

¹²³ Valadés Diego. *Op. cit.* p. 276.

del Distrito Federal y a la administración de los principales servicios públicos que se proporcionan. ¹²⁴

Existían enormes expectativas para que el referéndum -novedoso en nuestro sistema constitucional- se convirtiera en un verdadero instrumento que estimulara y garantizara la participación de la ciudadanía sirviendo de ejemplo a otras entidades federativas para su posterior incorporación en las constituciones estatales.

Mas por desgracia desde su reglamentación se observó que sólo había sido utilizado, el referéndum, con fines políticos porque para principiar fue regulado dentro de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (ley reglamentaria de la organización y del funcionamiento del Departamento del Distrito Federal), lo adecuado era haber creado una ley reglamentaria del referéndum y de la iniciativa popular.

La regulación del referéndum en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal será un tema que se tratará en el apartado referente a la reglamentación en el Distrito Federal, por ser un tema aparte en nuestro estudio del referéndum y del plebiscito.

4. 4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 73 EN SU FRACCIÓN VI, REALIZADA EL 29 DE JULIO DE 1987.

Los diez años de vigencia del referéndum concluyeron en 1987 al ser derogado por la reforma del 29 de julio de 1987 realizada al artículo 73 en su fracción VI base 2°.

¹²⁴ *Los Derechos del Pueblo Mexicano. 2° edición. Tomo XII. Editorial Porrúa. México, 1979. p. 234.*

constitucional; es menester resaltar que durante todo el tiempo que estuvo en vigencia nunca fue llevado a la práctica.

Con motivo de la reforma efectuada al artículo 73 fracción VI constitucional en 1987, éste quedó como sigue:

“ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

1º.- El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º.- La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal,...

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

En 1987 se realizó una consulta popular por medio de diversos foros donde participaron investigadores, legisladores, académicos y el público en general, el resultado de dicha consulta fue la introducción de varias reformas al régimen de Gobierno del Distrito Federal, por ejemplo, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal teniendo las siguientes características: la pluralidad de sus miembros, sus funciones de órgano deliberativo y reglamentario, sus funciones de gestoría social y comunitaria y de control de la administración. El fin de dicha consulta fue de cierta manera el de ampliar los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal al desaparecer el referéndum y la iniciativa popular.

Actualmente la fracción VI del artículo 73 constitucional se encuentra derogada por el Decreto publicado el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

La introducción del referéndum aunque fuera sólo a nivel del Distrito Federal, en el ámbito constitucional, era un inicio de la apertura política para que los ciudadanos participaran en la decisión de los asuntos importantes del país, pero al ser derogado quedó en una utopía.

Así, al ser derogado de nuestra magna carta el referéndum y la iniciativa popular, el pueblo quien es el único titular indiscutible de la soberanía y por lógica jurídica del poder constituyente, se vio privado de las dos formas en que podía ejercitar tal poder soberano, hoy en día en el ámbito constitucional no existe ninguna posibilidad para que la ciudadanía intervenga en la solución de los problemas nacionales trascendentales, verbigracia: modificar artículos esenciales de nuestra constitución o la posible anexión o separación de algún Estado a la República Mexicana.

Como es posible que para un asunto tan importante como es el reformar la constitución no cuente el pueblo con los mecanismos jurídicos pertinentes para participar, siendo que " *implica modificar la voluntad expresada por el poder constituyente, y ésta no se puede llevar a cabo por quienes están sujetos y supeditados a la propia constitución ya que equivaldría a que los poderes constituidos tuvieran mayor jerarquía que el propio poder constituyente.* " ¹²⁵, y por ende del pueblo, quien es el único facultado para convocar a un congreso constituyente como los de 1856- 1857 y el de 1916- 1917, de donde emanaron nuestras leyes supremas.

4. 5 SU REGLAMENTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

¹²⁵ Hamdan Amad. Fauzi. Op. cit. p. 345.

Una de las finalidades últimas de nuestra Constitución Federal es la de garantizar y preservar la libertad y la dignidad del hombre, y como uno de los aspectos que se deben de tener en cuenta para lograrlo es el establecimiento de los medios adecuados que permitan su activa participación en la organización política del país, constituyendo al mismo tiempo uno de sus derechos fundamentales, ya que se reconoce que el titular de la soberanía nacional es el pueblo (Artículo 39 constitucional).

Bajo esas premisas se estableció como forma de gobierno para México el de una república, representativa, democrática y federal, instituciones que son los medios legales que deben de garantizar la participación política activa de los ciudadanos mexicanos.

Así siguiendo este orden de ideas concluimos que el pueblo desarrolla su actividad política a través de sus representantes legislativos quienes son los que deben de velar por los intereses del pueblo al tomar decisiones relacionadas con su organización social, jurídica, económica y política.

Pese a lo anterior, los pobladores del Distrito Federal habían carecido de los mecanismos legales, como veremos más adelante, para el ejercicio de estos derechos políticos sufriendo en tal sentido una *capitis diminuti* respecto del resto de los habitantes del país.

Analizando la historia del México independiente, se observa que el Distrito Federal se creó en el Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824) cuando la misma Constitución Federal de 1824 en su artículo 50 fracciones XXVIII y XXIX otorgaba al Congreso de la Unión la facultad para " *elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes...* ". Es hasta el 18 de noviembre de 1824 cuando Guadalupe Victoria -primer presidente constitucional del México independiente- firma el decreto por el que se dispone que sea la Ciudad de México la residencia de los

Poderes Federales; sin embargo, el gobierno de la nueva entidad y sus respectivas facultades fueron otorgadas a los órganos federales.

En vinculación con la elección del Presidente y del Vicepresidente de la República, en virtud de haberse establecido un procedimiento indirecto por el que las legislaturas elegían a dichos funcionarios, al no tener los habitantes del Distrito Federal legislatura propia, resultaron excluidos de tan importante derecho político.

Durante el régimen centralista, la República fue dividida en Departamentos dentro de cuya organización se creó un órgano denominado Asambleas Departamentales (antecedente de la ARDF) que estaba encargado de reglamentar lo relativo a los servicios públicos de cada Departamento, cuidar la salubridad pública, aprobar los presupuestos de gasto, proponer iniciativas de ley al Congreso General, etc. En esta etapa el territorio correspondiente al Distrito Federal tomó el nombre de Departamento de México.

Como consecuencia de los decretos del mes de agosto de 1846 y 1847 se restaura la constitución de 1824 y se vuelve a designar a la Ciudad de México como Distrito Federal, siendo de nueva cuenta la residencia oficial de los poderes federales, asumiendo éstos el gobierno de la entidad.

Con la constitución de 1857 se otorgó el derecho a los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a los diputados al Congreso de la Unión, y posteriormente, en 1874, a los senadores.

En 1901, se reformó la Carta Magna y se estableció que la organización del Distrito Federal quedaba sometida al Congreso de la Unión, eliminándose el derecho de la ciudadanía para elegir popularmente a sus autoridades quedando sujeto totalmente el gobierno de esta entidad al gobierno federal. En la Ley Orgánica de 1903 se continuó

con el régimen de municipalidades, pero al frente de cada una de ellas se designó un prefecto político nombrado por el Presidente de la República.

Este régimen subsistió hasta la constitución de 1917, conservando en esencia lo establecido en la de 1857, con la modalidad de que se facultó al Congreso de la Unión para modificar el nuevo territorio correspondiente al Distrito Federal, en caso de cambio de residencia de los Poderes de la Unión, conservando la división del Distrito en municipalidades mediante elección popular directa de sus miembros, facultando al Presidente de la República para nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad.

El 28 de agosto de 1928 se suprime el municipio libre -reforma al artículo 73 fracción VI constitucional- y se crea el Departamento del Distrito Federal y trece delegados en las antiguas municipalidades; simples funcionarios administrativos sin facultades decisorias, designados por el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal. También se establecieron Consejos Consultivos, uno para el Departamento, que se llamó central y otro para cada una de las trece delegaciones.

En 1941 se eliminaron los Consejos de las Delegaciones, pero se mantuvo un Consejo, el Consultivo de la Ciudad de México que funcionó como un órgano protocolario y de opinión sin autoridad ni fuerza política. Se insistió en un Consejo Consultivo sin participación real en el gobierno del Distrito Federal y se crearon las juntas de vecinos.

Analizando los antecedentes históricos del Distrito Federal llegamos a la conclusión de que durante un largo período los ciudadanos no habían tenido la posibilidad de ejercer sus derechos políticos ya que no habían contado con una legislatura propia con las facultades para gobernar la Ciudad de México.

Tratando de resolver este problema en el mes de diciembre de 1977 se reformó el artículo 73, fracción VI, segunda base constitucional, a través de esta reforma se instituyó el referéndum y la iniciativa popular para el Distrito Federal. La constitución indicaba que la ley reglamentaria del artículo 73, fracción VI, segunda base debía de señalar cuales serían las leyes y los reglamentos que se someterían a referéndum, así se expidió la Ley Orgánica del DDF en 1978 -que abrogó la de 1970- y dentro de ésta se introdujo el Capítulo VI " *De la Participación Política de los Ciudadanos* ", de esta manera se pretendió cumplir con el requisito constitucional, pero resultó una incongruencia legal incorporar dichas instituciones en una ley cuyo fin es reglamentar la organización y el funcionamiento administrativo del DDF; además, de que se hizo nugatoria la aplicación del referéndum ya que lo desarrollo de manera tendenciosa e insuficiente, teniendo una vigencia sólo de carácter formal como veremos enseguida al analizar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que procedemos a citar.

*LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
(27 de diciembre de 1978)*

" Artículo 51.- Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

II.- Proponer a la consideración del jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de las ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al jefe del Departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular. "

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

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

" Artículo 53.- El referéndum es 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.

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

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

El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de Ley. ”

“ Artículo 55.- La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100, 000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al menos 5, 000 ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular. ”

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

El referéndum, en el caso de reglamentos, se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción 1 de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo. ”

“ Artículo 57.- El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos. ”

“ Artículo 58.- El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal, y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

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

Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria

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

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

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

A simple vista podemos apreciar que dichos artículos aunque trataron de regular el referéndum solamente mencionaban conceptos de manera general y no especificaban un trámite claro para poder llevar a cabo un referéndum en la práctica, pues lo propuesto por el artículo 58 resultaba algo contrario a toda lógica jurídica ya que un ordenamiento jurídico regula situaciones generales mas concretas, o sea, no pueden quedar todas las personas bajo un supuesto legal sino mas bien unas encuadraran en una hipótesis y otras en otra; de esta manera “ véase la maniobra y sutileza con que el propio legislativo logró su propósito de reducir al máximo la posibilidad de aplicar el Referéndum obligatorio. ”¹²⁶ Además, para cerrar este candado legal tanto el referéndum obligatorio como el facultativo se efectuarían de acuerdo a la discrecionalidad de los poderes ejecutivo y legislativo federales, artículo 58 de dicha ley orgánica, por no contar el D.F. con sus propias autoridades locales.

¹²⁶ Hamdan, Fauzi. Op. cit. p. 350.

Tan claro fue el manejo político hecho del referéndum que cuando se solicitó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver una controversia acerca del referéndum, en su sesión en pleno emitió la siguiente tesis:

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno

Época: Novena Época

Localización

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : II, Agosto de 1995

Tesis: P. XL/95

Página: 76

Rubro

REFERENDUM. LA REFORMA DEL ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985. NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Texto

El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el período citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinaran, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por Decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido sometido a referéndum. Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho proceso, porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista

administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo.

Precedentes

Amparo directo en revisión 480/94. Lidia Arenas de Peña. 17 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diez de julio en curso, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XL/95 (9a.) la tesis que antecede: y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de julio de mil novecientos noventa y cinco.

Con la reforma de 1987 se realizaron importantes reformas para dotar a los ciudadanos del Distrito Federal de una legislatura estatal -la Asamblea de Representantes del Distrito Federal-, pero de hecho ésta tenía facultades limitadas, hasta 1993, pues "no era un órgano legislativo capaz de dictar las normas para el Distrito Federal, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control"¹²⁷; sus atribuciones eran mixtas, sujetas al órgano legislativo federal en virtud de tener la facultad de dictar Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, pero sujetos a las leyes que emitiera el Congreso de la Unión.

Esta reforma constituyó un avance en el otorgamiento de los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal, sin embargo, no fue suficiente para reivindicarlos en los mismos, pues siguió siendo competencia de los poderes federales el gobierno de la entidad, como lo demuestra el hecho de que la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en

¹²⁷ Cárdenas Gracia, Jaime F. *Op. cit.* p. 89.

el mes de febrero de 1988, expedida por el Congreso de la Unión, regulaba las atribuciones y organización de la mencionada Asamblea.

A través de la reforma constitucional de 1993 se dio un avance más en el proceso democratizador del Distrito Federal en el otorgamiento de los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal, a través de la conformación de un gobierno local, un órgano legislativo por medio de la Asamblea de Representantes y la creación de un Consejo de Ciudadanos (cuya vigencia fue efimera, pues sólo tuvo un período de duración que fue del 15 agosto de 1995 al 15 agosto de 1997, después desaparecieron con motivo de la reforma de 1996), regulándose todo lo relativo al DF en el artículo 122 de nuestra magna carta.

En la primavera de 1993 (21 de marzo) nueve integrantes de la ARDF convocaron a los habitantes del Distrito Federal a que expresaran su opinión con respecto a estas tres preguntas: 1.- ¿ Debe el DF convertirse en el Estado 32 ?, 2.- ¿ Deben sus gobernantes ser elegidos por los ciudadanos ?, y 3.- ¿ Debe esta entidad contar, como las otras, con un poder legislativo local ?; siendo los siguientes resultados:

Preguntas	Sí	No	Nulo	Abstención	Total
Pregunta 1	21 3597	96 912	5 930	4 998	321 437
	66.5%	30.1%	1.84%	1.55%	
Pregunta 2	270 720	41 221	3 706	3 641	319 288
	84.8%	12.9%	1.16%	1.14%	
Pregunta 3	268 695	42 087	3 631	4 434	318 847
	84.3%	13.2%	1.14%	1.39%	

Todo el proceso de preparación y organización, hasta su fin, estuvo al margen del gobierno estatal y federal.

El 12 de junio de 1995 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*", pero contrario a lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 donde se proponía que se legislaría para fortalecer las vías de participación de los ciudadanos, en la mencionada norma jurídica ni un solo precepto hacía mención al referéndum o al plebiscito, instituciones fundamentales para que la ciudadanía intervenga de manera directa en las discusiones trascendentales para la Ciudad de México.

Previamente a las reformas de 1996, las cuatro fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión (PAN, PRI, PRD y PT) firmaron un acuerdo por el cual se comprometían a legislar una verdadera reforma política para el Distrito Federal entre otras, la elección directa por voto universal, directo y secreto del jefe del D.F. y la incorporación de figuras como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, del ambicioso acuerdo pactado con las autoridades del Distrito Federal y las principales fuerzas políticas (PAN, PRI, PRD y PT), algunos de sus avances se anularon al cabo de la negociación final. Un aspecto que quedó en el camino de las negociaciones fue el de las nuevas formas de participación de la ciudadanía que, con insistencia, se demandaron desde los orígenes de las pláticas en marzo de 1995, mas la oferta del prisma de incorporar el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular - incluidas en los acuerdos firmados de las mesas del DDF y Gobernación- fue finalmente retirada pese a las reivindicaciones que la oposición hizo en el transcurso de las negociaciones como uno de los avances democráticos sustanciales.

Con la reforma del 22 de agosto de 1996, formalmente hubo una completa modificación en el contenido del artículo 122 constitucional que regula el gobierno del Distrito Federal, pero en realidad, los elementos principales de la distribución de competencias entre los órganos federales y estatales que concurren al gobierno del D.F., habían quedado definidos en la reforma de 1993. Las modificaciones esenciales realizadas en 1996 están vinculadas a la elección directa del jefe de gobierno y en que los miembros de la asamblea ahora se llamarían diputados.

Enseguida procedemos a transcribir el artículo 44 y el 122 constitucional para conocer cuales son las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF):

“ Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General ”

“ Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación.

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio. ”

Durante el mes de noviembre de 1997, en la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la mayoría opositora: PRD, PAN, PT y PVEM, aprobaron en el pleno de la

asamblea (por unanimidad) la propuesta de reformas al Estatuto de Gobierno; la propuesta fue aprobada con el voto en favor, en lo general, de los 58 legisladores presentes en la sesión; dicha propuesta incluye las figuras de plebiscito e iniciativa popular.

Así, la propuesta se turno a la Cámara de Diputados y al Senado de la República para su discusión y aprobación; la reforma ya aprobada fue publicada el 4 de diciembre de 1997, regulando el plebiscito en estos términos:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

“ Artículo 67.- las facultades y obligaciones del jefe de gobierno del distrito federal son las siguientes:

XXX.- Convocar a plebiscito en los términos de este estatuto y demás disposiciones aplicables; y ”

“ Artículo 68.- A través del plebiscito, el jefe de gobierno del distrito federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida publica del distrito federal, de conformidad con lo siguiente:

I.- No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del jefe de gobierno del distrito federal relativos a:

- a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del distrito federal;*
- b) Régimen interno de la administración publica del distrito federal;*
- c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables;*
- y*
- d) Los demás que determinen las leyes;*

II.- El jefe de gobierno del distrito federal iniciara el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. la convocatoria se publicara en el diario oficial de la federación, en la gaceta oficial del distrito federal así como en los principales diarios de circulación en la ciudad, y contendrá:

- a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;*
- b) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y*
- c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresaran su aprobación o rechazo;*

III.- los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación validamente emitida y esta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito federal;

IV.- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. no podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;

V.- El instituto electoral del distrito federal organizara el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y

VI.- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el tribunal electoral del distrito federal en los términos que establezca la ley respectiva. "

" Artículo 129.- al tribunal electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este estatuto y según lo disponga la ley, acerca de:

I.- Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, jefe de gobierno y titulares de los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales;

II.- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este estatuto y las leyes;

III.- Las impugnaciones en los procesos de plebiscito;

IV.- Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal electoral y sus servidores;

V.- Los conflictos o diferencias laborales entre el instituto electoral del distrito federal y sus servidores;

VI.- La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

VII.- Las demás que señale la ley. "

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

" Artículo Décimo Segundo.- Una vez expedida la ley correspondiente y constituidos los órganos a que se refiere el título sexto de este estatuto, en los términos de la ley de la materia, el jefe de gobierno del distrito federal podrá convocar a plebiscito. "

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, antes de esta reforma, no hacía mención alguna del plebiscito o del referéndum tan solo indicaba en su artículo 42 lo siguiente:

