



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

00781  
12

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHO

EL REFERENDUM COMO DERECHO  
CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA DIRECTA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTORA EN DERECHO

P R E S E N T A LA  
MAESTRA MARÍA ISABEL GONZÁLEZ VILLASEÑOR

DIRECTOR DE LA TESIS:  
DR. ARMANDO SOTO FLORES

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, DISTRITO FEDERAL AÑO 2002.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## EL REFERENDUM COMO DERECHO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA.

### RESUMEN

La investigación propone implementar la democracia directa como contrapeso a la democracia representativa. En particular se propone la implementación del referendun como un derecho constitucional que haga efectiva la participación ciudadana directa. Los otros mecanismos o derechos de participación ciudadana directa más conocidos son también el plebiscito y la iniciativa popular.

El referendun, es un derecho que ya han adoptado muchos países occidentales incluido México y varios países de América Latina. En nuestro país, el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular ya son derechos incluidos en las Constituciones locales de varias entidades federativas como son, entre otras: Chihuahua, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y el Distrito Federal, pero no están a nivel de la Constitución Federal. Sin embargo, estos derechos cuando se han ejercido, no han logrado la eficacia de participación ciudadana que se espera de los mismos por razones jurídicas, políticas, sociales y culturales fundamentalmente.

Por lo que respecta a las razones jurídicas generalmente es por el exceso de reglamentación, requisitos, y el alto costo económico lo que hace ineficaz al mismo. Las razones políticas son porque la autoridad administrativa las utiliza para fines partidarios o gubernamentales pero no en beneficio de la ciudadanía. Por lo que respecta a las razones sociales, son porque ante la deficiencia y demagogia en el ejercicio de estos derechos por parte de la autoridad, la sociedad mexicana ha preferido otras formas de participación fuera de la legalidad que han llegado hasta la violencia y el delito.

Finalmente las razones culturales se deben a la falta de cultura política y democrática de las autoridades; la falta de información transparente de autoridades y varios medios de comunicación y de auténtica solidaridad ciudadana. Asimismo, porque la mayoría de los problemas tienden a politizarse.

En consecuencia, las ventajas y desventajas de la democracia directa son múltiples. Sin embargo con auténtica voluntad política, legalidad, cultura política, transparencia en la información, renovación constitucional para implementarlo como derecho ciudadano la democracia directa es posible y viable. La sociedad mexicana le ha demostrado a la autoridad y así misma que debe y quiere participar en los asuntos públicos.

En un Estado de Derecho y un país auténticamente democrático, la democracia representativa y la democracia participativa, son posibles, son viables y se complementan.

## THE REFERENDUM AS CONSTITUCIONAL RIGTH OF CITIZEN PARTICIPATION

### SUMMARY

This investigation proposes the implementation of the direct democracy as a means to counterweigh the representative democracy. The investigation focuses on the referendum as a constitutional right turns into reality the direct participation of citizens.

Other means or rights of direct popular participation are the plebiscite and the popular initiative.

The referendum is a right that many Western countries including Mexico and other Latin American countries have adopted. In our country, the referendum, the plebiscite and the popular initiative are part of a big number of state constitutions such as: Chihuahua, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y el Distrito Federal. They are, however, not part of the Federal constitution. These rights have, however, not had the impact that one would expect in judicial, political, social or cultural terms.

With respect to judicial issues, it is usually the excess of regulation and the high economic cost that makes them inefficient. With respect to political issues it is the authority that uses these rights for party purposes but not for the benefit of the people. With respect to social reasons, as a consequence of the deficiency and demagogy in the use of these rights, the Mexican society has preferred to use other forms of participation beyond legality that have ended in violence and crime. Finally, political reasons are the lack of political culture and the lack of democratic culture of the authorities; the lack of transparent information by authorities and media and the lack of solidarity. That is why most of the problems tend to be politicized.

Therefore, there are multiple the advantages and disadvantages of the direct democracy. However, with real political determination, legality, political culture, transparent information, constitutional reform to implement the direct democracy as political right is possible and viable. The Mexican society has shown that it has to and wants to participate in political issues. In a state of law and in a really democratic country, the representative democracy and participative democracy are possible and viable and complement each other.

# **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACION**

## **INTRODUCCION DE LA TESIS**

## **TÍTULO DE LA TESIS:**

### **EL REFERENDUM COMO DERECHO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA**

**Por: María Isabel González Villaseñor**

**Director de la Tesis: Doctor Armando Soto Flores**

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

**EL OBJETO DE INVESTIGACIÓN:** El Referendum

**FINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN:** Proponer el referendum como derecho constitucional de participación ciudadana directa como contrapeso a la elección de representantes para el equilibrio del poder en el Estado Mexicano.

**HIPÓTESIS CENTRAL:** *Ante la insuficiencia de la democracia representativa en México, la sociedad mexicana se ha ganado el legítimo derecho de participar directamente vía el Referendum a nivel constitucional y para el ejercicio efectivo de la soberanía popular.*

**METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN:** La investigación se contiene en seis Capítulos que metodológica y secuencialmente pretenden abarcar el objeto de la investigación como valor, como hecho y como norma jurídica e institución. Es decir, se inicia desde las concepciones teórico-doctrinales que debaten los derechos de participación, expresión y asociación en la doctrina liberal y derivados del derecho *natural*, hasta convertirse en un derecho humano, objetivo y garantizado en el orden Constitucional. Lo que implica el análisis doctrinal, sociopolítico y jurídico de la democracia directa, sus mecanismos; y la democracia representativa.

Por otra parte, cada capítulo contiene: Introducción, desarrollo del tema, conclusiones, citas, notas a pie de página y bibliografía por orden de mención.

La metodología antes citada se aborda por Capítulos secuenciales bajo los siguientes temas:

## I- BASES TEORICO-DOCTRINALES Y ORIGEN DE LA INSTITUCION OBJETO DE INVESTIGACION

### Capítulo Primero: *El Referendum, una Institución de la democracia de la Europa Liberal*

Abordo básicamente las bases teóricas y doctrinales de los principales autores , sus detractores y seguidores sobre la democracia representativa y la democracia participativa, porque la práctica del referendum en mi opinión, se funda en que ambas son necesarias e incluyentes en un Estado democrático. Asimismo, analizo las dificultades para definir, conceptualizar y clasificar a la democracia en donde el Referendum, objeto medular de la investigación, se inserta.

Considero que el referendum tiene su fundamento en el liberalismo como doctrina política , aún cuando el *moderno* liberalismo actualmente se enfoque a los aspectos económicos tan denostados. Por ello analizo brevemente el ensayo de H. Lasky sobre *el Liberalismo Europeo* el cual y según el autor, destruyó "casi sin darse cuenta" los afanes de libertad individual en aras de la riqueza.

TECNICA DE INVESTIGACION: Documental, basada en fuentes teóricas y doctrinales, consulta de documentos históricos y jurídicos.

## II- CONCEPTOS ESPECIFICOS DEL OBJETO DE INVESTIGACION Y PRIMERA APLICACION CONSTITUCIONAL

### Capítulo Segundo: *Los Conceptos de la Democracia Directa y su aplicación en los instrumentos jurídicos del siglo XIX. La Constitución de Weimar de 1919.*

En este capítulo desgloso los diversos conceptos particulares de la democracia representativa y que defino como democracia semidirecta o indirecta y en especial, abordo los conceptos sobre la democracia participativa (referendum, plebiscito, iniciativa popular y revocatoria de mandato) y que defino como democracia directa. Abundo en las definiciones y clasificaciones del referendum, como objeto medular de la investigación y como la principal forma de participación ciudadana directa entre las otras formas de democracia directa. No obstante encuentro que hay gran diversidad en la conceptualización y definición de estos mecanismos porque se insertan en el siempre debatido y polisémico concepto de *la democracia*.

Finalmente expongo la Constitución de Weimar de 1919 para demostrar, que fue el primer documento constitucional de la *Europa Liberal* que instauró todas las formas de Referendum hasta entonces conocidas.

TECNICA DE INVESTIGACION: Documental, basada en fuentes bibliográficas.

---

III- EXPOSICION, ANALISIS POLITICO Y DERECHO COMPARADO DEL CASO MAS AVANZADO Y ACTUAL DEL OBJETO DE INVESTIGACION

Capítulo Tercero: Suiza, un sistema único de democracia directa.

Con especial interés expongo, analizo y reflexiono sobre el sistema democrático de Suiza, al que categóricamente califico como un *sistema único de democracia directa*. Para sostener esta afirmación, analizo la actual Constitución Suiza de 2000, y describo el efectivo ejercicio del Referendum en Suiza desde sus antecedentes históricos, estadísticas, aplicación y demás análisis sociopolítico que confirman mi afirmación.

TECNICA DE INVESTIGACION. Documental, basada en la Constitución Suiza de 2002, estadísticas, fuentes hemerográficas, páginas Web e investigación de campo.

IV- EXPOSICION, ANALISIS POLITICO DEL OBJETO DE INVESTIGACION EN EL CONTEXTO REFERENCIAL PARA MEXICO Y DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

Capítulo Cuarto: El Referendum en las Constituciones Latinoamericanas de Colombia, Perú, Venezuela y Costa Rica.

Independientemente que considere a Suiza un sistema único de democracia, ésta no puede *exportarse* a México por que nuestro país se inserta en una realidad muy diferente a la europea. Por lo tanto, llevo el objeto de investigación al contexto en el que se desenvuelve México como parte de América Latina.

América Latina vive una realidad en la cual no obstante la democratización de esta parte del continente, las débiles democracias latinoamericanas se mueven entre la inestabilidad y la ingobernabilidad dadas las difíciles condiciones económicas, sociales y legales que imperan. Sobre todo estas últimas no están en lo que se considera un Estado de Derecho.

En particular hay cuatro países en condiciones socioeconómicas, políticas y jurídicas muy similares a México y tres de estos contienen en sus Constituciones el referendum.

En este contexto, analizo los aspectos constitucionales y la efectividad de este derecho de participación ciudadana directa en los citados países para dejar en evidencia, cómo es en la realidad este derecho constitucional de participación ciudadana en países con situaciones muy similares al nuestro y como fidedignas referencias para la democracia participativa en México.

---

TECNICA DE INVESTIGACION: Documental, basada en las Constituciones de los países aludidos, fuentes bibliográficas y hemerográficas.

## V- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL OBJETO DE INVESTIGACION EN MEXICO

### Capítulo Quinto. Fundamentos de la implementación del Referendum en la Constitución Mexicana.

Este Capítulo lo desarrollo con amplitud, porque busco en las Constituciones Mexicanas los intentos por implementar la democracia directa en México, a partir de que la Constitución de Apatzingán estableció el derecho subjetivo de la soberanía popular. En este capítulo está la base de mi hipótesis central porque en los hechos demuestro cómo la sociedad mexicana se ha ganado el legítimo derecho de participar directamente.

Tan es así, que abundo en el intenso debate y análisis político y jurídico que actualmente se lleva a cabo para *reformular* a la Constitución Mexicana. Debate en el cual el referendum y la democracia participativa o directa son parte de esta llamada *Reforma del Estado*. Opino sobre como debería ser una *nueva, reformada o renovada* Constitución en caso de que la misma se lleve a cabo.

TECNICA DE INVESTIGACION: Documental, basada en fuentes bibliográficas y hemerográficas.

## VI- ANALISIS DE CASOS EN MEXICO DEL OBJETO DE INVESTIGACION, INTERPRETACION DE LEGISLACION Y PROPUESTAS ESPECIFICAS

### Capítulo Sexto: El Referendum en la Constitución Mexicana.

Es un amplio Capítulo porque en particular me interesó exponer el objeto de investigación en la realidad sociopolítica y jurídica en México.

Para empezar, el derecho de participación ciudadana es un derecho internacional y constitucional. Sin embargo nuestra doctrina todavía es insuficiente en obra escrita no obstante que el Referendum ya es una realidad porque forma parte de algunas Constituciones locales y este derecho ya se ha ejercido.

El referendum tiene grandes ventajas y desventajas que pueden y deben asumirse porque todas ellas son derivadas de las experiencias expuestas sobre Suiza, cuatro países latinoamericanos y de las experiencias mexicanas en

---

Chihuahua, San Luis Potosí y el Distrito Federal, entre otras entidades federativas, que también han ejercido el referendun.

El caso del Distrito Federal es de particular interés porque hay una Ley de Participación Ciudadana , pero nunca se ha ejercido el referendun, y sin embargo hay "consultas populares"; hay un debate intenso entre el actual gobierno de la Ciudad y el Instituto Electoral del D.F. por el primer ejercicio de un posible plebiscito. Hay propuestas de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa sobre la democracia directa, etc.

Hago propuestas no sólo para implementar la democracia directa, sino en especial el referendun en la Constitución Mexicana.

TECNICA DE INVESTIGACION: Documental, basada en legislación, fuentes bibliográficas y hemerográficas e investigación de campo.

## **INTRODUCCION DE LA TESIS**

Proponer el referendun, como una forma de participación ciudadana directa, incuestionablemente nos lleva al tema ampliamente debatido, cuestionado y siempre bajo constante análisis que es la democracia y porque el referendun, ya es una realidad en los sistemas verdaderamente democráticos.

Pero la democracia implica conceptos axiológicos, instituciones políticas, normas jurídicas y hechos profundamente políticos y sociales, que la convierten en el compromiso universal ineludible del siglo XXI y como la forma más aceptable del ejercicio del poder político.

Por ello, cualquier institución relacionada con la democracia no puede pretender analizarse sólo desde un punto de vista, necesariamente hay que avizorar las tres vertientes de la investigación jurídica más conocidas y que son: la axiológica, la normativa y la sociológica y que es lo que pretende la presente investigación en seis capítulos .

Se hace necesario argumentar desde la doctrina, la norma jurídica y la realidad, la recurrente polémica que en torno a la institución del referendun siempre emerge, y que generalmente versa sobre la conveniencia o inconveniencia de instituir el referendun como una forma de democracia directa en sistemas políticos en donde ya existe la democracia representativa; y de la cual sus defensores argumentan, que con ésta, erigida en parlamento, es suficiente para lograr el equilibrio del poder del Estado.

En consecuencia, concluyen los detractores del referendun, que ya no se necesita que el pueblo intervenga en las decisiones que el Estado asume, porque para eso están sus representantes.

Pero la historia nos demuestra que los pueblos soberanos deciden que ambas *democracias*: directa y representativa: son compatibles, son incluyentes y sobre todo, representan a los Estados legítimamente democráticos.

Sin embargo se hace pertinente aclarar, que hay Estados en donde el Parlamento es tan eficazmente democrático que no requiere de la participación ciudadana directa. Otros sólo recurren al referendun para asumir decisiones trascendentes. O bien como en Suiza, un país excepcional y tradicionalmente democrático, en donde el referendun es una práctica política constante y un derecho que ejercen los suizos como parte de su cultura política.

No obstante estos Estados, son las excepciones ambivalentes del ejercicio de la democracia y no explican la tendencia universal o quizá *inercia* política de instaurar el referendun u otras formas de participación ciudadana para ser considerado un *Estado democrático*

Y por ello también se hace necesario aclarar, que no obstante que el referendun se haya instaurado en muchos países, la realidad política de éstos, incluida la realidad política mexicana, nos exhibe un enorme distancia entre la democracia formal y la democracia real.

Es decir, partiendo de la hipótesis de que la democracia representativa no satisface las legítimas necesidades del pueblo y por ello debe complementarse con mecanismos de democracia directa para que ambas democracias hagan un Estado democrático. Sin embargo el referendun, tampoco ha sido un derecho efectivamente respetado y practicado.

En consecuencia es un mito el ejercicio de ambas *democracias*: la democracia directa y la democracia representativa ?

No es difícil dar una respuesta. No es un mito. El problema no es la *convivencia* (o conveniencia si se quiere) de ambas. El problema es la voluntad política en el ejercicio de las mismas y las enormes dificultades en el escenario en que se mueven en especial en América Latina.

Por lo tanto, si ya existe en México y en otras realidades sociopolíticas el derecho de participación ciudadana y la tendencia, aun cuando fuera sólo por *inercia* política (en algunos casos) y en otros -y en este caso- legítima demanda, debe quedar bien establecido y eficazmente garantizado el ejercicio de ambas democracias, pero en particular la participación del pueblo vía el *referendun* y

bajo regulación constitucional, y que ya han asumido la mayor parte de los Estados contemporáneos.

Pero derivado de lo anterior y hacer la propuesta de implementar la democracia directa a partir de una realidad jurídico-política como lo hago en la presente investigación, no está exenta de dificultades en su análisis y en particular en su aplicación. Precisamente es en la aplicación del referendum y en sus efectos, en donde no siempre arroja las expectativas de resultados que suponen una participación tan directa del pueblo.

Y ello se debe, entre otras razones, a que el referendum, aún cuando sea un derecho reconocido en muchos Estados, pero en la realidad este derecho no es parte fundamental e indiscutible de los derechos políticos fundamentales del ciudadano; y su ejercicio es limitado, escamoteado o francamente ignorado, aún en muchos gobiernos que se ostentan como *democráticos* porque han implementado el referendum.

Asimismo, y en cuanto a la accidentada práctica del referendum en muchos Estados, o su relación con la teoría de la participación directa, encontramos un vacío analítico entre la doctrina y la práctica, no obstante la importancia del referendum y el amplio número de Estados constitucionales que la contienen y que van desde países tradicionalmente democráticos como la citada Suiza; Francia y en los 80' en España.

Hasta países latinoamericanos como Perú, Colombia, Venezuela, Costa Rica y México, (nivel local...) entre otros.

En consecuencia, proponer el referendum como un derecho constitucional y como una forma de democracia directa, hace surgir los convenientes e inconvenientes de su aplicación o su propuesta de implementación.

Emergen las dudas sobre si esta forma de participación directa puede abarcar la deliberación y la decisión o simplemente limitarse a aceptar o rechazar una decisión de algún órgano de gobierno, partido político u órgano de representación sobre la Constitución o una ley.

Asimismo surgen las siguientes preguntas:

Cuándo y como aplicar el referendum ?, quién lo convoca ?, quién lo regula ?, qué tipo de asuntos y decisiones van a someterse a referendum ?, está el pueblo capacitado o por lo menos suficientemente informado de lo que va a someterse a su consulta, deliberación o decisión ?

También hay que analizar, cómo influyen los medios de comunicación y las encuestas de opinión en estas consultas y decisiones; qué tipo de referendum: constitucional, deliberativo, consultivo u obligatorio ?

Y no faltan las siguientes interrogantes: hasta dónde quedará reflejada y satisfecha la voluntad popular en una sociedad muy desigual pero aparentemente *globalizada* ?; quiénes conforman el *pueblo*: la mayoría de la población, o sólo votarán los ciudadanos, los registrados como electores, los que estén afiliados a los partidos políticos ?, etc.

También hay que preguntarse: quién representa o cómo deciden las minorías ? porque cuando se habla de las *mayorías* que deciden, ello implica suponer que se impone la "tiranía" de estas mayorías.

Asimismo hay que subrayar, que no funciona sólo imitar instituciones democráticas porque son efectivas en otros países, si no existe la verdadera voluntad política de transformar y hacer efectivamente del ejercicio de la democracia un legítimo derecho ciudadano.

Por eso en la presente investigación se hizo necesario hacer el análisis político y jurídico de cómo funciona y se ejerce la democracia en general en estos países y sus instituciones jurídicas relacionadas con la misma, para poder plantear hipótesis del ejercicio de la democracia directa vía el referendun a nivel Constitucional.

Y esto va especialmente dirigido a los países latinoamericanos incluido México, cuyas democracias son francamente débiles y en constante amenaza por los graves problemas estructurales entre los que destaca la pobreza extrema, los grupos de poder político y las nuevas amenazas que se creían superadas.

Aunado a lo anterior, están poderosas mafias de narcotraficantes; paramilitares; guerrilla y terrorismo que además de menoscabar los derechos Constitucionales, amenazan la seguridad nacional y la gobernabilidad cuyos costos son difíciles de enfrentar para los Estados y sus gobiernos.

Por lo tanto, y ante al cúmulo de interrogantes y el abanico de posibilidades para implementar y proponer el referendun como parte de la vida democrática del país, la presente investigación contiene los siguientes temas por Capítulos:

El Capítulo PRIMERO: ***El Referendun, una Institución de la democracia de la Europa Liberal***; contiene las bases doctrinales de los pensadores europeos del siglo XIX, que argumentaron desde el discurso liberal: democracia y representación, hasta la democracia radical en la participación directa. Destacan Montesquieu y Rousseau, como autores fundamentales y los más divulgados para la democracia representativa y la democracia directa, respectivamente.

Asimismo, el pensamiento de Sieyès y Condorcet significan el eslabón conciliador entre ambas *democracias*. Pero el poder del Estado es fundamental

para el ejercicio de ambas, y por ello también se hace referencia a su gran teórico: Jellinek y sus defensores como Locke y Hobbes

Por otra parte, y como el ejercicio de la democracia es parte del *liberalismo*, el ensayo de Lasky sobre el *Liberalismo Europeo*, aunque más enfocado al aspecto económico, pero es visionario para este mundo *globalizado* donde hay poco espacio para la democracia.

Finalmente en el pensamiento teórico y conceptual de este capítulo, también se citan entre otros autores clásicos a: John Milton, Heller y Karl Schmitt; o autores más contemporáneos como Sartori, Bobbio, J. Habermas y González Uribe.

**El Capítulo SEGUNDO : Los Conceptos de la Democracia directa y su aplicación en los instrumentos jurídicos europeos del siglo XIX. La Constitución de Weimar de 1919.** En su primera parte, este Capítulo contiene el marco conceptual de varios autores sobre la democracia directa y sus diversos mecanismos de participación. Por lo tanto, aquí se exponen los diversos conceptos, definiciones y clasificaciones de: referendum, plebiscito, iniciativa popular y revocatoria de mandato por ser los instrumentos de participación más utilizados.

Así, el referendum se entiende *ex post*, es decir, como una consulta al electorado para que apruebe o rechace actos legislativos.

A diferencia del plebiscito que es *ex ante*, es decir, para que el pueblo opine sobre actos políticos o administrativos de interés colectivo.

La iniciativa popular consistirá en la facultad del electorado para proponer actos legislativos vía iniciativas de ley o modificaciones legislativas; y la revocatoria es la propuesta para la destitución de políticos y funcionarios.

En la segunda parte de este capítulo, se mencionan los documentos jurídicos europeos de los siglos XIX y XX en los que se implementaron estos mecanismos de democracia directa.

Entre estos, destaca la Constitución de Weimar del 11 de Agosto de 1919, porque marcó el año del armisticio en la Primera Guerra Mundial, y por ser la primera Constitución europea que implementó todas las formas de referendum hasta ese entonces conocidas: Referendum constitucional, de arbitraje, legislativo, para la revocación del presidente y referendum local.

Y no obstante que esta democracia directa fue finalmente socavada y el referendum meramente utilizado para el ascenso del *Führer*, pero le dio el mérito a dicha Constitución, de haber institucionalizado y posteriormente ser

implementado el referendun en el resto del Continente. Así como a la iniciativa popular, ser el antecedente para el referendun.

En el capítulo TERCERO: **Suiza, un sistema único de democracia directa.** Se aborda la exposición de la democracia directa más practicada del mundo. Se analiza el referendun, porque es el mecanismo de participación ciudadana que más se practica en Suiza sobre todo a nivel cantonal (estatal). La democracia directa en Suiza, está consagrada en la Constitución vigente del 1o de Enero de 2000, en los artículos 138 a 142.

Esta particularidad define a Suiza como el país más democrático del mundo. No obstante y por ser un sistema *único* de democracia directa, difícilmente puede ser implementado en otros países con características muy distintas a la historia, la realidad, y a la idiosincracia del pueblo suizo. Sólo se puede aprender de esta democracia.

En el capítulo CUARTO, **El referendun en las Constituciones Latinoamericanas de Colombia, Perú, Venezuela y Costa Rica,** abordo en su primera parte qué es y cómo se practica la democracia en América Latina y los problemas estructurales y coyunturales más difíciles que menoscaban y debilitan las democracias de cuatro países latinoamericanos muy parecidos a México.

Ello porque nuestro país es parte de América Latina, y porque en mayor o menor medida, México padece los mismos graves problemas que afectan a la mayor parte de latinoamérica y que no pueden soslayarse o ignorarse por pretender, que ya hemos superado algunos problemas.

Latinoamérica padece un grave problema estructural que es la pobreza extrema lo que impide la consolidación plena de la democracia y México no escapa a ello.

En este contexto, y como parte de intentar *democratizar* a Latinoamérica a través de los mecanismos de participación ciudadana directa, analizo entre otros mecanismos, el referendun y la práctica del mismo en Colombia, (art.40 de la Constitución del 4 de Julio de 1991 y la Ley 134 del 31 de Mayo de 1994); Venezuela, (art. 246 inciso 1o de la Constitución del 1o de Febrero de 1999) y Perú, (art. 32 de la Constitución del 31 de Octubre de 1993). Sin embargo, y no obstante que la democracia directa está inserta en sus Constituciones, la misma no ha jugado un papel preponderante en la toma de decisiones o *consensus* de los grandes problemas que afectan a dichos países.

Por lo que respecta a Costa Rica, y su imagen de país *democrático* y conocido como *la suiza americana*, no existe el referendun; por ello se hace obligado conocer, qué hace que este país sea relativamente estable en una Centroamérica tan convulsionada.

Con ello pretendo poner de manifiesto la precaria ineficacia del referendun en Latinoamérica y por ende, de la democracia directa; sus causas y consecuencias en países como Colombia, Perú, Venezuela y Costa Rica y como un *foco rojo* para México, y como ejemplos de *lo que no debe hacerse* en la práctica del referendun cuando este se lleve a la Constitución.

En el capítulo QUINTO: **Fundamentos de la implementación del referendun en la Constitución Mexicana.** Abordaré la democracia representativa en México, y los leves intentos para implementar la democracia directa en las Constituciones Mexicanas, haciendo un conciso recuento de la historia de esta institución en nuestro país. Con ello demuestro que, no obstante que la Constitución de Apatzingán consagró desde el inicio, el principio de la soberanía popular, este nunca se hizo efectivo en un auténtico derecho de participación o democracia directa, ni tampoco se hizo en las posteriores Constituciones mexicanas incluida la vigente.

La soberanía popular en México es un dogma, no un legítimo derecho.

Es claro que la afirmación anterior, es el resultado de la accidentada y convulsa historia constitucional de nuestro país, por lo que es obligado incluir un breve análisis sociopolítico y jurídico que a su vez fundamentan, la necesidad impostergable de incluir la democracia directa como parte de la vida política mexicana; y como un derecho que la sociedad civil y los ciudadanos mexicanos ya se han ganado.

En México, se ha privilegiado a la democracia representativa de manera exhaustiva, creando abundante legislación, nuevas instituciones federales y locales (incluidos los partidos políticos) con un costo económico, político y social muy elevado.<sup>1</sup> No obstante este costoso e intenso esfuerzo, todavía no significa

---

<sup>1</sup> En efecto, en nuestro país se han llevado a cabo varias reformas constitucionales para tal fin. Podemos mencionar según el Diario Oficial de la Federación, la del 6 de Diciembre de 1977, 22 de Abril de 1981, 15 de Diciembre de 1986, 6 de Abril de 1990, 3 de Noviembre de 1993, 19 de Abril de 1994, 22 de Agosto de 1994. Asimismo, ello ha implicado varias leyes reglamentarias como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de Diciembre de 1977; el Código Federal Electoral de 12 de Febrero de 1987; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de Agosto de 1990; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del 22 de Noviembre de 1996, el Código Federal Electoral vigente. La creación de: El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sus correspondientes órganos locales para cada Entidad Federativa. El financiamiento a los partidos políticos, a las campañas y procesos electorales para ejercer el voto tanto a nivel municipal, local y federal implican un monto considerable del presupuesto. Sólo para las elecciones del 2 de julio de 2000, al pueblo mexicano le costó: 2'600 millones de pesos. Asimismo y ahora que se han aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2002, el Poder Legislativo y el Instituto Federal Electoral y de acuerdo al Diario Oficial de la Federación, gastarán el primero: 4,896 926 553.00 y 5,795 312 980.00 ; es decir, más de 10 mil millones de pesos. Dentro del presupuesto destinado al IFE, está lo que el Instituto debe otorgar al

---

que México sea un país democrático y este es mi argumento contundente: la *democracia representativa* no satisface las verdaderas demandas sociales, ya que la misma está más concentrada en la lucha por el poder político.

---

financiamiento de los partidos políticos que este año recibirán 2 mil 671.4 mdp. Es tan rentable y generoso el financiamiento que hay 52 agrupaciones que han solicitado su registro al IFE. Actualmente son 8 partidos los registrados y por ello reciben financiamiento; siendo el más beneficiado el PRI, con 720 mdp; el PAN, con 646; PRD, 285; PVEM, 184; PT, 144; Convergencia, 118; PAS y PSN cada uno: 102. México gasta en financiar partidos políticos más que Alemania, Estados Unidos, Francia, España y Canadá. La composición en el Congreso para darle cabida a los grupos parlamentarios y los diputados plurinominales que a nadie representan más que a sus partidos políticos le cuesta al erario: la cantidad de 5 mil mdp. Por ejemplo, CD sólo tiene un representante en la Cámara, sin embargo recibirá más de cien millones de pesos.

Fuentes: Reportajes especiales y columnas de opinión: "El PRI, el partido que más recursos obtiene del IFE"; El Financiero: 27 de Enero de 2002. "Congreso Impune" ;Milenio, 20 de Enero de 2002; "Partidos y Sociedad", Milenio 21 de Enero de 2002. "Boom de Partidos en el 2003", El Financiero, 24 de Enero de 2002. "Los Partidos Políticos en Crisis," El Financiero, 21 de Noviembre de 2001. " Los partidos Políticos Un Negocio Rentable? "Milenio, 3 de febrero de 2002.

Finalmente, se puede acudir a los cuatro Tomos de 1491 páginas, que el TEPJF, el IFE, la UNAM, la Universidad de Quintana Roo y el PNUD publicaron en 1999 en el III Congreso de Derecho Electoral en el cual se abordaron cuatro grandes temas en el Umbral del Siglo XXI: I Democracia y Representación; II: Administración y Financiamiento de las Elecciones; III: Justicia Electoral y IV: Etica y Derecho Electoral; y en el que participaron 76 especialistas entre juristas, funcionarios y especialistas en la materia electoral nacionales y extranjeros.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **EL REFERENDUM, UNA INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA DE LA EUROPA LIBERAL**

## 1. CAPÍTULO PRIMERO

<b>EL REFERENDUM: UNA INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA DE LA EUROPA LIBERAL</b>	<b>2</b>
<b>1.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>1.2. EL PLANTEAMIENTO CONTEMPORÁNEO SOBRE LA IDEA DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>3</b>
1.2.1. La Democracia y el pensamiento de la Democracia Liberal o Liberalismo Democrático	5
1.2.2. Harold Laski y el Liberalismo Europeo	6
1.2.3. La democracia liberal	10
1.2.4. El discurso de la democracia radical	11
1.2.5. La participación ciudadana como forma de democracia directa; y la elección de representantes como forma de democracia semidirecta o indirecta.	12
1.2.6. Confusión de los términos en la doctrina política	13
1.2.7. La participación directa como derecho objetivo	14
1.2.8. La democracia directa, es una forma de Estado o una forma de Gobierno?	15
1.2.9. Definición de la participación ciudadana directa	17
1.2.10. Los riesgos de la participación ciudadana	18
1.2.11. La difícil tarea de <i>doctrinar</i> la democracia	19
1.2.12. La idea de la democracia se opone al imperio del Estado?	21
<b>1.3. LAS IDEAS POLÍTICAS FUNDAMENTALES SOBRE LAS INSTITUCIONES QUE CONDICIONAN A LA DEMOCRACIA: LA SOBERANÍA, EL ESTADO, LA DIVISIÓN DEL PODER POLÍTICO, EL INDIVIDUO Y LA PERSONA</b>	<b>22</b>
1.3.1. La Soberanía, su ejercicio <i>y su delegación</i> .	22
1.3.2. Hobbes (1588-1679) y el imperio del Estado como garante de intereses individualistas	26
1.3.3. Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y la democracia participativa; y Carlos de Secondat ( <i>barón de</i> ) Montesquieu (1689-1755), y la democracia representativa	29
1.3.4. La participación directa en el pensamiento revolucionario francés	34
1.3.5. El enlace entre democracia participativa (directa) y representativa (indirecta), en el pensamiento rousseauiano del marqués de Condorcet	35
1.3.6. El fin último del Estado: la persona o el individuo?	38
<b>1.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO PRIMERO</b>	<b>41</b>

## 1. CAPITULO PRIMERO

### EL REFERENDUM: UNA INSTITUCION DE LA DEMOCRACIA DE LA EUROPA LIBERAL

#### 1.1. INTRODUCCIÓN

La democracia *per se*, significa participación.

No obstante la historia de la democracia pone en evidencia que no siempre fue, ni es así, a menos que la sociedad (el pueblo soberano), presione para participar activa y efectivamente en la *res pública*.

Por lo tanto, este primer Capítulo, tiene por objeto explicar, en primer término, este concepto tan antiguo como polisémico, destacando sólo algunas de las particularidades y retos que significa instaurar la democracia.

Asimismo, expongo las principales ideas políticas del edificio teórico conceptual que sostiene a la institución, pero haciendo particular énfasis en la participación ciudadana directa vía el **referendum**, porque junto con otras formas de participación ciudadana, son las que hacen verdaderamente efectiva a la democracia y son parte del movimiento liberal europeo.

Es decir, a la sociedad contemporánea le es ya insuficiente la mera democracia representativa y exige consolidar la efectiva democracia participativa.

Por ello, las ideas políticas de Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Sieyès y Condorcet, entre otros por una parte; así como las nuevas corrientes políticas y filosóficas como el *humanismo social* derivado del *personalismo*; todas destacan e influyen como los pilares doctrinales a partir de la concepción del Estado; hasta la idea novedosa de democracia ciudadana, directa y efectivamente participativa, dentro del nuevo equilibrio del poder en los Estados democráticos, hoy constantemente amenazados.

Con lo anterior pretendo demostrar, que si bien la idea original de democracia participativa y deliberativa surge en la Grecia Clásica, pero la evolución de la sociedad, especialmente la moderna sociedad contemporánea, su pluralismo; su enorme complejidad y en particular los inmensos retos que enfrenta, acentuados por el fenómeno intangible pero muy presente de la *globalización*, y el despertar del siglo XXI el 11 de septiembre de 2001, exigen

como nunca la participación de millones de miembros de esta sociedad en las decisiones que les afectan.

Y finalmente porque la democracia, con todo y sus riesgos, puede ser la última oportunidad viable para humanizar a la compleja, multicultural, globalizada y muy amenazada sociedad contemporánea.

## 1.2. EL PLANTEAMIENTO CONTEMPORÁNEO SOBRE LA IDEA DE LA DEMOCRACIA

La idea de la democracia se originó en la antigua Grecia hace más de dos mil años, previo a su colapso y posteriormente reemplazo por sistemas autoritarios y asimétricos de gobierno. Asimismo, la concepción de los gobiernos democráticos que surgieron de la Revolución Francesa y de la independencia de los Estados Unidos, están muy lejanos de aquella idea original de democracia y se circunscriben a regiones muy específicas de este mundo.

Desde una perspectiva histórica, la idea de la democracia directa se remonta a la Grecia clásica de los debates públicos en una sociedad compuesta de hombres formalmente libres e iguales, pero los cuales fueron un *élite*, porque los esclavos, los extranjeros llamados *metecos* y las mujeres, fueron marginados de cualquier forma de participación. En consecuencia, cómo podía hablarse de democracia cuando hay una exclusión importante de personas? Más bien esta situación se ajusta al concepto de *oligarquía* (del griego *oligós*: poco y *kratós*: poder), es decir, el gobierno de pocos en beneficio propio. Y también estuvo muy lejano de ajustarse al concepto de *aristocracia* (del griego *aristokratia*, vocablo compuesto de *aristos*: mejor y *kratós*: fuerza o poder) porque tampoco estuvieron precisamente los mejores hombres en el poder como algunos constitucionalistas pretenden imponer. En consecuencia, la democracia griega fue propiamente una oligarquía que discriminó a grupos de individuos que eran parte de esa sociedad griega y en esta oligarquía, no siempre fueron los mejores hombres quienes gobernaron.

La crítica elitista de la democracia que según James Burnham tiene a sus más destacados representantes en los italianos Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michelsen a los que llamó *los maquiavélicos*, porque éstos sin paliativos, denuncian que la política desde la Grecia clásica, "es básicamente un arte de dominación de unos cuantos astutos sobre los muchos amorfos y confiados" <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Burnham, J. *Los Maquiavelianos, defensores de la libertad*, París, Calman-Lévy 19

De hecho y a pesar de su democracia, "Atenas no logró captar la visión de una Grecia Unida sobre una base democrática"<sup>2</sup> no obstante que los *metecos* eran la parte fundamental del comercio; así como a los griegos que vivían en las ciudades del imperio, que tampoco se les otorgaba la ciudadanía a pesar de pagar tributo.

Por lo anterior, el actual concepto de democracia de los griegos está muy lejos de nosotros por las razones ya citadas; además por la forma en que los mismos sorteaban los puestos ejecutivos (El Consejo de los Quinientos y otros funcionarios políticos); porque el centro de poder estaba en la Asamblea (*ekklesia*) y finalmente, por el nacimiento del Estado moderno.<sup>3</sup>

En consecuencia, parece que lo único que nos queda de los griegos es el concepto de democracia, y como bien señala Sartori : "la experiencia de las democracias antiguas fue relativamente breve y tuvo un recorrido degenerativo. Además, la democracia clásica en cuestión es sólo la democracia griega; y dado que los antiguos griegos no habían separado todavía la ética, de la política, de la religión, de la economía y de otros sectores de la vida social, calificar la democracia de los antiguos como comunidad política moralmente ordenada puede inducir a equívocos".<sup>4</sup> De hecho, se empleó más el concepto de *república* (del latín *res pública*: cosa pública, como opuesto a *res privata*: cosa privada ) para denominar el ideal del régimen político óptimo. "En la antigüedad la república constituyó la denominación general de la organización política en si misma y no describía a ninguna forma de gobierno. Es a partir de Maquiavelo quien le otorga un significado específico como forma de gobierno y Montesquieu lo asocia como una forma de gobierno en la que todo el pueblo o una parte de éste, ejerce el poder supremo".<sup>5</sup>

Finalmente, el pensamiento al reconocimiento de la igualdad de los derechos naturales e inherentes a todo ser humano, los cuales también son inalienables e inmutables que no podían ser ni alterados por Dios según Hugo Grocio, y toda la escuela del pensamiento iusnaturalista, (Hobbes 1588-1679; Spinoza 1632-1677; Puffendorf 1632-1694 entre otros); fue rebasada por lo menos formalmente por el pensamiento liberal, porque como se verá en el apartado siguiente, la aparente compatibilidad de la democracia con el Estado liberal por su congruencia con el individualismo, pronto demostró su disfuncionalidad por los intereses de clase, la aplicación efectiva del liberalismo y el choque entre la soberanía popular y la soberanía

---

<sup>2</sup> M.L.W Laistner a *History of the Greek World from 479 to 323 B.C.* Citado por Ralph Turner *Las Grandes Culturas de la Humanidad.* Fondo de Cultura Económica 5a. Reimpresión, 1992. P. 573

<sup>3</sup> Folliet, J. *Démocratie et Types de Culture*, en la *Société Démocratique.* París, 1963 P. 74

<sup>4</sup> Sartori Giovanni. *Teoría de la Democracia.* Vol.I Alianza Editorial, Madrid, 1988. P 297

<sup>5</sup> González Oropeza Manuel *Diccionario Jurídico Mexicano* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa. 2a. ed. 1987. P.2806

estatal.<sup>6</sup> Así entonces, el concepto de la democracia sólo se identifica con el pensamiento de la liberal-democracia.

### **1.2.1. La Democracia y el pensamiento de la Democracia Liberal o Liberalismo Democrático (El neoliberalismo y la globalización)**

La idea moderna de la democracia se construyó a partir de la teoría del liberalismo porque ampliamente se había concluido, que la democracia es consecuencia del liberalismo y que la democracia moderna es producto de la unión de elementos liberales y elementos democráticos (gobierno representativo y participación ciudadana).