" Artículo 42.- La Asamblea tiene facultad para:

IX.- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal, en los términos de este Estatuto de Gobierno, en materias de...: participación ciudadana... "

También existen los siguientes ordenamientos jurídicos en el Distrito Federal que regulan dichas instituciones democráticas como enseguida veremos:

LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

" Artículo 10.- Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

XXVIII.- Acordar por 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, en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como las leyes correspondientes. "

CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

" Artículo 141.-

En los procesos de referéndum y plebiscito, el Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la jornada y cómputo respectivo, declarando los efectos de la consulta de conformidad con lo señalado en la ley de la misma materia; asimismo, vigilará que la redacción de las preguntas sea clara, precisa y sin influir de ninguna manera la respuesta. "

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

" Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno: relaciones con los estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XXIX.- Coordinar e implementar, en los términos que establece el Estatuto de Gobierno, las acciones necesarias para la celebración de plebiscitos, cuando así lo determine el jefe de Gobierno. "

La I Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el 26 de noviembre de 1998 - por unanimidad- una Ley de Participación Ciudadana donde se regulan el plebiscito y el referéndum. Una debilidad de la nueva legislación es que los resultados del referéndum no obligan a los diputados locales a acatar la opinión mayoritaria, sino que exclusivamente servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. La solicitud de plebiscito, referéndum y la capacidad de iniciar leyes exigen que sea apoyada -por lo menos- por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, en la actualidad serían alrededor de medio millón de votantes; como a continuación veremos:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

TEXTO VIGENTE

(Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998).

PREAMBULO

Al margen un escudo que dice: Ciudad de México. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

DISPOSICIONES GENERALES

“ Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables. ”

“ Artículo 3o.- Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:

- I. Plebiscito;*
 - II. Referéndum;*
 - III. Iniciativa Popular;*
 - IV. Consulta vecinal;*
 - V. Colaboración Vecinal;*
 - VI. Unidades de Quejas y Denuncias;*
 - VII. Difusión Pública;*
 - VIII. Audiencia Pública; y*
 - IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. ”*
-

“ Artículo 4o.- Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley. ”

“ Artículo 5o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Ley: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;*
 - II. Estatuto: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*
 - III. Instrumentos de Participación Ciudadana: Medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general;*
 - IV. Demarcación Territorial: División territorial del Distrito Federal para efectos de la organización político administrativa;*
 - V. Titular: Titular del Órgano Político Administrativo de cada Demarcación Territorial del Distrito Federal; y*
 - VI. Comité Vecinal: Comité de Colonia, Pueblo, Barrio o Unidad Habitacional; ”*
-

TÍTULO SEGUNDO
DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS DEL
DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I
DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS

“ Artículo 6o.- De conformidad con lo establecido por el Estatuto, son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio. ”

“ Artículo 7o.- Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo. ”

CAPITULO II DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS HABITANTES

“ Artículo 8o.- Los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a:

- I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, por medio de la Audiencia Pública;*
 - II.- Ser informados sobre Leyes y Decretos respecto de las materias relativas al Distrito Federal;*
 - III.- Recibir la prestación de servicios públicos;*
 - IV.- Presentar quejas y denuncias por la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos en los términos de ésta y demás leyes aplicables;*
 - V.- Emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan por conducto de la Consulta Vecinal; y*
 - VI.- Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la Difusión Pública. ”*
-

“ Artículo 9o.- Los habitantes del Distrito Federal tienen las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;*
- II.- Ejercer los derechos que les otorga la presente Ley sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes; y*
- III.- Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan esta y otras leyes. ”*

CAPITULO III
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS

" Artículo 10.- Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

I.- Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;

II - Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Título Tercero de esta Ley;

III.- Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de esta Ley;

IV.- Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la Iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias señaladas en el artículo 37 de esta Ley;

V.- Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de esta Ley;

VI.- Ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal;

VII.- Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;

VIII.- Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y

IX.- Los demás que establezcan ésta y otras leyes. "

TITULO TERCERO
DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

CAPITULO I
DEL PLEBISCITO

" Artículo 13.- A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal. "

" Artículo 14.-Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un

listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal. "

" Artículo 15.- Toda solicitud del plebiscito deberá contener por lo menos:

- I. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito;*
- II. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito; y*
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes. "*

" Artículo 16.- No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

- I. Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;*
 - II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;*
 - III. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y*
 - IV. Los demás que determinen las leyes. "*
-

" Artículo 17.- El Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, así mismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

- I. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;*
 - II. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y*
 - III. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo. "*
-

" Artículo 18.-El Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismo sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta. "

" Artículo 19.-En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año. "

“ Artículo 20.- En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria. ”

“ Artículo 21.- Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. ”

“ Artículo 22.- Los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación. ”

“ Artículo 23.- El Instituto Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable. ”

“ Artículo 24.- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. ”

CAPITULO II DEL REFERENDUM

“ Artículo 25.- El referéndum es 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. ”

“ Artículo 26.- Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación. ”

“ Artículo 27.- Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum:

- I. Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y*
 - II. El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal. ”*
-

“ Artículo 28.-La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá contener por lo menos:

- I. La indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum;*
 - II. Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previo a la decisión del órgano legislativo; y*
 - III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal. ”*
-

“ Artículo 29.-El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. ”

“ Artículo 30.- La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

- I. La fecha en que habrá de realizarse la votación;*
 - II. El formato mediante al cual se consultará a los ciudadanos;*
 - III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum; y*
 - IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos. ”*
-

“ Artículo 31.- No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:

- I. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;*
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;*
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;*

IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal; y
V. Las demás que determinen las leyes. "

" Artículo 32.- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año. "

" Artículo 33.-En los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días ante al día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea legislativa. "

" Artículo 34.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación. "

" Artículo 35.-Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. "

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

" ARTICULO SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 10 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995 y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento. "

El 18 de diciembre del 2000 el Lic. Andrés Manuel López Obrador (Jefe de Gobierno del Distrito Federal), remitió a la II ALDF una Iniciativa de la Nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal misma que aún se encuentra en la Comisión de Participación Ciudadana para su estudio y dictamen.

4.6 SU REGLAMENTACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Aún son contados los Estados de la República Mexicana que han introducido en su constitución el plebiscito y/o el referéndum como instrumentos de la democracia semidirecta a través de los cuales el pueblo pueda expresar su punto de vista acerca de un tema de interés estatal.

Históricamente los diputados locales del partido revolucionario institucional (PRI) se han opuesto a la incorporación de mecanismos de la democracia semidirecta -referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etc.- que faciliten la participación de los ciudadanos para intervenir en la resolución de los problemas trascendentales de su entidad.

En Tamaulipas los legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1995 plantearon la posibilidad de incluir en la constitución local el plebiscito y el referéndum, mas no prospero tal iniciativa.

En Nayarit los diputados locales del Partido de la Revolución Democrática realizaron una iniciativa para integrar el plebiscito y el referéndum a la constitución estatal, pero fue rechazada cuando se puso a votación en el congreso local por los diputados priistas que son mayoría.

En Yucatán la iniciativa para incorporar el plebiscito y el referéndum a la constitución del Estado fue presentada por los diputados del Partido Acción Nacional; sin embargo, se encuentra pendiente en la comisión a que se turno.

En Sonora se aprobó un nuevo código electoral, el 24 de junio de 1996, y tanto el referéndum como el plebiscito no se incluyeron.

En el Ayuntamiento de Durango correspondiente al período 1992- 1995, se promulgó en diciembre de 1994 un Bando Municipal que incorporó diversas figuras jurídicas democráticas para la participación del pueblo encontrándose entre éstas el plebiscito.

En otros Estados de la República Mexicana los temas plebiscito y referéndum ni siquiera están a debate en sus respectivos congresos estatales como son los casos de los Estados de Hidalgo, Puebla, Campeche, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, etcétera.

Ahora veremos los casos especiales de Chihuahua, Chiapas, Colima, Estado de México y Guerrero, pues merecen un estudio aparte ya que contemplan el referéndum o el plebiscito en sus constituciones locales.

I. CHIHUAHUA.

En el mes de diciembre de 1993 los legisladores del PAN -siendo mayoría en el congreso estatal- reformaron la constitución local y a través de dicha reforma incluyeron en su articulado el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos para la participación de la ciudadanía en los temas trascendentales del Estado.

Chihuahua registra el primer antecedente por medio del cual un grupo de ciudadanos organizados (Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro referéndum integrado por el PAN, PVEM, PT, Mujeres por México, Fedeco AC, Unión de empresarios, etc.) propusieron la convocatoria para la celebración de un referéndum con el fin de derogar la reforma constitucional en materia electoral, aprobada por el congreso estatal, que incremento de 22 a 33 el número de diputados locales y se retorno al sistema de listas para la designación de diputados de representación proporcional, entre otras reformas.

La constitución establece un plazo de 45 días contados a partir de la publicación de las reformas constitucionales, artículo 73 de su constitución, para que sea presentada ante el Tribunal Estatal de Elecciones (TEE) la solicitud de referéndum. Así, el Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro referéndum incorporó el 15 de octubre de 1997 su solicitud de referéndum ante el Tribunal Estatal de Elecciones para la realización del mismo con carácter derogatorio acerca de la reforma constitucional aprobada el 25 de septiembre de 1997 por el Congreso del Estado; con dicha solicitud apoyada por 260 mil firmas e incorporada ante el TEE se formalizó la primera petición ciudadana en México para la celebración de un referéndum.