"La relación contra la filosofía de los derechos naturales, que comenzó con Rousseau y Burke y recibió su primera exposición sistemática de Hegel no superaba, de ninguna manera, la tradición de individualismo que constituía la principal tendencia del pensamiento político a lo largo de los siglos XVII y XVIII. Por el contrario, esta filosofía produjo sus principales consecuencias prácticas en el siglo XIX."<sup>7</sup>

Así resume George Sabine al liberalismo: como un radicalismo filosófico en el que se concentraron todos los ideales políticos que en el siglo XIX caracterizaron la cultura de la Europa occidental. Estos ideales incluían las libertades civiles, la seguridad de la propiedad y el control de las instituciones políticas mediante una opinión pública informada que finalmente se plasmaron en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de derechos francesa y norteamericana.

Es evidente que se hace obligado aclarar a qué tipo de *liberalismo* nos referimos, es decir, si al liberalismo como filosofía : Descartes, Emmanuel Kant, Locke y sus más fervientes seguidores: Voltaire y Diderot en Francia; y Thomas Jefferson en los Estados Unidos (1776). Al liberalismo como teoría social: Locke, Rousseau, A. Smith, Jeremy Bentham y J.S. Mill. Al liberalismo como teoría económica: A. Smith y David Ricardo. Al liberalismo como doctrina política y que inicia desde aquel clásico de la doctrina liberal: *El areopagítica* de John Milton (1644).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Vachet, A. *La ideología liberal*. Madrid, 1972 Pp.111 y ss.

<sup>7</sup> Sabine George H *Historia de la Teoría Política* Revisada por Thomas London Thorson. Traducción de Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica, Tercera edición en español corregida y aumentada. México, 2000. Pp. 505 y ss.

<sup>8</sup> Con gran claridad, el poeta John Milton expuso en 1644, el primer alegato en favor de la libertad de prensa que Oliverio Cromwell se empeñó en censurar e imponer. No obstante la vehemencia de Milton: "matar a un hombre es destruir una criatura razonable; ahogar un buen libro es destruir la propia razón"; no fue hasta 1695, que el Parlamento Inglés

Hasta las "últimas" ideas liberales representadas en los economistas clásicos: Friedrich August von Hayek, Thomas Hill Green, Bernard Bosanquet y el premio nobel de economía en 1979: Milton Friedman quien en su libro *La libertad de elegir*, afirma que la libertad económica es una condición suficiente y necesaria de la libertad política.

En consecuencia, y ante este cúmulo de corrientes e ideas sobre el liberalismo hay que extraer sus características; ya que la idea del liberalismo, como bien coincide en afirmarse, "es una concepción integral del mundo" o en la definición cosmológica de H. Laski: "El liberalismo ha sido, durante los últimos cuatro siglos, la doctrina por excelencia de la civilización occidental"<sup>9</sup> El liberalismo abarca todos los empeños surgidos en particular desde el siglo XIX, en el campo intelectual, político y económico y más en la actualidad, en donde se ha constituido como una actitud muy individualizada ante la vida en un mundo globalizado; aunque ésta concepción del fenómeno de la globalización se asocia al liberalismo económico o *neoliberalismo*.

### 1.2.2. Harold Laski y el Liberalismo Europeo

Aclaré que en este trabajo de investigación me referiré al liberalismo político o democracia liberal.

Sin embargo, la concepción mayoritaria que se tiene del liberalismo y más en la actualidad, es el liberalismo asociado con la Economía, al grado de que una buena parte de esta opinión se inclina por señalar que incluso hay una *nueva corriente* llamada *neoliberalismo económico*.

Evidentemente en la actualidad el liberalismo económico está más acentuado y se hace muy presente porque los medios de comunicación, las instituciones internacionales bancarias, financieras, comerciales y las nuevas tecnologías lo propagan con intensidad.

Asimismo, porque este liberalismo económico se mueve con un dinamismo extraordinario y el capital, los negocios, las mercancías y los servicios no tienen fronteras, patria, control ni contrapeso efectivo. Y en su veloz carrera, va dejando una serie de *víctimas* incapaces no sólo de detenerlo, sino siquiera alcanzarlo y competir en igualdad de circunstancias.

En consecuencia y a diferencia de los siglos XVII, XVIII y XIX; en el siglo XX y XXI, han cambiado los actores, las circunstancias, los escenarios y los efectos del liberalismo; por eso se habla de un *neoliberalismo*, pero en esencia, es el mismo que floreció desde el siglo XVII y que Laski describe con precisión y claridad. La única diferencia entre el liberalismo inicial y el *neoliberalismo* es

---

decidió reformar la obsoleta ley de censura. En Francia Mirabeau, también luchó contra la feroz censura impuesta por Luis XIV. <http://www.erremag.cl/hper.htm>

<sup>9</sup> Laski, H. J. *El Liberalismo Europeo*. Breviarios 81 FCE México, 1953.

lo despiadado que éste se ha vuelto y que obliga a un movimiento social mundial, una especie de *Revolución Mundial*.

La tendencia de analizar al liberalismo con la Economía es obvia y no escapa en el ensayo que Harold Laski escribió en 1936.

Es decir, el ensayo de Laski sobre el *Liberalismo Europeo* a partir de su ascenso en el siglo XVII y su consolidación en el siglo XIX, alude constantemente a la concepción del liberalismo centrado en el individuo y la propiedad, es decir liberalismo económico, más que analizar el liberalismo político y la democracia. Y ello es porque el derecho de propiedad y de clase burguesa están íntimamente asociados en la Europa revolucionaria.

Asimismo, porque el liberalismo económico es consecuencia del liberalismo político que empezó a florecer en la Europa del siglo XVII, pues como señala el autor: "Como doctrina, (el liberalismo) se relaciona directamente con la noción de libertad, pues surgió como enemigo del privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia."<sup>10</sup> Y Laski añade :

"Casi desde los comienzos, lo vemos luchar por oponer diques a la autoridad política, por confinar a la autoridad gubernamental dentro del marco de los principios constitucionales y, en consecuencia, por procurar un marco adecuado de derechos fundamentales que el Estado no tenga la facultad de invadir."<sup>11</sup>

Pero a lo largo de todo el ensayo, Laski observa que esos derechos fundamentales son los derivados de la propiedad y la riqueza y no precisamente del ejercicio de la democracia. Los derechos políticos se reservan únicamente para las clases comerciantes

Incluso, el Estado, la Iglesia y el Derecho estorban, porque una administración estatal deficiente estorba la explotación plena de los recursos económicos. La Iglesia es corrupta, ofensiva, decadente y hasta representa intereses extranjeros; y el Derecho sólo será válido, si el comerciante puede dormir tranquilo porque su propiedad está a salvo del asalto del Estado y de la Iglesia. Asimismo, el propietario y el comerciante disfrutan con la conquista del *Habeas Corpus*; y de un Parlamento en donde un partido político sea aliado a los intereses comerciales.

"El constitucionalismo inglés del siglo XVII...establece que su fin es la protección del ciudadano contra ingerencias extrañas al curso de la Ley."<sup>12</sup>

Así la doctrina del *laissez-faire* que inicia como tendencia se impone como movimiento y estilo de vida para el siglo XVIII.

Y aún cuando la Revolución alcanzó tintes sociales en la Inglaterra de Oliverio Cromwell; Laski concluye que "...las libertades constitucionales que se consiguieron pudieron haber convenido a una clase formada por propietarios,

---

<sup>10</sup> Ibid. P. 14

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Ibid. P.89

pero no pudieron llenar los sueños de aquellos que, excepto su fuerza de trabajo, no tenían nada de que vivir."<sup>13</sup>

Y ello también, no obstante que aún el liberalismo económico propiamente dicho, no estaba en plenitud, porque a juicio de Laski, "La historia del siglo XVII es una protesta contra el intervencionismo hasta el estallido de la guerra civil. Sólo hasta fines del siglo está lista la actitud cuya cabal filosofía del liberalismo económico Hume puede urgir y Adam Smith demostrar."<sup>14</sup>

Sin embargo en el *Siglo de las Luces*, y no obstante que Francia como Estado semifeudal, estaba más interesada en la tierra que en la industria, la tesis de la propiedad es inmanente. Aún cuando en Francia, señala Laski, "hay una filosofía política tan rica y varia que ninguna generalización puede hacerle justicia porque hasta hay un comunismo utópico."<sup>15</sup>

Para Laski sin embargo, Montesquieu fue conservador y Rousseau, aunque "Radical en teoría y con un matiz proletario en su pensamiento, añadió poco a su tiempo en recomendaciones positivas."<sup>16</sup>

Para Laski el reformador social *par excellence* es Voltaire, porque no estaba interesado en la formación de una ideología sino en el logro de posibles progresos. Sin embargo, Voltaire señala que siempre habrá ricos y pobres porque a su juicio "no somos igualmente talentosos, y la propiedad en general es un premio al talento"<sup>17</sup>

En consecuencia, la propiedad como elemento esencial de la riqueza no desaparece ni en la Francia revolucionaria, ni con todo y la vasta literatura sobre la pobreza. A los pobres, sólo se les protege por la caridad, la asistencia pública o que el Estado los provea.

El triunfante Código Civil de Napoleón, "sagrado e inviolable", producto de la Revolución de 1789, despliega derechos civiles, pero "cada página del Código despliega el respeto por la propiedad, todo lo demás no es sino consecuencia lógica de este hecho"<sup>18</sup>

La reglamentación de las condiciones de trabajo ocupan un lugar modesto y las huelgas y uniones sindicales están prohibidas, porque la sociedad francesa era burguesa y el Código de Napoleón es un Código para la clase burguesa.

Todavía la clase proletaria no tiene *conciencia de clase* ni de que su fuerza radica en su única *propiedad*: su trabajo, y de ello se encargó Karl Marx.

Sin embargo, la idea liberal que dominó Europa y Norteamérica creó tanta riqueza que hizo concesiones a las masas, lo que detuvo el proceso del

---

<sup>13</sup> Ibid. P.91

<sup>14</sup> Ibid P 127

<sup>15</sup> Ibid. P 182

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Citado por Laski. Ibid P. 185

<sup>18</sup> Juez Lahary, citado por Laski. Ibid. P 196.

socialismo o por lo menos, aplacó el fervor revolucionario en la mayor parte de los Estados donde la democracia política había conseguido una base efectiva.

En consecuencia, el liberalismo económico enseñó a confiar en el Estado y en la idea tributaria progresiva en favor de las masas.

Así Laski concluye que: "Las formas políticas del liberalismo, en una palabra, dependían de una conjunción de circunstancias económicas cuya sola permanencia podía garantizar el funcionamiento efectivo de ellas."

"Tan preocupada estaba con las formas políticas (la democracia, el voto, el parlamento, los partidos políticos, etc.) que falló en darse cuenta de manera adecuada de su dependencia de las bases económicas que ellas expresaban."

En consecuencia el liberalismo económico no está dispuesto a perder ni a consentir en su propia destrucción. El intento de satisfacer las fundadas esperanzas de las masas está en contradicción con los títulos sobre el dividendo nacional que reclaman quienes poseen los instrumentos del poder económico.

En suma, el sistema de propiedad es incompatible con la democracia política.

Sin embargo, tampoco el liberalismo, tan centrado en su egoísta riqueza, no previó que las grandes masas se cansan y finalmente no tienen nada que perder, ya que su única propiedad, su fuerza laboral no emancipaba y sólo recibía las migajas de la "gran riqueza de las naciones."

Pocos "liberales" advirtieron las grandes calamidades del siglo XIX entre las que destacan las dos guerras mundiales, la revolución Rusa, el *Crack* de 1929, el ascenso del nacional-socialismo convertido en el fascismo autoritario y racista, la diáspora y el exterminio judío, las guerras civiles, etc.

Como finalmente señala Laski, el liberalismo económico se negó a reconocer la desigualdad en la contratación, la despersonalización de la industria y el consumo y a considerar siempre a los pobres como fracasados; sino también sigue sin reconocer, que su éxito ha significado un altísimo precio para el resto de los que no son ricos, propietarios y exitosos: la tercera parte de la población mundial.

Se niega a reconocer, que la libertad de que ellos gozan, significa la negación de la misma para el resto de los que no la gozan.

Están tan obsesionados por la riqueza que eligen la guerra en vez de la paz.

"No pudieron creer-aún con el testimonio dramáticamente delante de sus ojos- que la humanidad estaba lista para un nuevo orden social basado en una nueva relación de hombre a hombre."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid P. 227.

### 1.2.3. La democracia liberal

No es tarea fácil referirse a la democracia liberal y cómo la misma desembocó a partir del denostado liberalismo económico.

Sin embargo fue tan avasallante el ideal democrático y la democracia como forma de protección y desarrollo (D. Held 1933). La primera significa que la protección de la libertad individual requiere igualdad política para proteger sus intereses, lo que da lugar a la democracia protectora.

Esta idea contemporánea desde luego surge desde Bentham (1748-1832) y J.S. Mill en *El Gobierno Representativo* (1733-1836);<sup>20</sup> quienes sostuvieron que sólo los gobiernos democráticos permiten que las decisiones políticas sean el verdadero reflejo de los intereses individuales.

No obstante este ideal democrático alude al gobierno representativo y a las ideas para frenar y limitar al Estado al que consideran el mayor enemigo de la libertad individual.

Es decir, según el liberalismo: la finalidad del Estado consiste en asegurarle al individuo los valores esenciales de su existencia que se resumen a juicio de Rousseau en *libertad e igualdad*, por lo que el Estado debe dar a todos las mismas oportunidades dentro de la vida social, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión o de cualquier índole.

En este sentido, el liberalismo expresa su desconfianza hacia el poder político, porque éste encarna la feroz lucha interna entre dos fuerzas contrarias: el orden y la libertad. Y la razón de este enfrentamiento es porque el orden que también se expresa en el poder político y en la autoridad, se enfrenta a la libertad que tiende a eludir, cuestionar y burlar a aquella autoridad.

Montesquieu expresó siempre su desconfianza al poder público, "es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a su abuso", aunque también es una experiencia constante que el individuo tiende a distorsionar a la libertad por el libertinaje cuando no hay freno a la misma.

Por lo que respecta al liberalismo como movimiento político y que se manifestó masivamente en la mayor parte de Europa Occidental, en los Estados Unidos, y particularmente en Inglaterra donde logró el *status* de filosofía y política nacional, porque a juicio de George Sabine, en Alemania sólo fue un movimiento académico sin arraigo popular por el problema de la unificación nacional, en Francia, aunque desembocó en una Revolución, pero "sólo creó cinco o seis millones de propietarios campesinos políticamente

---

<sup>20</sup> Held, Bentham y Mill, citados por Sabine George Ob. Cit. Pp 505 a 510

inertes, salvo en su capacidad para obstruir porque consideraban sus intereses idénticos a los de la burguesía." <sup>21</sup>

En Inglaterra por el contrario, el principio fundamental es que el gobierno liberal no puede equipararse a un gobierno débil. Aquí, Bentham consideraba los recursos de limitaciones legales a la soberanía, tales como las declaraciones de derechos (Bills of Rigths) , la separación de poderes y "aceptar la plena soberanía del Parlamento y la necesidad de confiar en una opinión pública ilustrada para asegurar la responsabilidad.....porque la soberanía política descansaba en última instancia en el pueblo porque sólo así puede coincidir el interés del gobierno con el interés general." <sup>22</sup>

#### 1.2.4. El discurso de la democracia radical

Fernando Vallespin también anota que no es sencillo "desenhebrar las ideas básicas de este discurso de la democracia radical" <sup>23</sup> al que considera excepcional en la historia democrática. "Ningún concepto asociado a la democracia es fácil de explicar ni de entender en estado "puro". Todos se hilvanan en una dialéctica de acontecimientos."

El objetivo fundamental de la democracia radical es oponerse explícitamente al concepto de democracia liberal representativa.

Sin embargo ni siquiera Rousseau, pudo aportar los elementos prácticos para aplicar este discurso , "que a falta de desarrollo teórico posterior se quedó en *soledad* hasta el discurso todavía más radical de Marx para la reivindicación del autogobierno" <sup>24</sup>.

En consecuencia, en esta constante lucha por una parte entre: el orden, el poder y la autoridad y por la otra: la libertad; son fuerzas contrapuestas que a lo largo de la historia de las ideas políticas se ha sucedido en una cadena de soluciones y contrapesos que devienen como los más importantes, y que consisten entre equilibrar a la democracia representativa con base en la división tripartita del poder y a la democracia directa, como la participación más efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos . No obstante y respecto de esta última, opino que se confunde al hecho jurídico con el acto jurídico. Es decir, se confunde a la actividad humana de participar como derecho político y a la formas que el Estado organiza para darle eficacia política y jurídica.

---

<sup>21</sup> Ibid. P 507.

<sup>22</sup> Bentham, citado por Sabine George. Ibid. P 523.

<sup>23</sup> Vallespin, Fernando. "El Discurso de la democracia radical" en *La Democracia en sus Textos* Fernando Vallespin y Rafael de Aguila. Alianza Editorial, Madrid 1998. Pp 157 y 158

<sup>24</sup> Idem

### **1.2.5. La participación ciudadana como forma de democracia directa; y la elección de representantes como forma de democracia semidirecta o indirecta.**

La confusión mencionada en el punto anterior, puede quedar zanjada si se define o por lo menos se explica que es lo que se entiende por democracia directa y democracia semidirecta o indirecta; sobre todo cuando se trata de definir la participación política de los ciudadanos.

Es decir, hay que definir, si las distintas formas de participación democrática de estos ciudadanos, son formas de participación directa o semidirecta.

Sobre la democracia, la Dra. Aurora Arnáiz opina que toda la democracia es participativa. Es decir, que el ejercicio de la democracia *per se*, supone siempre la participación de los ciudadanos. Y tan categórico es, que en su opinión, hablar de *democracia participativa* es redundante.

Y en efecto, la voz griega *démos*, pueblo y *kratos*, autoridad: gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía, es en principio contundente: democracia es ejercicio de autoridad o participación suprema.

Sin embargo, la sociedad actual es numerosa, ideológica, religiosa y culturalmente plural; los individuos que la integran tienen diversos grados de educación, politización y conciencia social. Así entonces, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no puede limitarse a un sólo ejercicio democrático de participación, que generalmente se traduce en la elección de sus representantes a través del voto. La actividad política de los individuos se ha ampliado considerablemente en su ámbito de participación y acción.

Hoy a la sociedad contemporánea, no le basta ni se conforma con la elección de sus representantes; ni menos con la deficiente actuación de los partidos políticos y de sus gobiernos, sino que exige participar más directamente en la toma de decisiones sobre la *res pública*. Es decir, tiene que elegir a sus representantes para que *hablen* y actúen por ella, pero también quiere participar en las decisiones que sus representantes y otros poderes públicos tomen, porque dichas decisiones les afectan.

Esto ha originado que la participación ciudadana se divida o clasifique en participación directa o directamente participativa, que es cuando la ciudadanía participa en los asuntos públicos. Y participación indirecta o de simple participación, cuando sólo participa para la elección de sus representantes como convencionalmente se ha venido haciendo.

En este contexto, Norberto Bobbio aclara que una cosa es la democratización del Estado (representativa) y otra la democratización de la Sociedad (participativa). Y -añade- "la petición de mayor democracia, tan insistente en los últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia

representativa sea acompañada, incluso sustituida por la democracia directa".<sup>25</sup>

Pero este extremo no va a suceder, porque evidentemente que ambas formas de participación son democráticas; es decir, elegir representantes y además participar en los asuntos públicos son acciones que sólo se dan en la plena democracia.

### 1.2.6. Confusión de los términos en la doctrina política

El término democracia por ser multívoco, rebasa la cuestión semántica. También es cuestión de gradualidad o de subdivisión de la democracia como señala Borja Soriano; sin embargo es muy debatible afirmar que la democracia directa es: "cuando el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, en forma directa e inmediata, sin intermediarios"<sup>26</sup>, porque el pueblo, a partir de la concepción del Estado, nunca ha ejercido el gobierno en forma directa, inmediata y sin intermediarios, situación que luego el autor reconoce pero que contrapone con su afirmación anterior al señalar que: "La democracia directa es un imposible físico porque no hay manera de que el pueblo, masivamente, tome en sus manos la conducción de sus destinos."

Afirmación que en efecto, actualmente y en la sociedad de masas puede parecer imposible, pero que en la sociedad griega como ya se dijo, no lo fue, y como señala Rafael del Aguila, en la identidad de la *polis*, un error en la decisión política comprometía a la propia comunidad a llevarla a la prosperidad o a la destrucción; o bien a la libertad o la esclavitud. Tales eran las alternativas, ya que en esos tiempos peligrosos todo parecía determinado por la acción (la propia y la de los otros).