Inclusive se solicito la intervención del Instituto Federal Electoral (IFE) para que interviniera como perito en cuanto a la autenticidad de las firmas recolectadas para apoyar la solicitud del referéndum; el IFE aceptó por medio de su presidente consejero José Woldenberg para participar en la verificación técnica a través del Registro Federal de Electores, mas sería respetuoso de las normas estatales.

Empero, el Tribunal Estatal de Elecciones rechazó la solicitud de referéndum derogatorio, el 27 de octubre de 1997, luego de comprobar que de las 260 mil firmas reunidas en apoyo de dicha solicitud para consultar a la ciudadanía tan solo 148 mil tenían la clave de la credencial de elector, y de ellas, únicamente 139 mil fueron

encontradas en el padrón electoral, por lo cual no se logro reunir el 10% del padrón requerido para convocar a un referéndum.

Ahora, veremos la reglamentación del referéndum y del plebiscito en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
CHIHUAHUA
(DEL 25 DE MAYO DE 1921, CON SUS REFORMAS, HASTA 1994)**

“ Artículo 21.- Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

I.- Votar en las elecciones populares del Estado, así participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum. ”

“ Artículo 64.- Son facultades del Congreso:

V.- Establecer las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Dichas bases normativas establecerán el derecho de iniciativa popular y señalarán los casos en que los reglamentos expedidos por los ayuntamientos deberán ser sometidos a referéndum de los electores.

XII.- Erigir nuevos municipios dentro de los límites existentes así como suprimir alguno o algunos de éstos, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, previa consulta mediante plebiscito a los electores residentes en los municipios de que se trate y conocidos los informes que rindieren, dentro de los términos que se les fije, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de los municipios de cuyo territorio se trate.

En los casos a que se refiere la presente fracción, la correspondiente iniciativa sólo puede ser presentada por, cuando menos, uno de los ayuntamientos de los municipios involucrados; el diez por ciento de electores residentes en éstos, debidamente identificados, o la tercera parte de los miembros del Congreso.

La ley señalará la intervención que en el desarrollo de los mencionados plebiscitos corresponde al Tribunal Estatal de Elecciones. ”

“ Artículo 73.- Las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Tribunal Estatal de Elecciones el cinco por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses.

El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el computo de los resultados del referéndum y ordenará su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de las leyes ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso o a la Diputación Permanente las que no lo hayan sido para que proceda a su derogación inmediata. En este último caso, se convocará a período extraordinario de sesiones en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la fecha de su recepción. "

" Artículo 77.-En la abrogación, derogación, reforma o adición de cualquier ley o decreto, se observarán los mismos requisitos que para su formación, salvo cuando la derogación sea consecuencia de los resultados de un referéndum en cuyo caso se dispensarán los trámites respectivos. "

" Artículo 93.-Son facultades y obligaciones del gobernador:

XVI.- Solicitar al Tribunal Estatal de Elecciones someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del Estado. "

" Artículo 141.-Los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas circunscripciones.

En su caso, tener la intervención que disponga la ley en los referéndum y plebiscitos. Asimismo, los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito en los términos de la ley respectiva. "

" Artículo 202.-La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere:

I.- Que el Congreso del Estado las acuerde por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y

II.- Que sean aprobadas por, cuando menos, veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado.

Con este objeto, se les enviará oportunamente copia de la iniciativa y de los debates del Congreso. Los ayuntamientos deberán hacer llegar su resolución al Congreso, o a la Diputación Permanente, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que aquéllos reciban la comunicación. La ausencia de respuesta en el término indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones.

El Congreso, o a la Diputación Permanente en su caso, hará el computo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo, con relación a éstas, hacer observaciones.

Las adiciones o reformas aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de una nueva iniciativa antes de dos años.

El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el cómputo de los Resultados y ordenará su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso las que no lo hayan sido para su derogación en forma inmediata.

Las reformas y adiciones que impliquen adecuaciones de la presente, Constitución a la Federal, así como las reformas al artículo 125 cuando sólo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos municipios, serán aprobadas por el Congreso siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el Capítulo V del Título VII. "

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

" Artículo Sexto.- Los procesos plebiscitarios y de referéndum, a que se refieren los artículos 64, fracciones V y XII, 73, 93 fracción XVI, 141 y 202, sólo podrán ser solicitados, y en su caso convocados, con relación a leyes, actos o resoluciones de autoridad que se dicten a partir del 1 de enero de 1995, siempre que hubieran sido expedidas las disposiciones legales que regulen dichos procesos. "

II. CHIAPAS.

Chiapas es un caso sui generis, ahí el referéndum y el plebiscito no existen en la constitución local, pero en al menos doce municipios indígenas se han realizado plebiscitos entre 1982 y 1985 para designar autoridades provisionales o interinas; un ejemplo de esto es la promoción de una petición que hicieron el 29 de diciembre de 1995 los habitantes de San Andrés Larráinzar ante el Consejo Estatal Electoral y el Congreso Local para que reconocieran como alcalde constitucional al candidato

perredista Juan López González, electo por la mayoría de la población en un plebiscito realizado el 30 de agosto de 1995.

Durante los dos meses que Eduardo Robledo Rincón fue gobernador (noviembre- diciembre de 1996) de Chiapas presentó ante el Congreso Local una iniciativa de reforma a la constitución del Estado y en ella se incluía la incorporación del plebiscito y del referéndum, pero una vez que pidió licencia al cargo de gobernador constitucional los legisladores del PRI retiraron su apoyo a dicha reforma constitucional.

Los chiapanecos tienen un antecedente importante de procesos plebiscitarios en la práctica y legalmente el más trascendental fue el realizado para su anexión a México el 14 de septiembre de 1824 donde un 54.7% de los votantes se declararon por la unión proclamándose la declaración de anexión posteriormente.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas contiene en su artículo primero la forma en que se anexo a México como veremos enseguida:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS (1921)

“ Artículo 1.- El Estado de Chiapas es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, desde el 14 de septiembre de 1824, por voluntad del pueblo chiapaneco, expresada por votación directa; y es libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior, sin más limitaciones que las que se derivan del pacto federal consignado en la Constitución Política de la República. ”

III. COLIMA.

El 16 de diciembre de 1997 el gobernador del estado, Lic. Fernando Moreno Peña, envió una iniciativa para reformar los siguientes artículos: 13, 33 frac. XIX, 37, 58, 86Bis frac. IV, 94 y 130 de la constitución local, con la finalidad de introducir las figuras jurídicas de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. Dicha iniciativa fue aprobada por el congreso local el 5 de noviembre de 1999.

A través del referéndum se podrán hacer consultas de manera popular para ratificar o rechazar reformas a la constitución estatal; para que la iniciativa proceda requiere que dentro de los 45 días de publicada una reforma constitucional, soliciten al Congreso de Estado la realización de dicha consulta, por lo menos el 7% de los ciudadanos del Estado inscritos en el padrón electoral.

El plebiscito es la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto de decisión de los poderes ejecutivo, legislativo o de los ayuntamientos que sean considerados trascendentales para la vida pública del Estado o de los municipios.

Asimismo, el 16 de diciembre de 1999, el ejecutivo estatal envió a la LII Legislatura la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, la cual está integrada por cinco títulos y por 67 artículos, cuyo objeto es regular individualmente cada figura jurídica.

En Colima sólo existe en la ley secundaria un incipiente plebiscito cuando se trata de suprimir una municipalidad.

Así la constitución de Colima regula el referéndum y el plebiscito en los siguientes preceptos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA

" Artículo 11.- Son prerrogativas del ciudadano colimense:

Ejercer la facultad de iniciativa popular y participar en los procesos de referéndum y plebiscito, en la forma y términos que señale esta Constitución y la Ley respectiva. "

" Artículo 37.- El derecho de iniciar leyes corresponde:

I.- A los Diputados;

II.- Al Gobernador;

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del Ramo de Justicia;

IV.- A los ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la administración local; y

V.- A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 4% de los inscritos en el listado nominal de electores. Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva. "

" Artículo 58.- Son facultades y obligaciones del Ejecutivo:

I a XXXIX.-

XLI.- Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito, en los términos que disponga la Ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del Estado. "

" Artículo 86Bis.-Los partidos políticos son formas...

II.-

a).-

b).-

El Instituto Electoral del Estado tendrá a su cargo, además, la realización del plebiscito y referéndum, en los términos de la Ley respectiva.

VI.-

a).-

b).- Sustanciar y resolver en forma firme y definitiva, en los términos de esta Constitución y el Código o Ley respectiva, las impugnaciones que se susciten en materia electoral, de referéndum y plebiscito.

c) a.f).-.....

.....
Todo acto u omisión que atente contra la legalidad de los procesos democráticos de plebiscito y de referéndum, serán causa de responsabilidad. Las leyes respectivas determinarán las sanciones correspondientes. "

" Artículo 94.-Los ayuntamientos tendrán facultades:

Los ciudadanos de un municipio debidamente identificados, podrán presentar iniciativa popular de reglamento municipal, suscrita por un número que sea cuando menos el 5% de los inscritos...

Los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito, en los términos de la ley respectiva. "

" Artículo 130.-Esta constitución puede ser adicionada o reformada, pero para que las adiciones o reformas lleguen a formar parte de ella se necesita:

I a IV.-

Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcialmente, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Congreso del Estado por el 7%, cuando menos, de los ciudadanos del Estado inscritos en el listado nominal de electores, debidamente identificados.