"Para los griegos, no existía ese blindaje institucional e ideológico que protege a los seres humanos contemporáneos de la realidad y les permite no tomarse demasiado en serio las consecuencias de sus acciones políticas."<sup>27</sup>

Por otra parte y como ya lo mencioné, el problema también es de confusión de conceptos porque indistintamente se mezclan: democracia, toma de decisiones políticas, formas de estado y de gobierno, e instituciones. Y si bien es cierto que todas son conceptos políticos relacionados, pero en mi opinión, la democracia directa tiene que ver precisamente con la participación directa de cada persona y que en su condición de ciudadano o ciudadana emite, manifiesta, expresa y toma una decisión individual, que se manifiestan por ejemplo: al aprobar o rechazar la legislación que se le somete a referendun;

---

<sup>25</sup> Bobbio, Norberto. " Democracia representativa y democracia directa" en *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. 3a reimpresión. P.p. 49 y ss.

<sup>26</sup> Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. FCE México, 1991 P. 87

<sup>27</sup> Del Aguila, Rafael. *La Democracia y sus Textos*. Ob. Cit. p.18

sobre una iniciativa de la cual tiene la intención que se lleve a cabo por la autoridad; sobre una persona que desea que le represente y para ello emite su voto, o de la cual desea que se le destituya del cargo (revocación); o bien, opina en una decisión política (plebiscito), etc.

En consecuencia y de ese ejercicio de participación democrática, el Estado organiza los canales por las que dichas decisiones ciudadanas se encauzan, ya que finalmente es a través del orden constitucional y con las autoridades, quienes serán las que regularán legalmente la participación de los ciudadanos y de las instituciones en sus tiempos; en su contenido formal y material; en los requisitos de quienes y cómo deben participar; el procedimiento efectivo para llevarlo a cabo; su impugnación y restitución en caso de alteraciones; etc.

Es decir, tiene que ser un derecho plenamente ejercido y garantizado.

### **1.2.7. La participación directa como derecho objetivo**

Por lo anterior, me parece que en el tema de la participación política, debe instaurarse como un derecho objetivo pleno y no sólo como un derecho subjetivo más. No basta con instaurar el voto en la democracia representativa o las formas de democracia participativa vía el referendun, sin especificar muy claramente cómo va a llevarse esa participación directa del pueblo.

Es cierto que muchas Constituciones han instaurado las formas de participación vía el referendun, la iniciativa popular, el plebiscito, etc. y que este derecho está consagrado en sus Constituciones.

No obstante, si el mismo se queda en enunciado, principio o mera declaración "constitucional" y con ello pretende dársele un ropaje de democracia, entonces es cuando el referendun en realidad se queda en eso: en mera subjetividad.

Desafortunadamente, la práctica del referendun y otras formas de participación en los asuntos públicos nos confirman esta realidad. No obstante y a fuerza de seguir insistiendo, cada vez crece la participación ciudadana y no precisamente por la concesión graciosa de las autoridades y los partidos políticos, sino por la presión ciudadana que no solo pide, sino exige participar en los asuntos públicos.

Ya en este sentido, el importante trabajo de Jürgen Habermas: "La participación, un valor en si mismo"<sup>28</sup>, pieza angular del sistema político y correlativo de la dignidad humana, exige niveles óptimos de participación en todos los planos de la vida, no sólo política: sino social. "Los derechos políticos, sobre todo los derechos de participación y de comunidad política,

---

<sup>28</sup> Habermas, Jürgen, " Democracia deliberativa, derecho natural y revolución" en Teoría y Praxis. Trad De D.J. Vogelmann. Edit. Sur. Buenos Aires, 1966 P.274

son libertades positivas...cuyo ejercicio permite a los ciudadanos, en primer lugar, hacer de ellos mismos lo que desean ser: ciudadanos políticamente autónomos de una comunidad de personas libres e iguales. " <sup>29</sup> Así la razón de ser del Estado, dice Habermas: "Es la garantía de una formación de la opinión y de la voluntad inclusiva. " <sup>30</sup> En consecuencia, este derecho no es algo dado, sino surge precisamente del poder de los ciudadanos en la *praxis* de legislar.

### **1.2.8. La democracia directa, es una forma de Estado o una forma de Gobierno?**

Otra cuestión a dilucidar es la relacionada con definir si estas formas de participación ciudadana constituyen formas de estado o formas de gobierno. La determinación de las formas de estado y gobierno, así como de sus géneros es uno de los problemas más antiguos de la ciencia política.

En consecuencia la pregunta no es ociosa, porque a partir de la división que en particular hicieron Platón y Aristóteles de la forma de Estado, se han desarrollado múltiples divisiones que tienen como base las diversas peculiaridades de los estados, y que ya Jellinek exponía brillantemente en su Teoría General del Estado.<sup>31</sup>

Jellinek, profesor de la Universidad de Heidelberg, hace una pormenorizada explicación de las múltiples formas de Estado, para concluir que la forma de Estado suprema es entre monarquía y república; y que aún así, ambas pueden ser subdivididas. "Porque las formas puras son imperfectas y por tanto incapaces de dominar la realidad."

Por ello, es común encontrar en los autores del Derecho Constitucional al referendun y a las otras instituciones de participación ciudadana, clasificadas como formas de estado o de gobierno. No obstante, ello no justifica la falta de rigor o por lo menos de explicación doctrinaria para utilizar los conceptos.

Es decir, de acuerdo a la teoría constitucional, estas formas de participación no están formalmente clasificadas como formas de Estado o formas de Gobierno,<sup>32</sup> porque la participación directa es un instrumento de la democracia.

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Idem

<sup>31</sup> Jellinek, George. Traducción y prólogo de la 2a. ed. Alemana por Fernando de los Ríos Urruti. (Universidad de Granada) Editorial Albatros. Buenos Aires, 1943 Pp. 537 y ss.

<sup>32</sup> La clasificación de formas de Estado y de Gobierno es muy antigua (Herodoto, Platón, Aristóteles) y se hizo bajo el criterio del ejercicio del poder (Heller). Las clasificaciones contemporáneas en particular, las formas de Gobierno, están inspiradas en Montesquieu y el principio de la división de poderes. No obstante su amplio análisis, todavía suelen

Pero cuando la teoría constitucional señala que hay Estados democráticos y gobiernos democráticos y que por ello, en un Estado democrático debe haber democracia directa y representativa y en un gobierno democrático también se empiezan a plantear cuestionamientos y uno de estos, es aquel en el que se pregunta si todos los Estados democráticos deben incluir a la democracia directa para serlo verdaderamente, o es suficiente con la democracia representativa.

Es decir, hasta donde un Estado puede ser democrático? (según que el mismo permita el ejercicio de *las democracias*: la directa y la representativa).

En Europa es común que en la jerga política se hable de "democracias occidentales" para hacer referencia a países europeos occidentales que incluyen las formas de participación ciudadana directa como el referendun o el plebiscito; ello con independencia de sus variadas formas de Estado y de Gobierno. Por ejemplo, hay monarquías constitucionales y parlamentarias en Bélgica, el Reino Unido y España; gobiernos parlamentarios semipresidenciales y constituidos como repúblicas: Francia e Italia; o bien, sistemas federales como en Suiza y en la mayoría de ellos se ejerce la democracia directa y por lo tanto son llamadas *democracias occidentales*.

Esto también es consecuencia de que el concepto de democracia ha sido utilizado de las más diversas formas en la historia del poder y su ejercicio; incluso en el medio académico, el término llega a ser no sólo fluctuante sino tan general o escueto que se torna vago.

Pero como también decía el profesor Jellinek de Heidelberg, "La necesidad práctica de comprender la realidad, la cual jamás se deja aprehender por completo, y no la necesidad de una sistemática lógica sin defectos que no es posible alcanzar en el mundo de los fenómenos es lo que nos debe guiar."

Así, y aún cuando yo proponga que el referendun debe constituirse como un derecho fundamental de participación directa en la *res pública*; y esto a su vez

---

confundirse a ambas y las clasificaciones sobre las mismas son variadas y atendiendo a diversos criterios. Kelsen, por ejemplo, señala que la república y la monarquía son formas corrientes de división del Estado. "Sólo que aquello que se concibe como la forma del Estado, no es más que un caso especial de la forma del Derecho en general". (Kelsen, H. Teoría Pura del Derecho Porrúa, México, 1995. p.285). Generalmente se entiende a las formas de Estado, como aquellas que hacen referencia a un todo que constituye al mismo. Es decir, se refiere a los distintos elementos constitucionales del propio Estado. Asimismo, se entiende como formas de Gobierno, a las distintas formas en que puede organizarse sólo uno de los llamados elementos del Estado (generalmente los poderes ejecutivo y legislativo y sus interrelaciones). Algunas clasificaciones son las siguientes: Por lo que respecta a las formas de Estado y atendiendo al territorio: hay Estado federal y Estado central; en sus formas "puras": hay Estados democráticos y autocráticos. No obstante a éstas últimas clasificaciones también suele incluirse como formas de gobierno o regímenes "puros": monarquía, república y democracia, e "impuros": tiranía, oligarquía y demagogia. Otra clasificación de formas contemporáneas de Estado son: la monarquía (absoluta y constitucional) y como formas de Gobierno: el parlamentarismo y el presidencialismo.

y por definición caracteriza a un estado democrático en su más acabada concepción; no por ello puedo sostener que el referendum es una forma de Estado.

Lo que si puedo afirmar, es que cualquier forma de Estado soberano debería legitimarse con la soberanía popular.

Asimismo es posible afirmar, que el referendum es una forma de legislar del pueblo, porque al ser un derecho de participación ciudadana directa; es decir, aquella en la cual los ciudadanos participan activamente en los asuntos públicos que directa o indirectamente les afectan y por ello, influir en las decisiones legislativas del gobierno que eligieron, el referendum es una forma de co-legislar. Y lo será de co-gobierno si además del referendum se incluyen otras formas de democracia directa como el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Así la participación ciudadana directa o democracia directa dentro de la clasificación formal de formas de Estado y de Gobierno, será entonces, una forma de gobierno del pueblo que va más allá de sólo elegir a sus representantes.

### **1.2.9. Definición de la participación ciudadana directa**

Por pertenecer al mundo de la filosofía política, los términos democracia y las formas de Estado y Gobierno, son polémicos y debatibles (recuérdese: todo régimen se autocalifica como democrático), y que sólo pueden ubicarse en el terreno de las *concepciones* y por ello, sólo hay conceptos sobre los mismos, pero nunca podrá haber definiciones (delimitaciones).

Sin embargo, la democracia como un concepto político que enuncia en el discurso político que: "La soberanía (concepto jurídico-político) es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", me permite aventurar una definición de participación ciudadana directa:

*La participación política ciudadana directa es una forma de co-gobierno que se hace efectiva a través de un derecho político objetivo y por la vía de las distintas formas que el Estado instituye y regula como formas de participación ciudadana directas y que son básicamente: el referendum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación. Esta democracia directa coadyuva con el gobierno en la toma de decisiones y deben ser garantizadas por el Estado para ser efectivas.*

### 1.2.10. Los riesgos de la participación ciudadana

El tema adquiere importancia precisamente a partir de la crisis del Estado representativo después de la Segunda Guerra Mundial y porque la población empieza a reclamar nuevas formas de participación en particular de la nueva izquierda o el nuevo sindicalismo.<sup>33</sup> Asimismo, porque esta participación ciudadana fue presa de fácil manipulación a través de la consulta y votación popular para "legitimar" e imponer gobiernos fascistas y autoritarios (la Alemania nazi o la España franquista); o bien, simplemente para aliviar tensiones políticas, (Marruecos, Libia, Filipinas, Argelia, etc.; y actualmente en América Latina).

Sin embargo se hace necesario puntualizar, que los riesgos de la participación ciudadana siempre estarán presentes, aún cuando los mismos varíen en intensidad. Por ejemplo, el reclamo de esta nueva democracia participativa se dio en el socialismo italiano, en particular en la teoría del Estado marxista y la validez del Estado liberal burgués en la fase de transmisión a la sociedad socialista.

No obstante el legítimo reclamo, Norberto Bobbio se pregunta: "qué alternativas hay a la democracia representativa"<sup>34</sup>, considerando que para él sólo son válidos el referendum, el gobierno de asamblea y el mandato imperativo, los cuales pueden constituir un complemento al sistema representativo al ampliar la base popular de éste, pero no pueden llegar a constituir una verdadera alternativa; es más, considera que "la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referendum no son suficientes, ni siquiera las dos formas de democracia actual (la representativa y la directa) son suficientes",<sup>35</sup> por lo que reclama que el Estado socialista es quien debe formular un verdadero modelo alternativo de Estado socialista y deje de ser "persistentemente provisional."

Es decir, hay que pasar de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad, y ello se consigue aumentando las formas de participación democrática. Esto es, no basta con la elección de representantes, sino hay que otorgar derechos para participar en los asuntos públicos, como lo vengo sosteniendo.

Asimismo es pertinente aclarar, que este Estado socialista no se refiere al modelo marxista-leninista en donde el Estado *socializa* los medios de producción, planifica centralmente y considera al derecho como elemento *burgués* (Mazurek,<sup>36</sup> Stucka,<sup>37</sup> Pashukanis,<sup>38</sup>); sino a la concepción de un

---

<sup>33</sup> Véase Teodori, M. *The New Left: a Documentary History*. Indianapolis, 1969. Y Gorz, A. *Sindicalismo y Política en la Sociedad Industrial Contemporánea*. México, 1972. pp. 90 y ss

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Ob. cit. Pp. 49 y ss

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Mazurek, "Teoría marxista y socialista del derecho". Citado por Rosalío López Durán en *Metodología Jurídica* SUA. Facultad de Derecho. UNAM 1996. Pp. 209-220.

nuevo Estado socialista en donde la sociedad sea tomada en cuenta: *liberalismo social, liberalismo con rostro humano, la tercera vía*, etc.

### 1.2.11. La difícil tarea de *doctrinar*<sup>39</sup> la democracia

Por otra parte, y a pesar de la importancia de las instituciones de participación directa para los Estados constitucionales contemporáneos, hay escasas investigaciones que fusionen los elementos doctrinales con los marcos constitucionales de los estados que las contienen; porque generalmente se describe la regulación de estas instituciones en estos marcos constitucionales y los efectos en su aplicación, pero pocas veces encontramos una conexión entre ambos.

Es decir, y aún cuando hay todo un edificio teórico-conceptual que intenta explicar todos los procesos de transición y consolidación de la democracia, este también ha transitado con serias dificultades, porque como es bien sabido, el concepto de democracia es muy debatido, ambivalente, polisémico y controvertido. Desde la sola idea de organizar la teoría de la democracia bajo "moldes" teóricos para decidir sus paradigmas o significados conceptuales es una tarea harto difícil, no obstante que el conjunto de pronunciamientos teóricos ha sido extensamente desarrollado por la escuela de Cambridge con autores como Pocock y Skinner; corriente que tiende a descubrir el concepto de democracia, a través de los discursos, porque es la única forma de obtener los auténticos significados conceptuales de las obras individuales<sup>40</sup>.

Posición que también Habermas apoya al señalar, que el contenido de las leyes con disposiciones abstractas y generales que otorgan aparentes derechos de igualdad y protección para todos, no puede ser capturado sólo gramaticalmente como Rousseau suponía, sino "bajo las condiciones pragmáticas de los discursos, porque ahí está el *argumento* y la información relevante"<sup>41</sup> (Lo que en la metodología jurídica se denomina la *interpretación de la ley*).<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Stucka, Pétr Ivanovic. "La función revolucionaria del derecho y del Estado". Idem.

<sup>38</sup> Pashukanis, Eugueni Bronislavovich "La Teoría general del derecho y el marxismo". Idem.

<sup>39</sup> El término *doctrinar* es particularmente destinado a la política y se originó durante la Restauración francesa por los partidarios del liberalismo sistemático como Guizot Francois (1787-1874), cuyas ideas influyeron en la revolución francesa de 1848 que proclamó la Segunda República. Difiere de *adoctrinar* como sinónimo de enseñanza de cualquier doctrina filosófica, política o religiosa.

<sup>40</sup> Skinner Burrhus Frederick, "Beyond Freedom and Dignity" (1971), y "About Behaviorness" (1974) ambos citados en: *Análisis de la Conducta*, Limusa, 1991; y *Reflexiones sobre Conductismo y Sociedad*. Trillas, 1981

<sup>41</sup> Habermas, J. "Democracia deliberativa, derecho natural y revolución" Ob. cit. p. 278

<sup>42</sup> Esta interpretación de la ley en nuestro sistema jurídico, sólo es recurrida cuando hay una controversia constitucional ante la SCJN y que puede concluir en jurisprudencia. Sin embargo, una interpretación general de una ley, no se incluye en el documento de la

Finalmente, y hasta la tarea de recopilar unitaria y sistemáticamente los textos claves sobre la democracia en el pensamiento político, es una tarea relativamente reciente.<sup>43</sup>

No obstante, predomina la idea asociativa entre democracia y liberalismo, no sin que la misma sea ya también ampliamente cuestionada. Así una vez más, Norberto Bobbio se pregunta si actualmente pueden ser compatibles el liberalismo y la democracia toda vez que ésta ha sido llevada a los partidos de masas las cuales también han llevado a limitar al Estado. Es más, advierte Bobbio, los nuevos liberales piensan que la democracia pone en peligro el capitalismo y no al revés como en los años treinta, porque las democracias están siendo ingobernables "y no hay ninguna mano invisible, por encima de los dos, que los ponga de acuerdo contra su voluntad."

Por lo tanto concluye el autor, "El ideal del neoliberalismo es el de un Estado que al mismo tiempo sea mínimo y fuerte"<sup>44</sup>

Por otra parte, y en el pensamiento actual de las causas de la democracia están: Jones y Stewart (1983); Graham (1993); Resler y Kanet (1993); Baldersheim e Illner (1996); Phillips (1996); Stocker (1996), los cuales y a juicio de Alfonso Hernández<sup>45</sup> se han concentrado más en el estudio de la normatividad de la democracia a nivel regional o local y no tanto en el de las naciones o democracias nacionales como inicialmente se hizo, aunque estas también se limitan a estudios empíricos como ya se ha mencionado .

En consecuencia, si bien es cierto que el referendun como una forma de democracia directa tiene su razón de ser en la democracia misma , pero este capítulo no pretende abarcar este universo del pensamiento *enfocado* directamente a la democracia y su gran número de variantes conceptuales.

Sin embargo, no pueden pasarse por alto las tendencias actuales en el estudio del referendun, como son el enfoque participativo-deliberativo de Habermas y Barber y su defensa de la democracia entendida como proyecto político de autogobierno y su apuesta por la democracia como *forma de vida*. De Sartori y Buchanan y el carácter neoliberal de democracia y el vínculo entre elección pública y democracia.

---

propia ley como una forma de entenderla . Es decir, lo que se hace, es incluir como antecedentes: "La exposición de motivos" o los "Considerandos", que exponen las intenciones y los entornos para expedir la ley, pero que no aluden a la interpretación de la misma. Lo más que se hace por algunos juristas o practicantes del Derecho es escribir "leyes comentadas" pero no interpretación doctrinaria de la ley

<sup>43</sup> Del Aguila Rafael, Fernando Vallespín y otros. *La Democracia en sus Textos*. Ob cit.

<sup>44</sup> Idem

<sup>45</sup> Citados por Hernández, Valdéz Alfonso. *Las Causas Estructurales de la Democracia Local* CIDE México, primer semestre de 2000 p. 101

Asimismo, la democracia y por ende el referendun, están ligados a otros conceptos sociopolíticos como son: la sociedad civil y cultura cívica: Almond y Walze, aquí también por ejemplo el pluralismo y multiculturalismo: Dhal y Kymlicka; Young en la distinción entre lo público y lo privado; Schmitter y Streeck en el neocorporativismo y finalmente en Held y Sartori para el enfoque de la internacionalización y *globalización* de la democracia.<sup>46</sup>

Es decir, tanto desde el punto de vista de la democratización de las instituciones internacionales como respecto a los límites a la *exportación* de la democracia liberal como orden político doméstico.

También, habría que tomar en cuenta los ensayos sobre aspectos novedosos y muy concretos que muchas veces son ignorados o menospreciados como son la democracia de consenso y la distribución del ingreso.<sup>47</sup>

Por lo tanto, el concepto de referendun se desarrollará a partir de la dualidad entre democracia y liberalismo, no sin antes advertir que inicialmente el pensamiento liberal estaba ferozmente dividido en estas dos vertientes de participación política en un inicio irreconciliables: la participación directa y la participación representativa, debido a las ambivalencias entre la teoría liberal y la práctica de la misma, que se originó por una sociedad burguesa en ascenso en contra del poder del Estado el cual, diferenciaba a sus ciudadanos en función de una estructura estable de rangos sociales con base en la formación y la propiedad, lo que echaba por tierra lo que siempre ha sido sólo un ideal: una sociedad civil de hombres libres e iguales.

### 1.2.12. La idea de la democracia se opone al imperio del Estado?

En este orden de ideas, cual es entonces el papel del Estado en este liberalismo económico que también dio nacimiento a las sociedades industriales que imponía un poder centralizador con unidades políticas más amplias que no sólo legitimaban dicho poder central, sino que obstaculizaban la práctica del ideal democrático como lo pondría de manifiesto C. Schmitt<sup>48</sup>, al señalar que la primacía del pueblo como sujeto político, no era fácil de compatibilizar con la soberanía del Derecho en el que formalmente descansa la legitimidad del Estado constitucional, según la "Rechtsstaattheorie"<sup>49</sup> lo

<sup>46</sup> Todos citados en Del Aguila, Vallespín y otros. *La Democracia en sus textos* Ob. Cit.

<sup>47</sup> Ortiz, Mena Antonio "Importa el tipo de democracia?" en *Política y Gobierno*. CIDE. Vol. VII, num.1 México, primer semestre de 2000 pp. 61 y ss

<sup>48</sup> Schmitt, C. *Legalidad y Legitimidad* Madrid, 1971. P. 20

<sup>49</sup> El término Estado de Derecho ahora tan empleado en la política, fue originariamente usado en la doctrina alemana con el nacimiento y evolución del Estado. Para entender mejor su desarrollo, está la tipología que J. Habermas expuso sobre el Estado, y que indica que después de la juridificación generalizada de la sociedad en donde el individuo adquiere derechos civiles, lo que dio nacimiento a los Estados nacionales; el siguiente paso fue el Rechtsstaat que significó: "la regulación constitucional de la autoridad ejecutiva, bajo el principio de la legalidad administrativa", Es decir, el control de la autoridad y el respeto a los derechos civiles, aún cuando todavía en varios países

que provocó que el Estado liberal constitucional que históricamente se implantó en Gran Bretaña y posteriormente en el continente europeo, se inclinó por las formas representativas, por lo que a juicio de Kühln "el movimiento liberal se separa del democrático"<sup>50</sup>.

Sin embargo, ello no supone la desaparición de la participación directa ni el olvido de las ideas del núcleo del liberalismo democrático, aún cuando los primeros autores liberales fueron reacios a incluir en sus planteamientos la exigencia de alguna forma de participación popular como lo fueron Hobbes y Locke, de los cuales nadie niega el carácter liberal de las ideas de ambos pensadores ni que fueron quienes establecieron los principios básicos del liberalismo, en particular John Locke (1632-1704).

No obstante es oportuno recordar, que ni Locke (ni Voltaire) estaban en favor del sufragio universal, pues consideraban que la participación de las masas en cuestiones políticas era más negativa que positiva.

Y este es el punto de inflexión, que finalmente divide el pensamiento de autores como Hobbes y Locke.

### **1.3. LAS IDEAS POLÍTICAS FUNDAMENTALES SOBRE LAS INSTITUCIONES QUE CONDICIONAN A LA DEMOCRACIA:**

#### **LA SOBERANÍA, EL ESTADO, LA DIVISIÓN DEL PODER POLÍTICO, EL INDIVIDUO Y LA PERSONA**

##### ***1.3.1. La Soberanía, su ejercicio y su delegación.***

Uno de los grandes temas a dilucidar en la democracia y en este mundo de las ideas políticas ya consagradas en instituciones jurídicas, es el tema de la soberanía, que como bien señala George Sabine, Bodino sacó "del limbo de la teología en el que la había dejado la teoría del derecho divino", <sup>51</sup> para incluirla en la teoría constitucional ; porque independientemente de que la obra de Bodino sea considerada a juicio de Sabine como " una amalgama de superstición, racionalismo, misticismo, utilitarismo, y tradicionalismo"; es indudable que el tema de la soberanía es la base del Estado contemporáneo y la que le otorga legitimidad al poder político.

---

Europeos no se otorgaban los derechos políticos. Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge USA: The MIT Press, 1996. Pp. 4 a 9

<sup>50</sup> Kühln, R. "El liberalismo", en *Introducción a la Ciencia Política*. De W. Abendroth y K. Lenk. Barcelona, 1971. P. 86

<sup>51</sup> Sabine, George. *Historia de la teoría política* ob cit. P 313

Es cierto también, que la globalización, los procesos de integración, la seguridad internacional, las *nuevas amenazas* (terrorismo, narcotráfico, migración, crimen organizado, etc.) cuestionan severamente la soberanía estatal, pero precisamente y por ello se hace necesario revalorar y reflexionar sobre los orígenes de la soberanía aún cuando sea brevemente.

Si partimos de lo ampliamente consensuado en el sentido de que la soberanía es la instancia última de decisión (Heller), el problema sin embargo es determinar quién es el *titular* de esta soberanía y poder señalar, quien delega a quien.

Es decir, el debate de la soberanía ha sido entre si es del pueblo o es del Estado (de la nación), si es de ambos o quien *delega* a quien.

Asimismo, si la soberanía popular es sólo la que ejerce la Asamblea o también puede ser ejercida directamente por el pueblo.

Es cierto que las hipótesis pueden parecer simplistas, pero estas son la controversias que se enlazan con el debate, de si la democracia deber ser representativa, participativa o permitirse el ejercicio de ambas.

En este orden de ideas, la soberanía popular parte o se vincula con la idea rousseauiana de la "voluntad general"; así como la soberanía nacional se vincula con la asamblea constituyente revolucionaria de la Francia de 1789.

En efecto, en el artículo 3 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano" del 26 de agosto de 1789 determina que:

"El principio de toda soberanía reside en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente."

Y para reafirmar este principio de soberanía nacional, la Constitución de 1791 la compacta en una institución indestructible e indelegable al señalar en el art. 1o del título 111 que:

"La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación; ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio."

Principios que también fueron recogidos por la Constitución de 1795.

En consecuencia, de donde surge la representatividad popular y de donde la idea de la soberanía popular si la misma no es delegable y sólo pertenece a la nación?

Existe una contradicción entre la *indivisibilidad e indelegabilidad* de la soberanía nacional y el principio de separación de poderes inspirado en Montesquieu que consagra la Constitución francesa de 1791?

Es decir, en qué momento el pueblo se convirtió en el soberano *originario* antes de delegar su soberanía al representante; y en qué momento el pueblo decide nuevamente *retomar* su soberanía (democracia participativa), o por lo menos a ejercerla junto a la Asamblea?

Estas cuestiones Rousseau las explica en su doctrina del individuo con libertad, y posteriormente asociado a la voluntad general en un Contrato Social que deviene en una soberanía inalienable, imprescriptible e indivisible, porque no se concibe que un pueblo que es soberano tenga que *delegar* esta voluntad en otros porque ello implica enajenar su soberanía.

Así, Rousseau afirma la incompatibilidad del régimen representativo con la idea de la soberanía popular.

Incluso Rousseau va más allá, al proponer el ejercicio de la democracia directa al concebir al pueblo como un legislador al señalar que:

"Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula."

Con ello introduce el ejercicio de la democracia directa, o por lo menos lo que hoy es la práctica del referendun.

Sin embargo, al no encontrar Rousseau otra forma en que el pueblo pueda gobernarse a si mismo, y por lo tanto que debe de haber un gobierno dado el crecimiento de la población (que ya no es aquella *polis* griega de pocos y escogidos); se ve obligado a reconocer la representatividad popular. Tiene que admitir la representatividad pero con el ejercicio de la soberanía popular y por ello no cede en su contundente convicción de hacer participar al pueblo en la legislación y el gobierno, para no socavar el principio de soberanía popular, ni negar al ciudadano el *ut singuli*, es decir, la participación popular en la voluntad general.

Como afirma Carré de Malberg, Rousseau termina admitiendo el régimen representativo solamente bajo la condición de que existan las instituciones de democracia semidirecta y otras instituciones que hagan valer y participar directamente al pueblo en la formación de la voluntad popular, como la única forma de conciliar el régimen representativo con la exigencia del principio de soberanía popular.<sup>52</sup>

En este sentido, las aportaciones de Sieyès y su concepto de *poder constituyente* resuelven la controversia al aclarar que la nación está por encima de su constitución (de cómo se constituye) de tal suerte que la nación no sólo es anterior al gobierno sino que es dueña de cambiar su constitución y su gobierno.

En efecto, Sieyès al declarar que:

"La nación se forma sólo por *derecho natural*; el gobierno por el contrario, no puede pertenecer más que al derecho positivo y se pregunta: "Existe una autoridad anterior que haya podido decir a una multitud de individuos: yo os

---

<sup>52</sup> Carré de Malberg R. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. París, Sirey 1922. Pp. 205 y 206.

reúno bajo tales o cuales leyes porque váis a formar una nación en las condiciones que yo prescribo?"<sup>53</sup>

Esta teoría de los poderes constituyentes y los poderes constituidos provocará grandes controversias teóricas que no serán mencionadas aquí, porque la idea de la soberanía popular, (inducida también en la representatividad) y la idea de la soberanía estatal o de la nación se han asumido en el constitucionalismo contemporáneo.

Además y como bien resume Mario de la Cueva, "El poder constituyente es un poder de decisión, creador, originario y no tiene límites jurídicos. A diferencia de los poderes constituidos que son poderes de ejecución, derivados, secundarios, limitados y determinados en su forma y actividad."<sup>54</sup>

Desde luego no todas las Constituciones de los Estados son uniformes con la *idea* de la soberanía, aunque, y como se verá más adelante, la tendencia universal es instaurar el ejercicio de la democracia directa y la democracia representativa, independientemente del *ideal soberano*.

Por ejemplo, Pedro de Vega afirma que: "Axioma indiscutible del principio democrático es la idea de que, porque la soberanía radica en el pueblo, al pueblo corresponde de una manera irrenunciable como poder constituyente, el derecho de hacer y reformar la Constitución";<sup>55</sup> pero más adelante señala: "...aún cuando el poder constituyente conserve siempre la facultad de derogar su propia obra, no significa que poder constituyente y poder reformador coincidan"; y ello por la ambigüedad que en la Constitución española se dice en relación a la soberanía.<sup>56</sup>

Por otra parte, y en esta inacabada discusión del ejercicio del poder, la soberanía y la democracia, hay quienes señalan que lo que se delega es el poder, no la soberanía, porque ésta es intransferible. Es decir, la soberanía reside permanentemente en el pueblo, pero el poder pasa al Estado dentro de las atribuciones conferidas por la ley, porque también el pueblo es el hacedor del derecho.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. Sieyès, citado por Bastid, P. Ob. Cit. P. 375.

<sup>54</sup> De la Cueva, Mario. *Teoría General del Estado*, Porrúa, México 1965. P. 102

<sup>55</sup> "La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente", en: *Temas clave de la Constitución Española*. Edit. Tecnos. Madrid, 1985. P.103

<sup>56</sup> La Constitución española de 1978 señala en su art. 2. que: "La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado" Y aún cuando admite el referendium para la reforma constitucional, pero este ejercicio está limitado en el art 167-3 a que las Cortes aprueben la reforma y posteriormente "cuando lo soliciten a referendium para su ratificación."

<sup>57</sup> Arnáiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. UNAM. Dirección General de Publicaciones México 1999 P p. 34 y 35.

Así, los representantes políticos se convierten en los titulares de este poder que adquieren mediante el voto y con ello conforma el Poder legislativo. Esto es, la democracia representativa.

En consecuencia el Estado, con ese atributo y elemento se convierte en Soberano de cara al interior y al exterior, porque la soberanía se divide sólo para su ejercicio en *interna* y soberanía *externa*. La primera convierte al Estado en una suprema unidad política y organizada, lo cual es imprescindible para la vida social. De cara al exterior, es decir, frente a una comunidad internacional compuesta también por Estados libres y *soberanos*, significa la facultad de adquirir compromisos internacionales, pero ratificados por el órgano de representación popular. De aquí que la soberanía no puede ser desdoblada. Es una al interior y al exterior derivadas de un mismo origen.

### 1.3.2. Hobbes (1588-1679) y el imperio del Estado como garante de intereses individualistas

Norberto Bobbio califica a la obra de Hobbes como "la primera teoría moderna del Estado moderno"<sup>58</sup> y coincide con N. Hakeshott en señalar que Hobbes creó "la más grande y tal vez la única obra maestra de filosofía política escrita en lengua inglesa."<sup>59</sup>

Para el pensamiento político, la idea central en Hobbes sobre el Estado, es que éste tiene que ser poderoso, fuerte e indivisible.

El gran *Leviathán* que imponga miedo, "el miedo político que es en intensidad el más embargante y limitador de los miedos posibles".<sup>60</sup> *Algo o alguien* tiene que imponer miedo a la ley básica de la supervivencia egoísta del ser humano que tiende a lograrla a costa de los demás. Si el ser humano abusa del miedo del débil pero hay otro más fuerte que él y que le imponga temor, ese *alguien* sólo puede ser el Estado. "En consecuencia todo lo que el Estado haga para garantizar nuestra supervivencia según la razón es propio de su absoluto poder"<sup>61</sup>

A la teoría de Thomas Hobbes se le han hecho variadas interpretaciones, en particular de ese *monstruo* de poder insuperable que es el Estado del que se dice, Hobbes lo convierte en un Estado inhumano.

---

<sup>58</sup> Bobbio, Norberto. *Introducción para el El Ciudadano de Thomas Hobbes*. Instituto de Estudios Políticos Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela Caracas, 1966. P.p. 9 y ss.

<sup>59</sup> Hakeshott, N. *Introducción al Leviathan*. Blakwell, Oxford, 1946 P.VIII.

<sup>60</sup> Galván, Tierno Enrique. *Thomas Hobbes. Antología de sus Textos Políticos* Edit. Tecnos, Madrid, 1984. Pp.xx y ss

<sup>61</sup> Idem

Pero Hobbes no fue más que un pensador de su tiempo y de su realidad. Con agudeza crítica sólo revela el tiempo en el que le tocó vivir. Con argumentos metodológicos expone la feroz batalla por el poder en la guerra de los Treinta Años, entre La Reforma, las nuevas doctrinas revolucionarias, el poder de la Iglesia Universal de Roma; la dualidad entre el poder del Estado y la ley (common law) y finalmente, entre la Corona y el Parlamento. Todo esto rompe, decía Hobbes, con la unidad del Estado.

Por ello, la obsesión de Hobbes es la unidad del Estado como el único garante de la vida humana.

El Estado - añade Hobbes, no existe en el *estado de naturaleza*, (que es aquel en donde el hombre actúa conforme a sus instintos y precede a toda sociedad); sino es la creación del hombre a través de una hipótesis contractual como resultado del raciocinio humano. En consecuencia los individuos se someten a este Estado unitario y poderoso al que conceden soberanía y del cual no discuten ni cuestionan sus decisiones, ni siquiera la religión puede intervenir, porque la misma es también dada por el Estado soberano, quien determina también que es justo e injusto.

Nada escapa a este ente indivisible y poderoso al que los súbditos se someten en obediencia pasiva, porque el único miedo que tienen es a morir y este temor los hace someterse al Estado, mismo que es acordado por consenso de todos y ello les da seguridad y garantía de vida.<sup>62</sup>

Sin embargo y en opinión de Enrique Tierno Galván,<sup>63</sup> si bien Hobbes justifica al Estado para solucionar el problema de la autoridad en un clima de guerra y competencia egoísta individual, no es absolutista., porque para Hobbes, el Estado dejará de ser *divino* y de poder razonable en dos casos:

En el primer caso, si ocasiona la destrucción de la República o el Estado; y en el segundo caso, si traspone los límites de lo necesario y se constituye en un poder superfluo.

En consecuencia, desea que el Estado esté en manos del soberano, pero que el poder se ejerza democráticamente, Es decir, con el consentimiento explícito de la mayoría reunida en una *asamblea*.

Hasta aquí parece que independientemente del poder del Estado la democracia es inseparable de ese poder.

No obstante, encontramos otra interpretación en relación con los *hobbessianos*, como les llama Thomas Christiano, miembro del American Philosophical Quarterly, a los seguidores más recientes de Hobbes como son: James Buchanan, Gregory Kavka y Gordon Tullock.

---

<sup>62</sup> Bobbio, Norberto. *Introducción para el Ciudadano* ..Ob. Cit

<sup>63</sup> Galván, Tierno Enrique. *Estudios de Pensamiento Político*. Madrid, 1976. P.76

Christiano señala que incurren en incoherencias en la explicación de este Estado, al que intentan justificar como el resultado de un proceso de competencia entre individuos *egoístamente razonables*.

Es decir, para estos seguidores de Hobbes, el Estado sólo será válido si sirve a los intereses de estos *agentes* y que se plasmen en un acuerdo social que contenga las decisiones egoístas e individualistas de aquellos.

Sin embargo, en el Estado actual esto no funciona. Los individuos actuales no les interesa preocuparse por un Estado hipotético con arreglos sociales hipotéticos en donde vean amenazados o no bien definidos sus intereses. Porque los intereses individuales se mueven en dos direcciones según Christiano: un egoísmo de acto (calculo mis intereses en cada instante y situación); o un egoísmo de regla o disposición( calculo qué reglas de conducta me sirven y las sigo). Asimismo, los individuos por muy egoístas que sean tienen que estar sujetos a lo que los otros individuos hacen, lo que ocasiona un gran incertidumbre y que la doctrina militar llama como Teoría de Juegos (prisoner dilemma).<sup>64</sup>

Por lo que concierne a sus seguidores más inmediatos y que fueron Spinoza y Locke, llegaron a conclusiones más democráticas partiendo de fórmulas similares a las de Hobbes.

No obstante el problema central en la obra de Locke , es la lucha en contra del absolutismo, enfatizando la necesidad de establecer defensas frente a este poder absoluto y dejando de lado la discusión sobre la mejor forma de gobierno, cuestión fundamental que los autores liberales posteriores a Locke enfrentarán.

En efecto, en el movimiento constitucional aparecen diversas instituciones que inspiradas en la democracia directa intentan poner en práctica la participación popular directa en el marco del ordenamiento constitucional, dando sin embargo a estas instituciones un carácter excepcional y reservándolas para cuestiones de especial relevancia y estableciendo para ello, una base de legitimidad democrática en este estado constitucional.

---

<sup>64</sup> Christiano, Thomas *The Incoherence of Hobbesian Justifications of the State*. American Philosophical Quarterly Volume 31, Number 1, January 1994. Pp 23 y ss.

### 1.3.3. Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y la democracia participativa; y Carlos de Secondat (*barón de*) Montesquieu (1689-1755), y la democracia representativa

Aproximarse al pensamiento de la Ilustración Francesa y en particular de estos filósofos y pensadores del siglo XVIII no es una tarea fácil, porque el *enciclopedismo* francés iniciado por Diderot y el ilustre matemático D'Alembert dirigieron esta obra colosal que representaba una especie de diccionario razonado del saber humano. Además la enciclopedia, y en esto está su verdadero valor, representaba una *vulgarización* científica al alcance del pueblo y sin dogmas religiosos precisamente para que el pueblo se defendiera de los abusos del poder y de los prejuicios de la superstición.

Se concluye que el enciclopedismo en Francia (Diderot, D'Alembert, Voltaire y Rousseau) fue el impulsor del progreso y la civilización y como señala Godechot, fueron "el espíritu de la Revolución"<sup>65</sup>

Sin embargo, no es la intención en este trabajo entablar una discusión del vasto pensamiento de ambos autores en sus respectivas publicaciones.<sup>66</sup> No obstante, son *El Emilió* y *El Contrato Social* (ambas de 1762), las cuales le dieron celebridad y son las obras más recurridas, pero que también lo condenaron a una constante persecución. Por su parte, Montesquieu, tuvo una obra más reducida, pero la más importante, *El Espíritu de las Leyes* (1748), fue la que perfeccionó y sentó las bases de la doctrina de la división de poderes. Obras que ya han sido ampliamente estudiadas por expertos constitucionalistas y no es válido repetir lo que ha sido concienzudamente analizado y además, porque pocos dudarán que son representativos de los dos grandes modelos de participación política que estarán presentes en las mentes de los constituyentes cincuenta años después; y porque son las dos concepciones liberales más recurridas por los estudiosos del estado liberal, no obstante que responden a presupuestos teóricos diferentes.