Las reformas o adiciones objetadas serán derogadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum, votan en tal sentido, siempre y cuando intervengan cuando menos una tercera parte de los inscritos en el listado nominal de electores. En este caso, no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años. Es improcedente el referéndum en materia fiscal o tributaria."

IV. ESTADO DE MÉXICO.

El 3 de enero de 1995 el gobernador constitucional del Estado de México, Lic. Emilio Chuayffet Chemor, envió una iniciativa de decreto para reformar diversos

artículos de la constitución local, en su exposición de motivos indicaba que los 235 artículos que formalmente integran la constitución serían reenumerados y reducidos a 150, y debido a esto, se le daría una nueva estructura a la constitución política del Estado de México.

Además, destacan entre las reformas y adiciones a la constitución, las siguientes:

“ La soberanía popular encuentra una nueva forma de ejercicio mediante el referéndum, que se propone como derecho popular para derogar reformas a la constitución Política local, en los términos de la ley respectiva. ”¹²⁸

Al ser turnada la iniciativa a los Comités Técnicos de Asuntos Constitucionales y de Legislación, éstos elaboraron un dictamen en el cual establecieron lo subsiguiente con respecto al referéndum:

“ Se amplía el referéndum, como vía de expresión democrática para que, tal y como fue propuesto por diversos ponentes durante las audiencias públicas, no se constriña a la Constitución, sino que sea viable también tratándose de la legislación ordinaria; asimismo, los Comités estiman pertinente que también los ciudadanos, en un determinado número y con arreglo a la legislación reglamentaria, puedan motivar el referéndum constitucional o legislativo; estas modificaciones dieron lugar a la reubicación del precepto en el título relativo a los Principios Constitucionales. ”¹²⁹

Así, el referéndum fue introducido en la constitución mexiquense en su artículo 14; posteriormente, en julio de 1995 el licenciado César Camacho Quiroz -gobernador sustituto- promovió la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado de México, previo estudio y modificación al proyecto de decreto finalmente fue aprobado por el congreso local el 29 de agosto de 1995.

¹²⁸ Constitución Política del Estado de México, p. 69.

¹²⁹ Constitución Política del Estado de México, p. 81.

Recientemente, el Ayuntamiento de Tenango del Aire (gobernado por el PRD) incorporó en su Bando Municipal, de Policía y de Buen Gobierno, vigente para el período 1997- 2000, el referéndum y el plebiscito contemplados en el artículo 57 dichos mecanismos de la democracia semidirecta podrán ser utilizados tan solo a solicitud expresa de la Comisión de Gobernación Estatal, no siendo posible su aplicación para el cambio de los funcionarios públicos.

La aplicación del plebiscito sólo se aprobará previa petición de la ciudadanía siempre y cuando participen por lo menos el 5% de los habitantes empadronados en la localidad. El referéndum será ejercido cuando se requiera aprobar, modificar y adicionar ordenamientos municipales y disposiciones obligatorias para los pobladores del ayuntamiento; no será empleado, en la revocación del mandato de autoridades municipales ni en la derogación de acuerdos tomados en sesiones abiertas de cabildo.

Enseguida, veremos la reglamentación del referéndum en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y en la Ley Reglamentaria del Artículo 14 Constitucional.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO (CON SUS REFORMAS HASTA EL 27 DE FEBRERO DE 1995)

" Artículo 14.- El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial del Estado.

La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimientos a que se sujetarán el referéndum Constitucional y el Legislativo. "

" Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

VI.- Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo. "

TRANSITORIOS

" ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO.- El Ejecutivo del Estado dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que entre en vigor este decreto enviará a la Legislatura la iniciativa a la que se refiere el Artículo 14. "

A continuación veremos como fue regulado el referéndum en la ley reglamentaria del artículo 14 constitucional mexiquense.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO (29 DE AGOSTO DE 1995)

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

" Artículo 1.- La presente ley es de orden público y tiene por objeto determinar las normas, los términos y el procedimiento a que se sujetará el referéndum, establecido en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. "

" Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura. "

" Artículo 3.- El referéndum será constitutivo: a) cuando se sometan a la decisión de la ciudadanía las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado y referéndum legislativo cuando se trate de leyes expedidas por la Legislatura. "

“ Artículo 4.- El referéndum constitucional o el legislativo será total cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado y parcial, cuando comprenda una parte del mismo. ”

“ Artículo 5.- Quedan exceptuadas del referéndum las disposiciones de carácter tributario o fiscal expedidas por la Legislatura. ”

“ Artículo 6.- El Gobernador podrá someter a referéndum las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México o las leyes que expida la Legislatura, conforme a las disposiciones de la presente ley. ”

“ Artículo 7.- Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al titular del Ejecutivo que sean sometidas a referéndum las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado o las leyes aprobadas por la Legislatura, en los términos del presente ordenamiento. ”

“ Artículo 8.- La aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno. ”

CAPÍTULO SEGUNDO

DEL CONSEJO ESTATAL PARA EL REFERENDUM

“ Artículo 9.- El Consejo Estatal para el Referéndum es el organismo público encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar el proceso de referéndum. ”

“ Artículo 10.- El Consejo Estatal para el Referéndum proveerá, de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley, las bases para llevar a cabo un proceso de referéndum. ”

“ Artículo 11.- El Consejo Estatal para el Referéndum se integrará, expresamente para llevar a cabo dicho proceso de consulta, de la siguiente manera:

I. El Secretario General de Gobierno, quien lo presidirá;

II. Cinco diputados designados por la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente;

III. Cinco ciudadanos mexiquenses de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por la Legislatura o la Diputación Permanente, de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos de diez; y

IV. Un Notario Público, insaculado de entre los miembros del Colegio de Notarios del Estado de México, quien fungirá como Secretario, con voz pero sin voto.

Cada uno de los integrantes del Consejo Estatal para el Referéndum tendrá un suplente.”

" Artículo 12.- El Consejo Estatal para el Referéndum podrá sesionar con la mayoría de sus miembros y sus decisiones serán tomadas por mayoría de votos de los presentes. El Presidente del Consejo tendrá voto de calidad. "

" Artículo 13.- El Consejo Estatal para el Referéndum podrá celebrar convenios con los organismos electorales federales y estatales para utilizar en los actos del referéndum documentación, materiales y demás elementos electorales que faciliten la emisión de la voluntad ciudadana.

De igual manera, podrá convenirse que en el caso de que las circunstancias lo permitan y si hubiere coincidencia entre la fecha del referéndum y los comicios federales y estatales, aquél se lleve a cabo a través de los organismos encargados de éstos. "

" Artículo 14.- El Consejo Estatal para el Referéndum tendrá su sede en la capital del Estado. "

CAPÍTULO TERCERO

DEL PROCEDIMIENTO

" Artículo 15.- El referéndum por el Gobernador del Estado, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

- I. Dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que el titular del Ejecutivo haya recibido el decreto en el que se contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, deberá comunicar al Secretario General de Gobierno, su decisión de someterlo a referéndum, para que se integre el Consejo Estatal;*
- II. La comunicación del Ejecutivo deberá expresar los motivos y las consideraciones que estime pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía, y si ésta comprende la totalidad o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;*
- III. El Consejo Estatal se integrará en un plazo no mayor de 10 días naturales a partir de la comunicación a que se refiere la fracción I de este artículo;*
- IV. El Consejo Estatal convocará a la ciudadanía a la realización del referéndum dentro de los cinco días naturales siguientes a su integración. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los periódicos de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y*
- V. En la convocatoria se expresará la fecha en la que se efectuará el referéndum, que será entre treinta y sesenta días después de su publicación en la Gaceta del Gobierno. En todo caso, contendrá las siguientes bases:*

- a) *La integración de los organismos que se establezcan al efecto y que intervendrán en la realización del referéndum;*
- b) *La determinación del ámbito territorial en que actuarán dichos organismos;*
- c) *La fórmula para la ubicación de las casillas en las que los ciudadanos emitirán su decisión;*
- d) *La especificación del modelo de las boletas para el referéndum, así como de las actas para su escrutinio y cómputo;*
- e) *Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos; y*
- f) *La declaración de validez de los resultados del referéndum. "*

" Artículo 16.- El referéndum solicitado por ciudadanos de la entidad al Gobernador, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

- I. *Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de la publicación en la Gaceta del Gobierno del decreto que contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, los peticionarios comunicarán al titular del Ejecutivo la solicitud de referéndum;*
- II. *La comunicación al Ejecutivo deberá expresar las consideraciones y los motivos que los interesados estimen pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía y si ésta comprende el texto íntegro o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;*
- III. *A la comunicación deberán anexarse los documentos que acrediten el respaldo de, por lo menos, el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, debidamente identificados;*
- IV. *Una vez cubiertos los requisitos señalados en las fracciones anteriores, El Consejo Estatal para el Referéndum procederá a convocar a referéndum; en caso de no ser procedente, el Consejo deberá fundar y motivar su resolución y contra ésta, no procederá recurso alguno;*
- V. *Aprobada la solicitud por el Consejo Estatal para el Referéndum, éste procederá, dentro de los cinco días naturales siguientes, a convocar a referéndum a la ciudadanía. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los diarios de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y*
- VI. *En la convocatoria se indicará la fecha en la que habrá de efectuarse el referéndum y deberá contener los mismos requisitos a que se refiere la fracción V del artículo 15 de esta ley. "*

" Artículo 17.- El referéndum será válido cuando en él haya participado cuando menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado. "

" Artículo 18.- Se tendrá por aprobada la reforma, adición o ambas a la Constitución del Estado o la expedición de la ley, cuando la mayoría de los ciudadanos que hayan participado en el referéndum, se hubieran expresado en sentido afirmativo. "

" Artículo 19.- El Consejo Estatal para el Referéndum, de conformidad con las bases de la convocatoria, procederá al cómputo final y a la declaración de validez del resultado, mismo que publicará en la Gaceta del Gobierno y que difundirá a través de los diarios de mayor circulación y de los medios masivos de comunicación en el Estado. "

" Artículo 20.- En el caso de que el resultado del referéndum sea aprobatorio, el titular del Ejecutivo procederá a la promulgación y publicación del decreto correspondiente en la Gaceta del Gobierno, para el caso de que éstas no se hayan hecho. "

" Artículo 21.- Cuando el resultado del referéndum sea de rechazo, el titular del Ejecutivo solicitará a la Legislatura la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto correspondiente, cuando éste haya sido promulgado y publicado, o se deje sin efecto el que le haya sido remitido. "

" Artículo 22.- Una vez que la Legislatura derogue o abrogue los decretos que sean rechazados en el referéndum respectivo o que el Ejecutivo proceda a la promulgación y publicación de aquéllos que no lo hayan sido por efectos del mismo, el Consejo Estatal para el Referéndum concluirá sus funciones, sin perjuicio de que sea convocado nuevamente para otros casos. "

IV. GUERRERO.

En Guerrero, el 9 de mayo de 1996, fue aprobado un nuevo código electoral y en contra de lo acordado por los dirigentes de los tres partidos políticos mayoritarios en el congreso estatal (PRI, PRD y PAN) y el gobernador Rubén Figueroa Alcocer, los diputados priistas se negaron en el último momento a discutir e incluir el referéndum, el plebiscito y las candidaturas independientes.

Sin embargo, el referéndum se encuentra contemplado en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero como enseguida veremos; sólo falta la voluntad política para reglamentarlo y llevarlo a la práctica.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO (1984)

" Artículo 25.- El Poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.

El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos de referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía, en los términos de Ley, sobre las prioridades y estrategias estatales. "

4.4 LA INCORPORACIÓN DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA FAVORECER LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DEL PUEBLO EN LAS DISCUSIONES TRASCENDENTALES DE LA VIDA NACIONAL.

En el mundo los gobernados buscan diferentes medios distintos a las elecciones para poder participar en las decisiones importantes para la vida de su país, como lo podemos apreciar en el caso chileno.

México no es la excepción a la regla, pues como hemos visto a través de la historia constitucional han habido varios intentos por incorporar el plebiscito y/o el referéndum a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para llevarlo a

la práctica, verbigracia: El artículo 125 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (fechado el 16 de junio de 1856 en la Ciudad de México), la convocatoria realizada en 1867 por el presidente Benito Juárez, y la reforma al artículo 73 frac. VI constitucional de 1977.

Actualmente existe una clara tendencia del pueblo mexicano que busca nuevas formas de participación diferentes a las elecciones para intervenir en las decisiones fundamentales para la vida pública del país -como lo podemos ver a través de las diversas consultas que se han llevado a cabo en los últimos años por Alianza Cívica (26/02/95), por el EZLN (27/08/95, 21/03/99), etcétera-, además el pueblo tiene el derecho originario de que su voluntad sea escuchada, pues como lo dice clara e inobjetablemente el artículo 39 constitucional "*la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*"; pero hoy en día ese poder se ha limitado sólo al ejercicio del derecho al voto para elegir a sus gobernantes (elecciones) dejando de un lado la posibilidad de que la ciudadanía intervenga de manera directa en la solución de los problemas trascendentales del país; a través de la introducción de los novedosos, en nuestro caso, mecanismos de la democracia semidirecta como el referéndum y el plebiscito se podría subsanar este error jurídico- político para que el pueblo pudiera ejercer su soberanía popular.

Es tiempo de dejar en el pasado ese pensamiento conservador de seguir especulando que el pueblo de México aún no ha alcanzado la madurez política para tomar decisiones tan importantes para el curso de nuestra nación, como lo afirmaba el presidente Porfirio Díaz (1910), creemos que ha llegado el momento de establecer las vías legales para que los ciudadanos puedan expresar su voluntad soberana ya que no olvidemos que todo poder constituido emana de esta y no puede estar por encima de ella.

Con respecto a la soberanía popular y al poder público la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emitido las siguientes tesis:

SOBERANÍA POPULAR.- Reside esencial y originariamente en el pueblo. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. QUINTA ÉPOCA. TOMO III, P. 619.

PODER PÚBLICO.- Cualquiera que sea su origen examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar.

IDEM.- Ha sido un principio fundamental para los hombres de Estado, el que el Poder Público, en las Repúblicas Representativas, se divida en tres Poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

IDEM.- Es una de las manifestaciones activas de la Soberanía, en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones.

IDEM.- Analizando el Poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: querer, hacer y juzgar, que corresponden respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial; sin que los municipios, por más que se consideren comprendidos en alguna de las divisiones del Poder, puedan abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. QUINTA ÉPOCA. TOMO IV, PP. 729- 730.

De esta manera vemos que el pueblo es el único e insustituible titular de la soberanía, entendida como la facultad inalienable, imprescriptible e indivisible que tiene todo pueblo para autodeterminarse y auto limitarse.

Para lograr un avance en el ejercicio de la soberanía popular se deben de introducir tanto el plebiscito como el referéndum en nuestra Ley Suprema, sin embargo para lograr esto se necesitarían reformar los siguientes artículos: 35, 39, 40, 41, 74, 89 frac. XVII, y 135; nosotros proponemos su modificación en los siguientes términos:

" Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares, en los plebiscitos y en los referéndums. "

" Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo quien la ejercerá de manera directa a través del referéndum y del plebiscito. 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. "

" Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El sistema democrático tendrá como principal fundamento jurídico las instituciones de la democracia semidirecta: plebiscito y referéndum. "

" Artículo 41.-El pueblo ejercerá su soberanía por medio:

I.- Del referéndum;

II.- Del plebiscito;

III.- De los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos;

IV.- De los Poderes de los Estados, en cuanto a su régimen interior, según los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de cada Estado. "

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

VI.- Convocar a los ciudadanos para la realización de plebiscitos o de referéndums. "

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

XVII.- Solicitar al órgano electoral competente (IFE)que someta a plebiscito las decisiones políticas que el Ejecutivo Federal considere trascendentales para la vida nacional. "

" 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:

I.- Que el Congreso de la Unión, las acuerde por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y

II.- Que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Con este objeto, se les enviará oportunamente copia de la iniciativa y de los debates del Congreso. Las legislaturas deberán hacer llegar su resolución al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha en que aquéllos reciban la comunicación. La ausencia de respuesta en el término indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones.

El Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo Federal, con relación a éstas, hacer observaciones.

Las adiciones o reformas aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Federal Electoral, el diez por ciento, cuando menos, de los ciudadanos mexicanos inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las reformas o ediciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de una nueva iniciativa antes de dos años.

El Tribunal Federal Electoral efectuará el cómputo de los Resultados y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Lo mismo hará con el texto de reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso de la Unión las que no lo hayan sido para su derogación en forma inmediata. "

ARTÍCULO TRANSITORIO

" Artículo Primero.- El Ejecutivo Federal dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que entren en vigor este decreto que reforma la Constitución Federal enviará al Congreso de la Unión la iniciativa a través de la cual se reglamenten el plebiscito y el referéndum. "

En un verdadero Estado de Derecho la ley cambia para amoldarse a las necesidades del pueblo y no por la simple decisión unilateral de la autoridad, puesto que todo poder se instituye para beneficio del pueblo.

En un comunicado emitido por la Secretaría de Gobernación, el 15 de mayo de 1995, con relación a la Agenda para la Reforma del Estado manifiesta que de la mesa permanente para la Reforma Política -compuesta por la Secretaría de Gobernación y por los partidos políticos nacionales con representación en el Congreso de la Unión- surgieron cuatro capítulos: Reforma Electoral; Reforma de los Poderes Públicos; Federalismo y Reforma del Distrito Federal; y Comunicación y Participación Ciudadana.

En la primera mesa especial, relativa a la Reforma Electoral instalada del 22 al 26 de mayo, se abordaron los siguientes temas:

I.- Agenda para la Reforma Electoral.

- a) Derechos Políticos;
 - b) Garantías Constitucionales y Mecanismos Jurídicos de Protección;
 - c) Formas de Consulta y Participación Ciudadana, indirecta y directa.
(referéndum, plebiscito, iniciativa popular.); y
 - d) Voto de los mexicanos en el extranjero.
- II.- Órganos y Autoridades Electorales.**
- III.- Organización del Proceso Electoral.**
- IV.- Competencia Electoral.**
- V.- Régimen de Partidos.**
- VI.- Legalidad y Representación.**

El resultado de esta mesa de trabajo fue la reforma política electoral realizada en 1996, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, siendo estas algunas de las reformas más importantes:

- A. Exclusión de toda participación y representación del poder ejecutivo en la conformación del IFE, para afirmar la autonomía e independencia del organismo público depositario de la autoridad electoral;
- B. Reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, referida única y exclusivamente a las leyes electorales federales y locales;
- C. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, siendo la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- D. Reasignación de la facultad de calificar la elección presidencial, transfiriéndose al Tribunal Electoral quien resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones a este respecto, las cuales serán resueltas por la Sala Superior como única instancia;

- E. Conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa, sus miembros se denominan ahora diputados; y
- F. La elección popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, como podemos ver no se incluyeron los temas referentes a la inclusión del plebiscito y del referéndum como formas de participación ciudadana.