Ambas concepciones, constituyen el *summum* de la práctica democrática contemporánea, según se desprende de la estructura de los Estados constitucionales contemporáneos.

---

<sup>65</sup> Godechot, citado por Sicard, G. en *Référendum et plebiscite dans l'histoire de France*, en *Revue des Sciences Politiques*. No 9. Toulouse, 1964. P.48

<sup>66</sup> La obra de J.J. Rousseau que inicia desde su primer "Discurso sobre si el restablecimiento de las Ciencias y las Artes ha contribuido al mejoramiento de las costumbres" y que lo hizo acreedor a un premio en la Academia de Dijon, hasta su última obra *Confesiones*, pasa por la Antropología Filosófica, Pedagogía, Ética y Filosofía Política. Véase: Touchard, Jean: *Historia de las Ideas Políticas*. Capítulo IX, Sección III. Edit. Tecnos, Madrid, 1962. Pp. 201 y ss.

No puede entenderse el modelo rousseauniano de participación directa del pueblo, sin el modelo de democracia representativa de Montesquieu y esto es lo que desarrollaré a continuación.

Por una parte, señalaré las características esenciales en la obra de ambos y posteriormente intentaré la aplicación de sus modelos en la práctica de la participación política del ciudadano.

Lo anterior, no significa que ambos pensadores no hayan sido cuestionados, baste recordar las severas críticas que León Dugit le formulara a Montesquieu a principios del siglo XX en su Tratado de Derecho Constitucional, "Es probable, dice Dugit, que si Montesquieu hubiera vivido a principios del siglo XX, no habría podido escribir esa frase de *Le peuple est admirable pour choisir ceux á qui il doit confier quelque partie de son autorité* (El pueblo es admirable para elegir aquel a quien confiará, parte de su soberanía), pues habría visto que el pueblo no sabe en absoluto escoger a los más idóneos y que en su elección se decide con frecuencia por consideraciones totalmente externas a la verdadera capacidad de los que solicitan sus votos." <sup>67</sup>

Asimismo, a Rousseau se le presenta hasta como "simplista y anti-intelectual" en la búsqueda del nuevo hombre, lo que choca con aquel enciclopedismo intelectual que Rousseau califica de arrogante, ajeno a la realidad y esencia del mismo ser. En su filosofía política, el tema central de esta filosofía rousseauniana plasmada en "El Contrato Social" ha brindado margen a las más diversas interpretaciones, aunque en general, se reconoce que hay que leer toda su obra, porque como señala Labrousse: "Quien tan sólo lee El Contrato Social se queda con la idea de que su autor sólo intenta indagar en un hecho pasado al igual que Hobbes y Locke, y por lo tanto, queda ignorante de su filosofía crucial, esto es, la reivindicación del verdadero hombre en medio de la sociedad."<sup>68</sup>

El objetivo de Rousseau, no es otro que el oponerse explícitamente al concepto de la democracia liberal representativa y aproximarse en consecuencia, al ideal de la democracia directa de los griegos, es decir, Rousseau parte de la posibilidad de aplicar a las sociedades de esa época, los valores y las formas de las antiguas repúblicas pero que al llevarlas a la práctica se transformarán radicalmente. Sin embargo, las dificultades técnicas para poner en práctica esta democracia directa provocaron la soledad de este modelo en la historia de la teoría política que posteriormente Marx intenta reivindicar al hablar de autogobierno, porque recuerda a grandes rasgos el principio rousseauniano de identidad entre gobernados y gobernantes, por supuesto que para Marx el ideal de la democracia está en la eliminación del

---

<sup>67</sup> Dugit, L. citado por Tierno Galván E. en *Estudios de Pensamiento Político*.  
Ob. Cit P.118

<sup>68</sup> Labrousse, Roger. *Introducción a la Filosofía Política*. Ed Sudamericana, Buenos Aires, 1953. P 95

Estado político y su sustitución por una nueva forma de comunidad sustentada sobre el trabajo no alineado y creando un hombre nuevo que no tenga nada que ver con los gobernantes ni con crear "repúblicas".

No obstante, Marx no puede dejar de reconocer que este hombre nuevo debe de enseñarse a ser libre mediante la directriz y la acción del partido mientras ese Estado burgués es utilizado para transformar la estructura económica de la sociedad y hacer posible el advenimiento de la sociedad socialista sin clases.<sup>69</sup>

Por su parte Montesquieu, e indiscutiblemente uno de los teóricos más influyentes en el modelo liberal después de Locke y que consagra y redefine la idea de la división de poderes, es decir, la democracia representativa base del parlamentarismo moderno en el modelo republicano para la Francia prerrevolucionaria, modelo que sin embargo, resulta más liberal que republicano.

En efecto, Montesquieu es consciente de que la república virtuosa es anacrónica y está fuera de la realidad política de los extensos Estados centralizados como la Inglaterra de su tiempo. No obstante este modelo liberal, debe también estar bajo la forma de gobierno preferentemente monárquico pero siempre insistiendo en los *arreglos* institucionales entre los cuales destaca imprescindiblemente la división de poderes.

Estas ideas que fueron determinantes en las revoluciones norteamericana y francesa y que cambiaron para siempre la visión política occidental porque dieron origen a que en el periodo posterior a la independencia de la Gran Bretaña, se constituyeran los estados de América del Norte, los cuales a excepción de Pensilvania se unieron en una *confederación*<sup>70</sup>, en la cual, el punto de partida era la reivindicación del gobierno popular pero representado en una de las cámaras que componen el gobierno mixto.

En este contexto, James Madison escribió en su conocido artículo de *El Federalista*, el peligro del gobierno de las mayoría porque su inestabilidad e intolerancia derivado de sus pasiones, no garantiza los derechos individuales, por lo que las democracias antiguas resultan totalmente inadecuadas como

---

<sup>69</sup> Borja, Soriano : "Las Ideologías Políticas", en: *Derecho Político* ... Ob. cit. p. 258

<sup>70</sup> Del latín *confederatio* significa alianza, unión, liga o pacto. En su acepción de Estados la confederación ha tenido una historia muy amplia que va desde la liga *Aquea* en la antigüedad, pasando por la confederación norteamericana (*The Articles of Confederation* de 1777), la *Commonwealth* británica y hasta el eje Roma-Berlín Tokio. Se distingue de la federación en que ésta es permanente, es una forma de Estado y por lo tanto surge de una Constitución y hay una coordinación entre la federación y las entidades federativas que la integran, según la teoría de K.C. Wheare; en tanto que la confederación, pertenece al ámbito del derecho internacional, no es permanente, los estados libres y soberanos que la conforman pueden separarse sin provocar una secesión. Barquín, Alvarez M. en *Diccionario Jurídico* ... Ob. cit. N 5 p. 592

modelo organizativo. De aquí que el gobierno representativo bajo la estructura federal (ejecutivo, legislativo y judicial) sería el mejor mecanismo de control.<sup>71</sup>

Sin embargo, sería muy reducido pretender fundamentar toda la tesis del Barón de la Brede, en el sistema representativo mediatizado, pues como él mismo señala, es necesario considerar el concepto de libertad-seguridad para preservar las tres *puissances*.

Es decir, los poderes que en el contexto histórico en el que Montesquieu vive son: la monarquía, la nobleza y pueblo "pues todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de nobles o el pueblo ejerciera los tres poderes"<sup>72</sup>

Frente a este planteamiento, se contraponen el pensamiento de Rousseau quien ofrece una perspectiva muy distinta de la libertad. Para el ginebrino, la libertad no es una ordenación moderada del poder, sino la característica esencial al hombre en su estado natural.<sup>73</sup>

Como ya se indicó, el tema central en la obra de Rousseau es el intento de esbozar el orden político legítimo que respete dicha libertad natural del ser humano, según lo anuncia en el Capítulo I del Libro I del Contrato Social.

El pacto social en Rousseau, constituye un instrumento lógico para asegurar la plena incorporación del individuo al poder, haciendo de la autoridad y la obediencia los dos momentos lógicos de una voluntad única, diluyéndose así la línea rígida que en el orden social separa a gobernantes y gobernados.

La voluntad general soberana que propone Rousseau y que se caracteriza como indivisible<sup>74</sup> e inalienable porque el autor no es partidario de la delegación política, es decir de la representación política, constituye la clave de la bóveda del edificio rousseauiano y el punto que sirve de fundamento a la participación directa. Su justificación quizá quede expuesta de modo más claro en el capítulo V de *El Emilio* en que se pregunta "si es posible que el pueblo se despoje de su derecho de Soberanía para revestir a un hombre o a varios", cuestión que en base a diferentes argumentos, era respondida

---

<sup>71</sup> Madison, James; citado por Wrigth, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Traducc. De Antonia Neira. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. Pp. 95, 100 y 492

<sup>72</sup> Galván, Tierno E. en *Estudios de*. Ob. cit. p.132

<sup>73</sup> Idem

<sup>74</sup> Con ello Rousseau -dice Dugit-, parece situarse del lado de los autoritarios de su tiempo y especialmente junto a Hobbes. Sin embargo, mientras que en este último la indivisibilidad de la soberanía es consecuencia de su concepción autoritaria, del *telos* del poder, en el ginebrino como señala Dugit es consecuencia de que la soberanía sea, en cuanto a su naturaleza, una *voluntad* y no una voluntad cualquiera, sino la voluntad general. Véase Dugit, L.I. *Traité de Droit Constitutionnel*. Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1921. Tomo I, pág. 452.

afirmativamente por la mayor parte de los pensadores de la "Escuela de Derecho Natural" <sup>75</sup>.

En consecuencia, Rousseau condenaba no sólo la Monarquía absoluta, sino también al sistema representativo<sup>76</sup> al rechazar el principio que le sirve de fundamento: la idea de que la voluntad de una Asamblea elegida por los ciudadanos puede ser la voluntad del pueblo; a la par que sentaba las bases para la participación directa: "El pueblo inglés cree que es libre, pero se equivoca, sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos se convierte en esclavo, no es nada: en los breves momentos de libertad, el uso que de ella hace merece que la pierda" <sup>77</sup>.

En cuanto al principio de legalidad, parece ser la consecuencia lógica de la supremacía de la voluntad general respecto a los demás órganos del Estado, que aparecen como meros comisionados del poder legislativo soberano.

Así, el poder ejecutivo, confiado a un cuerpo de magistrados que sirve de intermediario entre los sujetos y el soberano para su mutua correspondencia y el poder legislativo, que pertenece y no puede dejar de pertenecer más que al pueblo soberano que lo ejerce mediante la cotidiana aprobación de las leyes en pública Asamblea.

Es en consecuencia ese gobierno democrático el que se manifiesta a través de la aprobación de las leyes, y el cual es la base del poder legítimo, quedando así formulada la primera teorización de la participación directa como medio de virtualizar el principio de Soberanía popular, que no queda reducido a una mera declaración, sino, en cierta medida, el principio generador de un derecho subjetivo a participar en la aprobación de las leyes.

Sin embargo, cómo prevé Rousseau esta participación directa? En este aspecto sus planteamientos son bastante elementales. En principio, él no prevé la votación individual de tipo referendun moderno. Su participación directa estaría más bien encaminada hacia lo que hoy se denomina *Democracia de Consejos*, esto es, mediante la reunión del pueblo en una asamblea pública para decidir respecto a las cuestiones que le son propuestas. Dichas Asambleas podrán ser fijas o periódicas<sup>78</sup> y extraordinarias, cuando las circunstancias lo exijan y en ellas el pueblo

---

<sup>75</sup> Derathe, R., en: *Rousseau et la science politique de son temps*, cita a Puffendorf, Grocio, Barbeyrac y Burlamaqui, como ejemplo de tal argumentación, pero tal explicación es extensible a Lock y a todos los autores que propugnan el doble pacto.

<sup>76</sup> Rousseau, J.J. *El Emilio*. Libro III, Cap. XV. Traducción de Everardo Velarde. Editora Nacional, México, 1963

<sup>77</sup> *Ibid.* Libro III, Cap. XV

<sup>78</sup> "En cuanto a la mayor o menor frecuencia de las Asambleas legítimas depende de tantas consideraciones que no se podría dar sobre esto reglas precisas. Solamente se puede decir que cuanto más fuerza tiene el gobierno más frecuentemente debe mostrarse el soberano". Rousseau, J J , *El Contrato Social*, Libro III, Cap XIII. EDANAL, México, 1963

soberano elaborará las Leyes, "actos auténticos de la voluntad general"<sup>79</sup>. Ello, por supuesto, no siempre es fácil en Estados de grandes dimensiones: "reunido el pueblo, qué quimera para algunos", dirá Rousseau<sup>80</sup>.

En realidad este aspecto de los planteamientos rousseauianos es preciso completarlo con dos matizaciones: por un lado su incipiente federalismo, larvado en el *Contrato social* y más explícito en las *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* (recuérdese que los dos Estados en que en mayor grado se han desarrollado las instituciones de participación directa, Suiza y EE.UU., cuentan con una estructura federal) y el mandato imperativo por otro. En todo caso es importante destacar la coherencia del modelo teórico de Estado constitucional trazado por Rousseau y la importancia que en él se reserva a la participación directa. La realidad de la historia y los intereses que en ella se debaten serán su antimodelo.

#### 1.3.4. La participación directa en el pensamiento revolucionario francés

La teoría democrática elaborada por Rousseau y el sistema representativo de Montesquieu, ejercieron una influencia definitiva en la Francia de la segunda mitad del siglo XIX, presentándose en cierta medida como las dos fórmulas posibles para la construcción del Nuevo Régimen que se avecina. Sin embargo, dicha influencia no se realizará de un modo directo e inmediato, sino a través de la remodelación que de ambas doctrinas realizaron los pensadores coetáneos a los fenómenos revolucionarios y cuyo pensamiento está en gran medida inmerso con la dialéctica de los acontecimientos.<sup>81</sup>

Dos son los autores de dicho período, especialmente importantes en la formulación teórica de la participación política: Sieyès y Condorcet.

El primero, elevará la representación a la categoría de elemento esencial del concepto de nación.<sup>82</sup> Es decir, *El Tercer Estado* o Estado llano y que lo integran los no privilegiados porque no pertenecen ni a la nobleza ni al alto clero, sin embargo son los que constituyen la verdadera nación, que es lo que da identidad a un Estado. Asimismo Sieyès, establecerá las bases de la doctrina del poder constituyente a partir de una cierta asimilación del pacto

---

<sup>79</sup> Ibid Libro III, Cap. XII

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Estado unitario pero en la figura del monarca absoluto (*EL Estado Soy Yo*; Luis XIV); Revolución de 1789; 1a República; Nuevo Imperio con Napoleón Bonaparte; Constitución y sufragio universal pero re-establecimiento del Imperio con Napoleón Tercero; Tercera y Cuarta Repúblicas con el ascenso de De Gaulle y precisamente por referendun no se aprobaron reformas internas que obligaron a De Gaulle a su renuncia.

<sup>82</sup> Su concepto de Nación se contiene en el capítulo I de su obra más influyente para los grupos moderados revolucionarios que precedieron la Revolución Francesa: *Qué es el Tercer Estado?* y en la cual define a la nación, como "Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por la misma legislatura"

social rousseauniano con la idea de Constitución, de tal modo que la participación popular directa parezca su exigencia más coherente.

Sin embargo, el autor no llega a afirmar la necesidad de una participación popular directa en dicho proceso constituyente porque es conciente de la dificultad para lograrlo; "puesto que una gran nación no puede reunirse ella misma todas las veces que circunstancias fuera del orden común pudieran exigirlo" y Sieyès agrega: "Por lo tanto, es preciso que confie a representantes extraordinarios los poderes necesarios en esas ocasiones. Si pudiera reunirse ante vosotros y expresar su voluntad osaría disputársela?"<sup>83</sup>

Condorcet sin embargo, extraerá las consecuencias lógicas de la teoría del poder constituyente y consagrará la necesidad de ratificación popular de las constituciones; igualmente desde su liberalismo democrático, mostrará la utilidad de una adecuada combinación de las tesis rousseaunianas con el sistema representativo, configurando las primeras instituciones de participación directa en un marco constitucional. En consecuencia, veamos a este autor.

### **1.3.5. El enlace entre democracia participativa (directa) y representativa (indirecta), en el pensamiento rousseauniano del marqués de Condorcet**

Dice Touchard y con acierto, que el pensamiento de Condorcet representa la síntesis del utilitarismo de los enciclopedistas, el liberalismo de Montesquieu y la pasión democrática de Rousseau<sup>84</sup>, y es precisamente dicha fusión de lo que hasta ahora habíamos mostrado como alternativas opuestas, lo que hace inexcusable a dicho autor, para conocer el proceso histórico de la participación directa.

Condorcet toma como punto de partida la existencia de unos derechos naturales y fundamentales<sup>85</sup> que son el objeto principal de toda asociación política<sup>86</sup>. Dichos derechos, que más tarde enunciará y por este orden: libertad, igualdad, seguridad, prosperidad, garantía social y resistencia a la

---

<sup>83</sup> Sieyès, Emmanuel, citado por Bastid, P. *Sieyès y su pensée*. Paris, 1939. P.309.

<sup>84</sup> Touchard, J. Historia de... Ob cit. p. 375.

<sup>85</sup> Torres del Moral, estructura el pensamiento político de Condorcet, en torno a tres pilares: derechos del hombre, igualdad y progreso, a los que complementa con dos postulados comunes para todo el siglo de las Luces: instrucción y Ley como factor de cambio y progreso. Torres del Moral: *Condorcet, un pensador olvidado*, en Revista del Colegio Universitario Domingo de Soto Segovia, 1975. P. 120

<sup>86</sup> El proyecto de constitución girondino, presentado a la Convención en febrero de 1793 y de que Condorcet es el principal artífice, comienza con las siguientes palabras: "El fin de toda reunión de hombres en sociedad es el mantenimiento de sus derechos naturales, civiles y políticos; estos derechos son la base del pacto social".

opresión, encuentran en la Soberanía nacional su mejor garantía, según reza el artículo 25 de la Declaración de Derechos por él elaborada, "la garantía social de los derechos del hombre reposa sobre la Soberanía nacional"; que en los artículos siguientes define como: una, *indivisible, imprescriptible e inalienable* y que reside esencialmente en el pueblo entero, teniendo cada ciudadano un derecho igual a concurrir a su ejercicio.

Cuál es el orden político resultante de tales planteamientos? Si tenemos en cuenta que para Condorcet el concepto de Nación no tiene el pragmatismo que mencionábamos en Sieyès, salvo en los primeros años en que defensor de las ideas fisiocráticas colaborará con Necker, concluiremos que el sistema ideal es aquel en que el pueblo entero, esto es, cada ciudadano, participa directamente en la formación de la ley; no sin advertir las dificultades prácticas como son un territorio de 25 millones de individuos y la falta de formación del pueblo.

Ante dichas consideraciones Condorcet se inclina por un sistema necesariamente representativo, pero con ciertas salvedades. Al contrario de Sieyès, su oposición a la participación directa en el Estado constitucional es exclusivamente práctica, pues la coherencia lógica de los principios roussonianos, imponen su inclusión; y en consecuencia, no se desliza por la vía representativa hacia concepciones de censo; sino que aceptando por imposición, pero sin convicción, el sistema representativo, propone una serie de medidas correctoras inspiradas en el ideal rousseauiano que garanticen que los actos de poder sean verdadera expresión de la Soberanía nacional. Veamos dichas medidas:

En primer término, la existencia de una Constitución, límite absoluto de toda acción del poder. Dicha Constitución, aunque elaborada por unos representantes extraordinarios, haciendo suya la idea de Sieyès, sólo puede ser ratificada por el pueblo, a no ser que dicho poder haya sido expresamente delegado. Vemos, pues, que Condorcet da un paso más en la teoría del Poder Constituyente del Pueblo con relación a Sieyès, ya que dado el carácter fundamental y excepcional de la consulta, considera subsanables los dos problemas genéricamente planteados a la participación directa.

Condorcet, por otro lado, no distingue sólo entre poder constituyente y poder legislativo ordinario, sino entre facultad de redactar la Constitución y la de aprobarla: "pues el pueblo no ha delegado más que la función de redactar la Constitución, función que él no puede ejercer; pero el rechazo o la aceptación expresa su verdadero deseo"<sup>87</sup>. Se trata de la primera exposición de lo que más tarde se denominará referendun constitucional.

---

<sup>87</sup> Ibid. Capítulo II.

Condorcet publica el conocido opúsculo: "*sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens*"<sup>88</sup> (sobre la necesidad de hacer ratificar la Constitución por los ciudadanos) que es considerado el embrión del referendun , así como la publicación coincidente del *Tercer Estado* de Sieyès, ambos formulando la teoría del poder constituyente, como instrumento lanzado frente al Antiguo Régimen, pero llevado a sus últimas consecuencias por el autor que aquí examinamos.

Finalmente, en 1793 al elaborar el llamado proyecto girondino de constitución y en su defensa ante la Convención ser refiere a la participación directa como el medio de otorgar la titularidad y el ejercicio del poder constituyente al pueblo.

En segundo término, Condorcet, a lo largo de su obra, arbitra un complicado mecanismo electoral, que asegura la representatividad de los elegidos, mecanismo que en 1793 al redactar el proyecto de Constitución deja paso puro y simplemente al sufragio universal.

Pero es, sobre todo, en el tercer grupo de medidas correctoras del sistema representativo donde del multicitado autor, tiene un carácter más novedoso. Se trata de un largo proceso legislativo que garantiza que la ley será la expresión de la voluntad general sin tergiversaciones ni malformaciones y para ello nadie mejor que el propio titular de tal voluntad general para llamar la atención en dicho supuesto.

Cómo? mediante "la censura del pueblo sobre los actos de la representación nacional", tal como reza el enunciado del título VIII del proyecto girondino de constitución. Se trata de una síntesis de Iniciativa popular y referendun legislativo, con el que Condorcet, autor directo de dichos artículos, intenta institucionalizar la participación directa, y su combinación con el sistema representativo.

Vemos, pues, el cambio doctrinal que se produce en estos primeros años de la Revolución en el tratamiento de la Democracia directa y que la obra del Marqués de Condorcet sabe sintetizar. De presentarse como una alternativa democrática frente al sistema representativo, el ideal rousseauiano se institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de soberanía popular.

Por lo tanto, el reconocimiento en materias constitucionales es ineludible en el nuevo orden político que se instaura. Su implantación en materia legislativa plantea grandes dificultades prácticas que se soslayan con la iniciativa popular.

---

<sup>88</sup> Citado por Torres del Moral en *Condorcet un Pensador*..ob cit P. 10

En resumen: a) el ideal de Montesquieu: división para el ejercicio del poder en donde en el Parlamento el pueblo esté representado; b) la lucha de Rousseau: participación del ciudadano como tenedor originario de la soberanía y su derecho a ejercerla y c) el puente conciliador que Sieyès y Condorcet tienden entre ambas democracias: **el referendun** para conciliar democracia representativa y democracia directa .

Ninguna se excluye, ninguna se anula, ninguna es superior a otra.

Ambas: democracia representativa y democracia directa simplemente se complementan en un Estado democrático.

### 1.3.6. El fin último del Estado: la persona o el individuo?

*EL Personalismo* y la atemorizante realidad.

Intentando construir un razonamiento lógico que nos lleve a la práctica efectiva de la democracia (Rousseau); que va más allá de una mera representación ciudadana que en principio garantiza la división del poder (Montesquieu); y teniendo como garante de esta democracia precisamente al Estado y su ineludible y necesaria presencia (Hobbes); ahora nos resta preguntarnos si el Estado tiene en su perspectiva axiológica como medio o como fin a la persona o al individuo.

En otras palabras: si tenemos que concluir que el Estado es imprescindible (pero no el *monstruo omnipresente* de poder insuperable) para la vida en sociedad, porque garantiza el Derecho y las instituciones políticas que equilibran el poder y al que deben sujetarse todos los miembros de la sociedad; la pregunta ahora es:

Responde el Estado a ésta subordinación de la sociedad, tratando a sus integrantes como individuos o como personas ?

Es decir, el Estado ve a los miembros de su sociedad sólo como un todo social amorfo que le sirve de soporte, o como personas individuales que integran esa sociedad ?

La pregunta puede parecer ociosa, porque en principio el Estado como ficción jurídica y política es un *todo* al servicio de la sociedad y en consecuencia, no podría tomar en cuenta a todos y cada uno de sus individuos y considerarlos como personas individuales. En primera, por el número de habitantes y lo complejo de la sociedad misma, que además de ser numerosa, está dividida por sexos, edades, intereses; grupos, tendencias, ideologías, religiones, culturas, grados de educación, niveles económicos, poder político, etc.

Adicionalmente, el fenómeno de la *globalización* tiende precisamente a despersonalizar a las sociedades bajo dictados uniformes de consumo, trabajo, modas, conductas; opinión, etc., y en el que coadyuvan eficazmente los poderes *fácticos* como los medios de comunicación, particularmente la televisión.

Además, y como si lo anterior no fuera suficiente, los acontecimientos del martes 11 de septiembre, que anuncian la tendencia del naciente siglo XXI; nos hace cuestionarnos seriamente: cómo puede enfrentar el Estado este avasallante fenómeno de la globalización que parece irreversible, que despersonaliza a *su* numerosa y muy compleja sociedad; y además el Estado se ve muy disminuido ante esta nuevas amenazas y enemigos nada fácil de identificar y enfrentar ?

Será *el personalismo*, la filosofía que pueda atenuar o revertir este fenómeno y esta realidad ? O bien por el contrario: tenderá en una errónea interpretación, a acentuar la tendencia individualista y egoísta de los miembros de una sociedad ante el temor y la incertidumbre ?

La respuesta no es fácil, porque la sociedad es tan compleja y la realidad tan avasallante y sorprendente, que los modelos teóricos, cualquiera que estos sean: filosóficos, económicos, políticos; y hasta científicos y tecnológicos no pueden explicar coherentemente aquella realidad que se mueve con intensa rapidez y dinamismo. Al grado de que muy poco puede predecirse; o bien por el contrario: todo puede suceder.

Esto desde luego no significa eludir cuestiones fundamentales cuando se intenta construir precisamente modelos de conocimiento o se busca dar respuestas a tantas preguntas que la realidad nos impone.

Por lo tanto intentaré dar una respuesta a las interrogantes precedentes.

Es decir, intentaré responder si *El personalismo* está en la perspectiva axiológica del Estado; o bien si es a partir del individuo mismo, como ser racional y pensante el único que puede revertir esta injusta y atemorizante realidad. Finalmente el Estado, es sólo una ficción jurídica y política y es el individuo como persona humana y todo lo que crea, el único que puede transformar la realidad política y social.

### 1.3.6.1. Qué es El Personalismo?

En el ámbito de la Filosofía, Héctor González Uribe nos explica en su Teoría Política<sup>89</sup>, que *El Personalismo* considera como supremos los valores trascendentes de la persona y a la que deben subordinarse el resto de los

---

<sup>89</sup> *Teoría Política*. Porrúa, Décima Edición, 1996. Pp. 517 y ss.

valores de la vida social, cultural, económica, jurídica y política. En suma, toda la vida del ser humano, así como su vida colectiva debe estar bajo este supremo valor axiológico; del cual, evidentemente nada escapa, y *el personalismo* también debe estar en la perspectiva axiológica del Estado.

Esta corriente filosófica tuvo su germen en el pensamiento ético de los griegos clásicos, pero su consolidación se afirma en " el mensaje de Cristo, donde despliega sus capacidades y lleva al hombre a la cumbre de su dignidad de ser racional y libre creado a imagen y semejanza de Dios."<sup>90</sup>

A partir de esta concepción cristiana de la persona humana, se despliega todo un ejército de filósofos para explicar el concepto de *persona humana*.

El esfuerzo fue fructífero, porque originó diversas corrientes filosóficas que grosso modo se clasifican en: *materialistas, idealistas, vitalistas, existencialistas y espiritualistas*; siendo esta última, a juicio de González Uribe, la que más ha predominado en el ámbito de la vida contemporánea porque ha dado lugar al llamado *humanismo social* y que inspira a las nuevas corrientes democráticas occidentales de *primer y tercer mundo*.

Sin embargo, como el ser humano es un complejo de materia y espíritu, González Uribe afirma que "no nos queda pues, sino soluciones espiritualistas para tratar de descifrar el enigma de la personalidad humana" porque en su opinión, " el ser humano de suyo es siempre utópico, idealista, buscador eterno de la perfección. Aspira constantemente a los valores supremos y es por lo tanto, un ser *axiotrópico* (tiende naturalmente a lo valioso) y en definitiva un ser *teotrópico* (tiende naturalmente a Dios)."<sup>91</sup>

Sin embargo, el autor también es consciente, de que las "pasiones espirituales, más graves que las *carnales*" como el odio, la soberbia, la envidia, el egoísmo, la codicia la ambición y otras semejantes; han sido y siguen siendo la fuente última de las guerras, los odios raciales, las luchas fratricidas, los crímenes de lesa humanidad y la injusticia social.

Y en efecto la impactante realidad, desafortunadamente nos muestra la tendencia de la humanidad hacia los valores materiales más que espirituales. Los recientes e inesperados acontecimientos sucedidos en la Ciudad de Nueva York nos demuestran, con todo y los desesperados intentos de todos aquellos que se manifiestan por la paz, por un *humanismo social*, por un *capitalismo con rostro humano*, por un *liberalismo social* ; por la justicia social, por los derechos humanos; etc. En suma: por la prevalencia de los valores supremos espirituales que invoca *el personalismo*; la realidad hoy por hoy, es que la tendencia de la humanidad revela su verdadero rostro: ante la agresión: venganza; ante la violencia: más violencia!

---

<sup>90</sup> Ibid. p. 518

<sup>91</sup> Ibid p. 531 y 532.

Parece inútil recordarle a los actores de estos acontecimientos recientes, lo devastadoras que fueron las dos Guerras Mundiales y todas las estúpidas, irracionales, y cruelmente exterminantes que son todas las guerras; la mayoría por razones de poder, dinero, arrogancia y supremacía (racial, étnica, religiosa y económica), y que por primera vez reflexionaran en las muy graves consecuencias que trae su irresponsabilidad y soberbia.

Muy pocos reflexionan en las consecuencias que significa acumular tanto odio por tanta injusticia regada con la sangre de tantas víctimas y sólo buscan culpables pero muy poco se condena a los responsables.

Los fieles de las diversas religiones; o por lo menos de los que ahora aparentemente se enfrentan en este escenario : cristianos, judíos e islámicos no buscan la perfección ni humildemente piensan , como lo intenta *El Personalismo*, que deben ser a la imagen y semejanza de Dios su creador. En vez de ello, todos estos *fieles*, ya vociferaron la sentencia: *Ojo por ojo*.

Ghandi decía que de tanto *ojo por ojo* el mundo se está quedando ciego.

#### 1.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO PRIMERO

**Primera:** No obstante el sólido y profundo edificio conceptual sobre el Estado y el gobierno; así como de sus elementos fundamentales y axiológicos ; todavía hay una gran confusión e imprecisión, incluso en el mundo académico de los conceptos, concepciones y definiciones, de términos tan debatidos y polisémicos como la democracia; soberanía nacional y soberanía popular; las formas de estado y de gobierno; democracia directa, indirecta o semidirecta; participación ciudadana; etc., por lo que es obligación del investigador ser lo más riguroso posible, por lo menos para explicar qué entiende; en qué contexto define, o como los emplea en su investigación.

**Segunda:** Independientemente de que la democracia griega no fue incluyente en la participación de todos los hombres y mujeres que habitaban Atenas, ello no le resta el mérito de haber inventado, por así decirlo, los debates públicos sobre la política, lo que finalmente consolidó la democracia. Es decir, la discusión en común, fue signo de libertad, igualdad y tolerancia: germen del liberalismo.

**Tercera:** El liberalismo se define como una concepción integral del mundo y se le erige como la doctrina por excelencia de la civilización occidental donde la libertad individual es primigenia. Por lo que el poder público representado por el Estado, se convierte en una amenaza para estas libertades individuales

y por ello hay que frenar al monstruo del poder inconmensurable: *El Leviathan* que todo lo da, pero también todo lo exige de una sociedad subordinada.

**Cuarta:** En esta constante lucha entre orden, poder autoridad y libertad, que son fuerzas contrapuestas; sólo los contrapesos y las nuevas concepciones liberales e individuales que se originaron en Europa y que van más allá de una mera democracia representativa, permiten ejercer la participación más efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos que directa e indirectamente les afectan. Así, a través del referendun, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación, será el pueblo, titular de la soberanía y no sólo sus representantes, quienes también participen e influyan en las decisiones más importantes de gobierno.

**Quinta:** Thomas Hobbes, el creador del Estado moderno; no impuso sin argumentos, la idea del Estado como el monstruo de poder inconmensurable. Defendió la unidad del Estado como garante de la vida humana porque el creador teórico del *Leviathan*, fue un pensador de su tiempo y de su realidad.

**Sexta:** Juan Jacobo Rousseau no fue un apologista a ultranza de la democracia directa ni un detractor de la democracia representativa, brillantemente consolidada por Montesquieu y vigente en el Estado moderno. Rousseau, simplemente puso en evidencia el inmenso vacío que se produce después de la elección de los representantes y las verdaderas necesidades de los representados. Con una gran visión, Rousseau se adelantó y desafortunadamente perfiló, a la sociedad política contemporánea

**Séptima:** Condorcet y otros pensadores, tendieron el eslabón conciliador entre la democracia representativa y la democracia directa, porque en un Estado verdaderamente democrático, ambas no se excluyen, sino se complementan. Sin embargo la primera puede subordinarse a la segunda, porque la omnipotencia de los parlamentarios les hace olvidar que son servidores de sus representados y quien es el soberano es el pueblo, no sus representantes.

No obstante ello nos obliga a enfrentar el gran reto: cómo responsabilizamos a los ciudadanos cuando queda en sus manos una parte importante del ejercicio directo de la democracia derivado de la soberanía?

**Octava:** Ante las amenazas reales que la sociedad está viviendo y que se consolidan en el terrorismo, la tendencia de los gobiernos es restringir las libertades públicas y políticas en aras de la seguridad nacional e internacional. No obstante debe ser al revés, los gobiernos no pueden decidir esto por si mismos aún ante la amenaza real a la seguridad pública, precisamente hoy como nunca, esto debe ser una decisión de consenso entre el gobierno de un Estado y sus ciudadanos. Es decir, los ciudadanos

decidirán hasta donde el Estado puede restringir su libertad en aras de su seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO PRIMERO POR ORDEN DE MENCIÓN.

- Burnham, J. *Les Maquiaveliens, défenseurs de la liberté*, París, Calman-Lévy 19
- M.L.W Laistner a *History of the Greek World from 479 to 323 B C*. Citado por Ralph Turner. *Las Grandes Culturas de la Humanidad*. Fondo de Cultura Económica. 5a. Reimpresión, 1992. P. 573
- Folliet, J. *Démocratie et Types de Culture*, en la Société Démocratique. París, 1963. P. 74
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia*. Vol.I Alianza Editorial, Madrid, 1988. P. 297
- González, Oropeza Manuel. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa. 2a. ed. 1987. P.2806
- Vachet, A. *La ideología liberal* Madrid, 1972. Pp.111 y ss.
- Sabine, George H. *Historia de la Teoría Política* Revisada por Thomas London Thorson
- Laski,H.J. *El Liberalismo Europeo*. Breviarios 81 FCE México, 1953
- Held, Bentham y Mill, citados por Sabine George. Ob. Cit. Pp.505 a 510.
- Vallespín, Fernando. "El Discurso de la democracia radical" en *La Democracia en sus Textos*. Fernando Vallespín y Rafael de Aguila Alianza Editorial, Madrid 1998. Pp 157 y 158.
- Bobbio, Norberto. " Democracia representativa y democracia directa" en *El Futuro de la Democracia* Fondo de Cultura Económica. México, 1999 3a reimpresión. P.p. 49 y ss
- Borja, Rodrigo *Derecho Político y Constitucional*. FCE México, 1991 P. 87
- Habermas, Jürgen, " Democracia deliberativa, derecho natural y revolución" en *Teoría y Praxis* Trad. De D.J. Vogelmann. Edit. Sur. Buenos Aires, 1966. P.274
- Jellinek, George Traducción y prólogo de la 2a. ed. Alemana por Fernando de los Ríos Urruti. (Universidad de Granada) Editorial Albatros. Buenos Aires,1943. Pp. 537 y ss
- Kelsen, H. *Teoría Pura del Derecho*. Porrúa, México, 1995. p.285
- Teodori, M. *The New Left: a Documentary History*. Indianapolis, 1969. Y Gorz, A. *Sindicalismo y Política en la Sociedad Industrial Contemporánea*. México, 1972. pp. 90 y ss
- Mazurek, "Teoría marxista y socialista del derecho". Citado por Rosalío López Durán en *Metodología Jurídica*. SUA. Facultad de Derecho. UNAM 1996 Pp. 209-220.
- Stucka, Pétr Ivanovic. " La función revolucionaria del derecho y del Estado".
- Pashukanis, Eugueni Bronislavovich. "La Teoría general del derecho y el marxismo".
- Skinner, Burrhus Frederick "Beyond Freedom and Dignity" (1971), y "About Behaviorness" (1974) ambos citados en: *Análisis de la Conducta*, Limusa, 1991; y *Reflexiones sobre Conductismo y Sociedad* Trillas, 1981.

- Hernández, Valdéz Alfonso. *Las Causas Estructurales de la Democracia Local* CIDE. México, primer semestre de 2000. p. 101
- Ortiz, Mena Antonio "Importa el tipo de democracia?" en *Política y Gobierno* CIDE. Vol VII , num 1 México, primer semestre de 2000 pp. 61 y ss
- Schmitt, C. *Legalidad y Legitimidad*. Madrid, 1971 P. 20
- Habermas, Jürgen *Between Facts and Norms*. Cambrigde USA: The MIT Press,1996 Pp. 4 a 9
- Kühln, R. "El liberalismo", en *Introducción a la Ciencia Política*. De W Abendroth y K. Lenk. Barcelona,1971. P. 86
- Carré de Malberg R. *Contribution á la théorie générale de l'Etat*. Paris, Sirey 1922. Pp. 205 y 206.
- De la Cueva, Mario. *Teoría General del Estado*, Porrúa, México 1965. P. 102
- De Vega Pedro, " La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente", en: *Temas clave de la Constitución Española* Edit. Tecnos Madrid, 1985. P.103.
- Arnáiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. UNAM. Dirección General de Publicaciones. México 1999. P p 34 y 35.
- Bobbio, Norberto. *Introducción para el El Ciudadano de Thomas Hobbes*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1966 P p. 9 y ss.
- Hakeshott, N. *Introducción al Leviathan*. Blakwell, Oxford, 1946. P.VIII
- Tierno, Galván Enrique. *Thomas Hobbes. Antología de sus Textos Políticos*. Edit. Tecnos, Madrid,1984 Pp.xx y ss.
- Galván, Tierno Enrique. *Estudios de Pensamiento Político*. Madrid, 1976. P.76
- Christiano, Thomas. *The Incoherence of Hobbesian Justifications of the State* American Philosophical Quarterly. Volume 31,Number 1, January 1994. Pp. 23 y ss
- Godechot, citado por Sicard, G. en *Référendum et plebiscite dans l'histoire de France*, en *Revue des Sciences Politiques*. No.9 Toulouse, 1964 P.48
- Touchard, Jean: *Historia de las Ideas Políticas*. Capítulo IX ,Sección III. Edit Tecnos, Madrid, 1962 Pp. 201 y ss.
- Labrousse, Roger. *Introducción a la Filosofía Política*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1953 P. 95
- Madison, James; citado por Wrigth, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales* Traducc. De Antonia Neira. Fondo de Cultura Económica México, 1997 Pp 95, 100 y 492.
- Dugit, L.I *Traité de Droit Constitutionnel* Ancienne Libraire Fontemoing, París, 1921. Tomo I, pág 452
- Rousseau, J.J. *El Emilio*. Libro III, Cap XV. Traducción de Everardo Velarde. Editora Nacional, México, 1963

Rousseau, J. J , *El Contrato Social*, Libro III, Cap XIII EDANAL, México,1963  
Sieyès Emmanuel, citado por Bastid,P. *Sieyès y sa pensée* París, 1939 P 309

*Condorcet, un pensador olvidado*, en Revista del Colegio Universitario Domingo de Soto.  
Segovia, 1975. P. 120

González, Uribe Héctor, *Teoría Política*. Porrúa, Décima Edición, 1996. Pp 517 y ss.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **LOS CONCEPTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SU APLICACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS DE LOS SIGLOS XIX Y XX**

## **2. CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LOS CONCEPTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SU APLICACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS DEL SIGLO XIX Y XX 47**

#### **2.1. INTRODUCCIÓN 47**

#### **2.2. MARCO CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA DIRECTA 48**

##### **2.2.1. La democracia directa y sus mecanismos de ejercicio 49**

#### **2.3. LAS PRIMERAS APLICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO 68**

##### **2.3.1. Antecedentes 68**

##### **2.3.2. La participación directa durante la Asamblea 68**

##### **2.3.3. La participación directa en la Declaración de 1789 70**

##### **2.3.4. La Constitución Francesa de 1791 71**

#### **2.4. DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS SIGLOS XIX Y XX QUE INSTAURAN DIVERSAS MODALIDADES DE PARTICIPACION 72**

##### **2.4.1. Suiza 72**

##### **2.4.2. Francia 73**

##### **2.4.3. Otros Estados Europeos 74**

##### **2.4.4. La democracia directa en los Estados Unidos 74**

#### **2.5. LA CONSTITUCION DE WEIMAR de 1919 76**

##### **2.5.1. Introducción 76**

##### **2.5.2. Menciones sobre otros textos constitucionales 91**

#### **2.6. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO SEGUNDO 93**

## 2. CAPÍTULO SEGUNDO

### LOS CONCEPTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SU APLICACION EN LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS De los SIGLOS XIX y XX

#### 2.1. INTRODUCCIÓN

Una vez analizado el debate conceptual entre la democracia representativa y la democracia directa y las ideas básicas de los autores anteriormente expuestos , ahora se hace preciso analizar su implementación y formalización en particular de la democracia directa, en las constituciones liberales del siglo XIX, y con la aparición de la Teoría del Estado que Jellinek desarrolló plenamente.