Resulta lamentable que en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Poder Ejecutivo Federal para el período 1995- 2000, se establezca como uno de sus cinco objetivos fundamentales “ *el fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, y el construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana* ”¹³⁰ y además señale en diversas partes de dicho plan el compromiso que el Ejecutivo asume para avanzar en el proceso democratizador de México, como veremos a continuación:

“ El Ejecutivo Federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe de ser su ideal permanente y su práctica cotidiana.

El compromiso fundamental del Ejecutivo Federal, en el ámbito político, es con la democracia.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer que en las democracias modernas los acuerdos políticos básicos se logran fundamentalmente a partir del diálogo, el consenso y la seriedad para cumplir los compromisos asumidos.

La dimensión y complejidad de los retos para alcanzar un pleno desarrollo democrático exigen que el diálogo comprenda a otros actores políticos y sociales. En una sociedad dinámica, diferenciada y plural, los partidos y el gobierno no pueden agotar la representatividad social. En la construcción de la democracia que postula este Plan, deben ampliarse los cauces para que la sociedad se exprese y organice con libertad.

Este Plan propone que se analice y, en su caso, se legisle para consolidar la protección de los derechos políticos; y fortalecer las vías de participación de los ciudadanos.

¹³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. Diario Oficial de la Federación. 31 de Mayo de 1995, p. 6.

Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad. "131

Sin embargo, aún en el último año de su gobierno el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León no envió ninguna iniciativa al poder legislativo federal para fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como sería el proponer la incorporación del plebiscito y del referéndum en nuestra Constitución, para lograr una intensa participación ciudadana como se mencionaba en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Es mas la propuesta, aunque todavía no se materializa, de incorporar el referéndum y el plebiscito en nuestra Carta Magna públicamente se realizó por medio del diputado federal Porfirio Muñoz Ledo al contestar el Tercer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León al declarar:

"Será tarea central de esta Legislatura desahogar la agenda de la reforma del Estado que hemos convenido el gobierno y los partidos: robustecer el equilibrio entre los poderes, establecer el referéndum y el plebiscito para la aprobación de leyes y decisiones políticas fundamentales... Democratizar, en suma, el ejercicio de la autoridad y restituir el poder a los ciudadanos."132

En el mes de mayo de 1998, el secretario de gobernación -Licenciado Francisco Labastida Ochoa- y los coordinadores de los partidos políticos en el Congreso de la Unión acordaron una agenda de 10 temas para avanzar en la Reforma del Estado, sobre las cuales las comisiones de las cámaras de diputados y senadores deberían realizar sendos dictámenes, para que el ejecutivo federal desahogare las iniciativas ya presentadas, como estas:

131 *Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. Op. cit. p. 29, 30, 32, 37 y 43.*

132 *La Jornada. 2 de Septiembre de 1997, p. 9.*

INICIATIVA

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

RESUMEN

*Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIIID
ESTADO: PENDIENTE.*

PUBLICADA EN D.O.F.

PRESENTADA POR DIP. JOSÉ LUIS TORRES ORTEGA (PAN)

FECHA DE PRESENTACIÓN: 01- 04- 1996.

PERÍODO: 2º. Ordinario.

AÑO: II

*TURNADA A LA (S) COMISIÓN (ES) GOBERNACIÓN Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES
FECHAS DE DICTÁMEN:*

OBSERVACIONES

Reforma los artículos 41 en sus párrafos 3, 8, 13, 14, 17 y 18; 54 en su primer párrafo y la fracción II; 55 en su primer párrafo; 74 en su fracción I; ...

CONTENIDO

Propone..., la organización de los procesos plebiscitarios y de referéndum y señala la formas en que será integrado, los requisitos que deberán llenarse para su formación y, la competencia y atribuciones del mismo, señalando los organismos que participarán en los procesos electorales y en la designación de magistrados.

INICIATIVA

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Federal de Instrucciones y Procedimientos Electorales.

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIIID
 ESTADO: PENDIENTE.
 PUBLICADA EN D.O.F.

PRESENTADA POR DIP. RICARDO GARCÍA CERVANTES
 (PAN)

FECHA DE PRESENTACIÓN: 01-04-1996.

PERÍODO: 2º. Ordinario.

AÑO: II

TURNADA A LA (S) COMISIÓN (ES) GOBERNACIÓN Y PUNTOS
 CONSTITUCIONALES
 FECHAS DE DICTÁMEN:

OBSERVACIONES

Reforma las fracciones I y II y adiciona una fracción VI al artículo 35; se adiciona la fracción IV y 2 párrafos finales en el artículo 71; se adicionan cuatro párrafos al artículo 72; se modifica la fracción XVII del artículo 89 y se adicionan tres párrafos al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Adiciona un título sexto al libro segundo y, un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONTENIDO

Propone instaurar las instituciones de: iniciativa popular, plebiscito y referéndum... con el objeto de complementar y vigorizar el sistema de partidos y favorecer el auténtico desarrollo de una democracia participativa.

De los 10 temas acordados se incluyeron seis temas del área política: Derechos y Cultura Indígenas; Diálogo y Paz en Chiapas; Justicia y Seguridad Pública; Fortalecimiento del Poder Legislativo; CNDH; Formas de Democracia Directa, así como Federalismo y Fortalecimiento Municipal.

A pesar de todo esto en el ámbito federal no existe ningún avance en cuanto a la introducción de las formas de participación semidirecta en nuestra Carta Magna.

Es inaudible que la incorporación del referéndum y del plebiscito se realice para favorecer la intervención del pueblo en las discusiones fundamentales para la vida nacional, y para frenar de cierta manera las excesivas reformas que se le hacen a nuestra ley fundamental sin tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía y que han llegado a modificar ciertos artículos cuyo contenido es considerado como una declaración histórica- fundamental del pueblo mexicano; esto, como una consecuencia de la interpretación errónea hecha al artículo 135 constitucional de considerar la existencia de un Poder Constituyente Permanente, siendo que en realidad sólo consagra un mero procedimiento revisor y en su caso reformador de preceptos accesorios de la constitución, porque por

" naturaleza y por definición, el poder constituyente es expresión fiel, directa e inmediata de la soberanía del pueblo, y por tanto participa de las características esenciales de dicha soberanía; cuales son la inalienabilidad, la indivisibilidad y la imprescriptibilidad. Por tanto, el pueblo no puede ni dividir ni enajenar su soberanía en favor de un constituyente permanente. "133

Además, las dos características esenciales del poder constituyente son las de ser un órgano especialmente creado, y su función es la de crear una nueva constitución.

En aras de la democracia se debe de pugnar en el Congreso de la Unión por la incorporación tanto del plebiscito como del referéndum, pues con éstos mecanismos democráticos el pueblo sentiría que realmente su voz y voto son tomados en cuenta para resolver los problemas esenciales del país, hoy en día la ciudadanía esta anhelosa de participar en las cuestiones que le afectan como parte integrante del Estado mexicano.

¹³³ Quórum. Jaime Moreno Garavilla. ¿ Requiere México de una Nueva Constitución ? Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. 2ª. Época, Año VI, No 50, Febrero 1997, pp. 40-41.

Así por medio del plebiscito la ciudadanía podría intervenir en la toma de decisiones políticas trascendentales sobre la estructura o forma del Estado, o sobre la voluntad de un Estado de separarse o unirse a México; y el referéndum vendría a

“inyectarle la incuestionable dosis de legitimación y fortaleza a las grandes decisiones, que propuestas desde el ámbito institucional, pretendan modificar en cualquier forma la vida política, jurídica, económica o social de la nación.”¹³⁴

De este modo, el pueblo contaría con la facultad definitiva e inatacable de decidir sobre la aprobación o rechazo a determinadas reformas a la Constitución Federal y a las leyes secundarias.

El presidente constitucional electo para el periodo 2000-2006 (licenciado Vicente Fox Quesada), el 5 de febrero del 2001 al conmemorarse el 84 aniversario de la promulgación de nuestra Carta Magna, expresó su deseo por reformar o crear una nueva constitución donde entre otros temas se incluirían el referéndum y el plebiscito.

¹³⁴ *Quórum, Op. cit. p. 44.*

CONCLUSIONES

Enseguida procederemos a transcribir las conclusiones a las que hemos llegado una vez terminado el estudio sobre la importancia jurídico- político del referéndum y del plebiscito en México, título del presente trabajo recepcional, sin pretender que tales sean la verdad única.

1.- La democracia en términos generales es entendida como el poder del pueblo o el gobierno del pueblo, según su traducción del griego *demos y kratos*; para ampliar tal poder es conveniente que se introduzcan dentro de la legislación suprema (Carta Magna) el plebiscito y el referéndum; así de esta manera los gobernados tendríamos la facultad para ejercer la soberanía nacional de una manera más directa en la solución de los problemas más trascendentales para la vida nacional.

2.- Existen diversos conceptos sobre el plebiscito y el referéndum, pero el que más nos interesa es el jurídico, y desde este punto de vista; el plebiscito es el instituto de la democracia semidirecta por medio del cual los ciudadanos de un país a través de su voto aprueban o rechazan una cuestión de carácter eminentemente política que es puesta a su votación como podría ser la reforma a la estructura o forma del Estado. En cambio, el referéndum es el mecanismo de la democracia semidirecta a través del cual los ciudadanos se manifiestan en pro o en contra de un determinado proyecto de ley que es puesto a su votación, es decir, finalmente el pueblo es el que tiene la facultad para aprobarlo o rechazarlo pasando hacer su decisión inapelable, excepto que exista y se compruebe la falta de algún requisito legal para su celebración que no se hubiese cumplido.

3.- A través de la historia ambas instituciones han sido utilizadas para que el pueblo emita su opinión sobre un tema importante concerniente a la vida nacional, es cierto en muchas ocasiones han servido para los intereses de los gobernantes, pero otras veces para derrocar gobiernos tiranos. En México aún no se han utilizado, sin embargo, para evitar un manejo tanto del plebiscito como del referéndum conforme a los intereses de la clase gobernante, es necesario que ambos se regulen con claridad evitando las lagunas jurídicas y también sería conveniente que quien se encargue de toda su tramitación y sustanciación sea una institución autónoma del gobierno federal y estatal como bien puede ser el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), y como último órgano jurisdiccional la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para resolver solamente las controversias sobre su legalidad y constitucionalidad.

4.- En los últimos años hemos visto como en la práctica cotidiana se ha vuelto casi una costumbre el convocar a la población, por organizaciones no gubernamentales, para que emita su opinión acerca de equis o zeta tema esto nos lleva a pensar que se están buscando nuevas formas de participar en la vida política del país y ambas instituciones aquí estudiadas pueden ayudar para que el pueblo encauce tales anhelos de participación, pero para lograr esto es indispensable reformar nuestra constitución federal en por lo menos estos artículos: 35, 39, 40, 41, 74, 89 y 135.

5.- Sin lugar a dudas es el momento indicado para realizar la incorporación en nuestra Carta Magna del referéndum y del plebiscito, ambas instituciones analizadas aquí, pues a través de las elecciones del 2 de julio del 2000 se hizo manifiesta la voluntad de los electores por un cambio, pero para que sea real se requiere que el pueblo pueda participar de manera directa en la toma de las decisiones importantes respecto al país, a través de dichas instituciones jurídicas democráticas.

6.- Para la reglamentación de ambas figuras jurídicas consideramos necesaria la participación de las barras de abogados, investigadores, legisladores, organismo no

gubernamentales, es decir, todos aquellos que puedan aportar al referéndum y al plebiscito una vitalidad y una vigencia conforme a nuestra necesidad, y no solamente copiar de otras legislaciones dichas instituciones porque no se adecuarían a las características del pueblo mexicano.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Romero, Miguel. *Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX*. Editorial Porrúa, México, 1993.

Arnaiz Amigo, Aurora. *Del Estado y su Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1987.

Bielsa, Rafael. *Derecho Constitucional*. 3a. edición. Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959.

Biscaretti di Rufia, Paolo. *Derecho Constitucional*. 3a. edición. Editorial TECNOS, Madrid, 1987.

Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. 2a. edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Burdeau, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editora Nacional, Madrid, 1981.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 9a. edición. Editorial Porrúa, México, 1994.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 20a. edición. Tomos I, VI y VII. Editorial Heliasta SRL, Argentina, 1986.

Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. 2ª. Reimpresión. Editorial UNAM, México, 1996.

Constain, Alfredo. **Elementos de Derecho Constitucional**. 3a. edición. Editorial Temis, Bogotá, 1959.

Daranas Peláez, Mariano y Rubio Llorente, Francisco. **Constituciones de los Estados de la Unión Europea**. Editorial Ariel, Barcelona, 1997.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Elementos de Derecho Constitucional**. 1a. edición. Editorial Instituto de Capacitación Política (PRI), México, 1982.

De Pina, Rafael. **Diccionario de Derecho**. 6a. edición. Editorial Porrúa, México, 1977.

Diccionario Jurídico Mexicano. 4a. edición. Tomo IV. Editorial Porrúa, México, 1991.

Diccionario Jurídico Espasa. Editores Espasa-Caple, Madrid, 1992.

Duverger, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. 6a. edición. Editorial Ariel, Barcelona, 1988.

Echeverri Uruburu, Álvaro. **Teoría Constitucional y Ciencia Política**. 4a. edición. Editorial Temis, Colombia, 1990.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomos III, XV, XVII, XXII, XXIV y XXV. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1990.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomos L y XLV. Editores Espasa-Calpe, Madrid, 1923.

Fayt, Carlos S. *Derecho Político. Tomo I. 7a. edición. Ediciones Depalma, Argentina, 1988.*

Friedrich, Carl J. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. 1a. edición en español. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1946.*

García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado. 1a. edición en Alianza. Alianza Editorial, Madrid, 1984.*

Gómez de Silva, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española. 1a. edición en español. Editorial FCE-Colegio de México, México, 1988.*

González Uribe, Héctor. *Teoría Política. 7a. edición. Editorial Porrúa, México, 1989.*

Iglesias, Juan. *Derecho Romano. 11a. edición. Editorial Ariel, España, 1993.*

Izaga, P. Luis S. J. *Elementos de Derecho Político. Tomo II. 2a. edición. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1952.*

Justo López, Mario. *Introducción a los Estudios Políticos. Volumen 2. 2a. edición. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.*

Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado. Editora Nacional, México, 1972.*

Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano. 5a. edición. Norgis Editores, México, 1959.*

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. 4a. reimpresión. Editorial Ariel, Barcelona, 1986.

Llerena Amadeo, Juan Rafael y Ventura, Eduardo. *El Orden Político*. AZ Editora, Buenos Aires, 1991.

Magleby, David B. *Legislación Directa*. Editorial Limusa, México, 1992.

Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1a. edición. Editorial Porrúa, México, 1983.

Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 4a. edición. Editorial Temis, Bogotá, 1991.

Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Tomo II. 5a. edición. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935.

Ramírez Gronda, Juan D. *Diccionario Jurídico*. 10a. edición. Editorial Heliasta, Argentina, 1988.

Rives Sánchez, Roberto y Gutiérrez Salazar, Sergio. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*. 2ª. edición. Editorial Líneas del Mar, México, 1995.

Sánchez Viamonte, Carlos. *El Poder Constituyente*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.

Sanguinetti, Horacio. *Curso de Derecho Político*. 3a. edición. Editorial Astrea, Argentina, 1988.

Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1966.

Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. 11a. edición. Editorial Porrúa, México, 1993.

Smith James, Frank (Coordinador) . *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. Tomo I. Editorial UNAM, México, 1990.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 29a. edición. Editorial Porrúa, México, 1995.

Tucidides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. 3ª. edición. Editorial Porrúa, México, 1985.

Uribe Vargas, Diego. *El Referéndum*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1967.

Valadés, Diego. *La Constitución Reformada. Volumen 2*. Editorial UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

Ward, W. E. F. *El Gobierno en el África Occidental*. Cárdenas Editor y Distribuidor, Madrid, 1966.

Woldenberg, José y otros. *Sistema Político, Partidos y Elecciones*. Editorial Trazos, Centro de Investigación, A. C. - Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C., México, 1993.

Xifras Heras, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo I. 2a. edición. Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1957.

Zimmerman, Joseph F. *Democracia Participativa*. Editorial Limusa, México, 1992.

FUENTES LEGISLATIVAS

Código Electoral del Distrito Federal. I ALDF, Colección Ordenamientos Jurídicos, México, 1999.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Anaya Editores. México, 1996.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México. Anaya Editores. México, 1996.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Anaya Editores. México, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA. México, 1998.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 1999.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Colección Legislación. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, México, 1984.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I ALDF, Colección Ordenamientos Jurídicos, México, 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. I ALDF, Colección Ordenamientos Jurídicos, México, 1999.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México, 1998.

Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (Decreto Número 91). Gran Comisión de la H. LII Legislatura del Estado de México. México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. Diario Oficial de la Federación. México, 1995.

INICIATIVAS DE LEY

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Diputado José Luis Torres Ortega (PAN), con fecha 01- 04- 96, período 2o. ordinario, Año II. Estado: Pendiente.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Presentada por el Diputado Ricardo García Cervantes (PAN), con fecha 01- 04- 96, , período 2o. ordinario, Año II. -Estado: Pendiente.

NOTA: Todos estos decretos fueron turnados a la (s) Comisión (es) Gobernación y Puntos Constitucionales.

FUENTES DE INFORMACIÓN HEMEROGRÁFICA

Anuario Jurídico. Volumen VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1980.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año V, N. 15. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F., Sept.-Dic. de 1972.

Estudios Jurídicos en Memoria de Alfonso Noriega Cantù. 1a. edición. Editorial Porrúa, México, 1991.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados (L legislatura). 2a. edición. Tomos V, VIII y XII. Editorial Porrúa, México, 1978.

LXXV Años de Evolución Jurídica en el Mundo. Volumen VI. Editorial UNAM, México, 1980.

Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. 2ª. Época, Año VI, No. 50, Febrero 1997.

Revista de Investigaciones Jurídicas. Año IV, N. 4. Escuela Libre de Derecho, México, 1980.

EL PROCESO. Revista Quincenal.

EL UNIVERSAL. Periódico Nacional.

LA JORNADA. Periódico Nacional.