Asimismo también se hace obligado exponer, el marco conceptual de la *democracia directa*. Es decir, los diversos conceptos y definiciones que se hacen sobre los mecanismos de participación ciudadana como el referendum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Lo anterior, porque hemos escrito en el Capítulo Primero, sobre las ideas que los teóricos de la democracia directa tuvieron y la forma de hacer efectiva su ejercicio, pero no hemos puntualizado sobre las diversas definiciones que sobre estos mecanismos han expuesto diversos autores y que deben exponerse, para saber en qué consisten, sus particularidades , sus diferencias para no confundirlas y sus aplicaciones.

Asimismo y con relación a estos mecanismos de democracia directa, también analizaré la Constitución de Weimar, porque fue la única Constitución del siglo XIX que instauró todas las formas de referendum hasta ese entonces conocidas; y aún cuando dicha Constitución ya no es vigente, pero si lo Es el referendum y los demás instrumentos de democracia directa y que se contienen en múltiples Constituciones contemporáneas.

Por lo tanto la Constitución de Weimar, ocupa un lugar preponderante como Constitución liberal y documento fundamental para entender el régimen parlamentario, pero en especial, para entender uno de los mecanismos más importantes de la democracia directa como es el referendum y su aplicación.

## 2.2. MARCO CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA DIRECTA

No obstante que hemos escrito suficiente para entender la democracia directa dentro del espectro de la participación ciudadana y en particular, sobre el referendun, pero creo que en este momento, se hace obligado incluir un marco conceptual que intente delimitar el amplio concepto de la participación política que finalmente es el *summum* de la democracia.

Es decir, la participación política es un concepto complejo como el de la democracia y que puede ubicarse en las tres vertientes de la metodología jurídica: tanto como: a) valor; b) como hecho y c) como un derecho.

Asimismo, y como ya lo precisé en el capítulo Primero, se hace obligado insistir, qué se entiende por democracia directa en esta investigación, porque será el concepto que abarcará a todas las formas de participación ciudadana objetivadas en documentos constitucionales.

Por principio, debe enunciarse que se entiende por participación política, ya que ésta puede analizarse desde tres perspectivas:

La participación como valor, se ubica en el mundo del pensamiento axiológico y es aquel valor al que se le otorga un aprecio legítimo e insustituible. La moderna *filosofía de los valores* establece una jerarquía según la clasificación de valores y así, estos serán: vitales, morales, éticos, estéticos, etc.<sup>1</sup> Por lo que respecta a la participación política, éste es un valor en si mismo<sup>2</sup> porque es correlativo de la dignidad humana y de la libertad en la democracia. Asimismo dicho valor, está íntimamente vinculado a la Sociología.

La participación como hecho, es la actividad que el pueblo hace con o sin consentimiento, aprobación o prohibición de la autoridad. Es una actividad eminentemente sociológica pero derivada del *valor* de participar y como una forma de libertad individual o colectiva dentro de la democracia.

Es más, esta participación política y además espontánea, se da como un hecho provocado precisamente por la falta de acción política regulada, al grado de que constituye una variable o medición para el análisis de los sistemas políticos y su avance o retroceso en la democracia de un Estado.

---

<sup>1</sup> Müller, Max y Halder, Alois, Diccionario de Filosofía Herder. Barcelona, 1986. P. 443

<sup>2</sup> Hay un trabajo de Jürgen Habermas titulado: "La participación un valor en si mismo", en: Derechos humanos y soberanía popular. Citado en La *Democracia en sus Textos*. Rafael del Aguila y Fernando Vallespín. Ob. Cit Pp 267 y ss

Asimismo, este tipo de participación como hecho, es la exigencia de la sociedad para participar ante los vacíos de poder político y en consecuencia, es la más trascendente, porque de aquí deriva el principio y origen de la soberanía popular.

Finalmente la participación como Derecho, indudablemente deriva de las dos anteriores independientemente de que el Estado la conceda, o la sociedad la haya exigido y por ello se convierta en derecho positivo. Esta participación también es importante, porque en ella se consolida jurídicamente el principio de soberanía popular.

El problema a dilucidar aquí, es si esta participación es sólo un derecho o debe exigirse también como una obligación.

### **2.2.1. La democracia directa y sus mecanismos de ejercicio**

Otro aspecto a aclarar es lo que entendemos por democracia directa, porque es evidente que no nos referimos a aquella democracia directa ejercida en Atenas, Grecia; o bien, aquella democracia donde no existe delegación de soberanía en algún poder decisorio, como sería el caso de la participación ciudadana directa en el Cantón de Appenzell en Suiza y al cual me referiré más adelante.

Esta democracia directa a la que estamos aludiendo y de la cual ya había hecho una inicial explicación en el Capítulo Primero<sup>3</sup>, se ejerce en el marco de un Estado de Derecho donde conviven la democracia representativa y la democracia directa. Es decir, conviven y se complementan el Poder Legislativo o el Parlamento y la participación ciudadana.

Participación que es ejercida fundamentalmente en el referendun, el plebiscito, la iniciativa popular y otras formas de participación ciudadana (revocatoria de mandato, consulta pública y las clasificaciones de todas éstas).

Por último, hablar de democracia directa implica, además de que la soberanía radica original y esencialmente en el pueblo, (aún cuando éste la haya delegado en el órgano de representación respectivo), en el hecho de que por esta *delegación*, quienes lo integran, no pierden su calidad de individuos al fundirse en esta masa informe denominada *pueblo*.

En consecuencia, el siguiente apartado se dedicará a definir desde la opinión de algunos destacados autores, las distintas formas de participación política

---

<sup>3</sup> Ver: Supra Capítulo Primero, 1.2

que más se usan y que también están contenidas en documentos constitucionales.

Asimismo se hace la aclaración, de que estas definiciones son divergentes, algunas son muy amplias y otras breves, por lo que necesariamente se tiene que recurrir a los documentos constitucionales e intentar un común denominador para poder afirmar que ese será el concepto más recurrido y en consecuencia, el más consensuado o aceptado por la mayoría de los Estados que las contienen en su legislación.

Tarea nada fácil dada la diversidad de opiniones y la utilidad o efectividad práctica que cada país le da a estas formas de participación, y en particular al referendun.

#### **2.2.1.1. Etimología de la palabra *Referendum***

Según el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española, el vocablo *referéndum* proviene de la palabra latina *referendum*, que es el gerundio del verbo latino *referre*<sup>4</sup>. Para algunos, procede del antiguo derecho helvético, donde los delegados cantonales a la Dieta o Senado Federal - cuando no tenían instrucciones precisas -, votaban el asunto *ad referendum* de sus respectivos mandantes, los cantones, que luego se pronunciaban libremente acerca de las cuestiones reservadas por aquellos. (Esto se verá con mayor detenimiento en el Capítulo III).

Por el origen latino de la palabra, se ha planteado que no es correcto hablar de referendo sino de *referendum*, y que el plural de éste es *referenda*; sin embargo, cabe señalar que en las últimas ediciones del Diccionario de la Real Academia se ha aceptado el término "referendo", cuyo plural castellano es en consecuencia "referendos"<sup>5</sup>

No obstante las anteriores aclaraciones, en el presente trabajo he venido usando y lo seguiré haciendo con la palabra latina **Referendum**.

#### **2.2.1.2. Concepciones divergentes sobre el Referendum**

En el siguiente apartado, transcribiré las concepciones de algunos autores extranjeros y en el Capítulo VI lo haré de autores mexicanos.

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Real Academia Española, p. 1159. Edic. de 1994.

<sup>5</sup> La palabra "referendum" por "referendo" pues ambos términos son admitidos en castellano, pero, el primero, constituye una expresión latina y el segundo castellana. Por ejemplo, la Constitución de la República de Colombia de 1990 también adoptó la denominación referendo en sus artículos 103 y 170.

Según la primera acepción de un diccionario jurídico, "llámase referendun al acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre; aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales." <sup>6</sup>

Bajo otra acepción, en este mismo diccionario, es un "sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo." <sup>7</sup>

Guillermo Cabanellas nos dice que el referendun es la "función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes, ejercitando como un especie de prerrogativa de veto y de sanción, análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los monarcas constitucionales... Por el referéndun interviene el pueblo en forma directa en el régimen político estatal; participa de cierta manera, en la sanción de las leyes y decide en última instancia las resoluciones que le afectan en forma directa." <sup>8</sup>

Para Paolo Biscaretti Di Ruffia, el referendun "se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo." <sup>9</sup>

Por su parte, Bobbio y Matteucci conciben el referendun como "una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad y por tanto por ser objeto de disciplina constitucional." <sup>10</sup>

Domínguez Nassar<sup>11</sup>, expresa que el referendun "viene a ser una consulta de tipo popular por la cual el pueblo opina sobre un proyecto de ley, o una ley ya aprobada por el órgano legislativo del Estado, con el objeto de cumplir un requisito sin el cual no puede someterse a consideración o no puede entrar en vigencia." Antokoletz <sup>12</sup>, lo concibe como "una consulta dirigida al pueblo para que decida la conveniencia de adoptar o no una determinada disposición constitucional o legal."

---

<sup>6</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV, p. 190

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Cabanellas, G. *Diccionario Enciclopédico de Derecho* 21a edic. Edit. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, 1987. p. 277.

<sup>9</sup> Biscaretti, Di Ruffia *Introducción al Derecho Constitucional Comparado* México, Fondo de Cultura Económica 1975. p. 423.

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola *Diccionario de Política* México, 6a edic. Siglo XXI Volumen 2 p. 14.

<sup>11</sup> Domínguez, Nassar Jorge. *El Estado y sus Constituciones* Repromul, S.R.L. Valencia, 1979. p. 275.

<sup>12</sup> Citado por Domínguez Nassar. *Ibid.* p. 278

Carl Smith dice que el referendun "es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo." <sup>13</sup>

Para Oberholtzer consiste "en la sumisión de las leyes al voto popular." <sup>14</sup>

Hay autores como Sánchez Viemonte que confunden o asimilan erróneamente los términos de referendun y plebiscito: "Se llama referéndun y en términos generales plebiscito, la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación, y para lo cual se cree necesario intervenir directamente a la voluntad del pueblo." <sup>15</sup>

Como puede apreciarse, no hay un consenso en los autores y el referendun es conceptualizado desde el punto de vista de su esencia; como en su clasificación, en sus efectos y hasta en los órganos que intervienen.

Es decir, la conceptualización es mixta, sin embargo pocas veces es definido el referendun con precisión para unir estos dos grandes sucesos que se contraponen y que son, por una parte: la imposibilidad de que todo el pueblo como soberano pueda ejercer la democracia, y por la otra: de que sus representantes no satisfacen sus necesidades como pueblo.

El fin que persigue el referendun, según palabras de Dugit es: " establecer una concordia tan perfecta como posible y permanente entre la Asamblea que vota las leyes y la voluntad del cuerpo de ciudadanos en el momento en que la ley sea votada. " <sup>16</sup>

De esta precisión se entiende, que el pueblo no legisla, para eso están sus representantes, sin embargo ninguna ley (reforma constitucional o determinado acto legislativo) podrá ser vigente, y en consecuencia tampoco será aplicada, sin la aprobación del pueblo.

Por ello hay que concluir diciendo en forma concreta lo que el referendun es :

Es decir, el referendun existe para impedir que estos representantes actúen en contra de quienes les delegaron su soberanía. En consecuencia, el referendun tendrá como función principal acotar el poder de los representantes de los representados.

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Oberholtzer, J. *The Referendum in America*. New Edition, Scribner's sons. New York, 1912. P. 100.

<sup>15</sup> Sánchez, Viemonte *Manual de Derecho Constitucional* Buenos Aires, 1979. P. 204

<sup>16</sup> Dugit, L. *Traité de Droit Constituttional*. Ancienne Libraire Fontemoing, París, 1921. Tomo II, P. 454

Desde luego, aparejada a la aprobación de una ley, está el rechazo de la misma por el pueblo, lo que confirmará doblemente la soberanía popular; porque cuando una ley es aprobada por el pueblo a propuesta del parlamento u órgano legislativo, estará implícita la armonía y sensibilidad de la asamblea con lo que el pueblo necesita o quiere.

Sin embargo, cuando se da el rechazo o desaprobación a la propuesta legislativa, el pueblo no sólo manifestará su rechazo a la ley en si misma, sino evidenciará la falta de sensibilidad de esta Asamblea por lo que el pueblo realmente quiere.

Finalmente la aceptación o rechazo del pueblo generalmente se emitirá en un "sí" o en un "no".

Lo que en mi opinión también debe ser sujeto de crítica y modificación, porque a veces esas respuestas tan tajantes y obviamente opuestas, traen como consecuencia las críticas al referendun; o bien las inaplicaciones, las ineficacias o la indiferencia del pueblo por esta institución; sin embargo este tema lo comentaré en el capítulo VI.

### **2.2.1.3. Referendun y Plebiscito no son sinónimos**

En muchas ocasiones , incluida la doctrina, ya citamos que se confunden los términos de referendun y plebiscito, porque ambas instituciones requieren precisamente de esa manifestación popular que consiste en la simple aceptación (si); o rechazo (no) de algo que les es sometido a sólo eso: a que digan "si" o "no".

Asimismo porque un plebiscito puede derivar en un referendun. Es decir, inicialmente se somete a la consideración del pueblo un acto gubernamental de naturaleza política que luego deriva en un acto jurídico que vuelve a someterse a la consideración del pueblo para que la acepte o la rechace.

En consecuencia, no es de extrañar que ambas instituciones se confundan. Sin embargo, la diferencia esencial entre el referendun, es que éste tiene por objeto la aprobación o rechazo de un acto jurídico que siempre es un acto legislativo; en tanto que el plebiscito no tiene nada que ver con actos normativos. Generalmente en el plebiscito, se somete a la consideración del pueblo, actos o hechos de gobierno de naturaleza política, de gobierno o administrativas, pero siempre con consecuencias políticas.

Hecha esta aclaración, más adelante, me ocuparé de la institución del plebiscito.

#### 2.2.1.4. Algunas clasificaciones doctrinarias del Referendum

Una vez definido el referendum como también lo precisa Paolo Biscaretti: "*una manifestación del cuerpo electoral respecto de un acto normativo*".<sup>17</sup>, podemos ocuparnos de su clasificación primaria y que consiste según el autor :

- 1.- En orden a la materia<sup>18</sup> : En constitucional, legislativo<sup>19</sup> y administrativo
- 2.- 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 programático si antecede, en cambio, al citado acto, fijando algunos principios generales).<sup>20</sup>
- 3.- 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 en cambio, se encamina puramente a abrogar una norma vigente, sin que pueda sustituirla otra distinta).

---

<sup>17</sup> Biscaretti Di Ruffia . *Introducción al Derecho*...Ob. cit. p. 425.

<sup>18</sup> Realmente esta inicial clasificación y por la subclasificación que el autor hace, es confusa, porque no puede deducirse que Biscaretti haya querido hacer referencia a la función normativa primaria de los poderes. En consecuencia, esta clasificación más bien debería de llamarse "por la jerarquía de los ordenamientos legales", o bien como García Pelayo (citado infra) la hace, (aunque este autor no incluye la administrativa). Asimismo, las decisiones constitucionales, legislativas y administrativas tienen diverso contenido material, que incluye desde pronunciamientos políticos e ideológicos, hasta meras disposiciones administrativas que pueden ser sobre varios aspectos, por lo que "lo administrativo" no debe entrar aquí, sino más bien ésta debiera referirse a una clasificación que incluya la materia del derecho o la función materialmente legislativa del órgano de autoridad competente.

<sup>19</sup> En la materia legislativa, Biscaretti se extiende sobre los efectos abrogativos previstos en Italia, citando a Modugno, quien lo justifica cuando se cumplan las siguientes directrices: "1) Que se requiera estimular al legislador moroso o incierto a actuar una determinada reforma, o se intenta eliminar una institución o disciplina en contraposición con las exigencias económico-sociales de Italia; 2) Que la cuestión pueda resolverse con un simple sí o no, sin posibles dudas sobre una eventual solución diferente; 3) Que el efecto útil sea alcanzable con la simple cancelación de una norma vigente". Biscaretti Di Ruffia . *Ibid.* p 426.

<sup>20</sup> Como ejemplo de referendum "preventivo" o "programático", el autor menciona lo ocurrido en Italia en 1946 respecto a la forma republicana, porque después de un referendum, los constituyentes fueron obligados a asumir la nueva Constitución italiana. Asimismo, el autor expresa que "a veces el referendun preventivo o programático asume la forma de opción, con dos o más soluciones a elegir; por ejemplo, en Francia el 21 de octubre de 1945 , se convocó a decisión popular, tres posibilidades distintas: vuelta a las leyes constitucionales de 1875; elección de una Asamblea Constituyente plenamente soberana; o bien: elección de una Asamblea Constituyente con funciones limitadas, como es sabido, se eligió esta última solución."

4.- En orden al fundamento jurídico <sup>21</sup>: Es 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 *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)

Clasificación según Karl Loewenstein. Para el autor alemán, en los referenda se debe distinguir - aunque frecuentemente están unidas - tres clases de participación del electorado: la función constituyente; la función legislativa y el plebiscito. <sup>22</sup>

Por lo que respecta a la participación del electorado en la Función Constituyente, que a mi juicio implicaría toda una reforma de un Estado, porque Loewenstein involucra en esta categoría, al electorado para que decida la "forma de gobierno", y ello significa una intensa discusión política y teórico-doctrinal. Sin embargo para el autor, sólo se trata de que el pueblo va a opinar o decidir una futura forma de gobierno, que habrá de proponerse en un Proyecto de Constitución nueva; o bien, a reformar o modificar esa misma forma de gobierno en una reforma o modificación de una anterior Constitución.

Como podrá apreciarse, este tipo de referendum es trascendente, porque la historia nos demuestra que la práctica del referéndum de esta naturaleza, puede provocar en un Estado, desde un cambio pacífico e "institucional", hasta toda una revolución no sólo ideológica, sino derivar en una franca guerra civil.

En este tipo de referendum, para España significó una ejemplar muestra de transición política que implicó, después de una brutal guerra civil, no sólo el cambio de una forma de gobierno dictatorial por el de una Monarquía Constitucional. Asimismo el pueblo español decidió otorgarse, mediante referendum del 6 de Diciembre de 1978, su nueva Constitución. <sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Aquí también existe un error en la clasificación, porque ambos referenda, ya sean obligatorios o facultativos tienen fundamento jurídico en la Constitución, la diferencia está en que el primero es una obligación; y el segundo un derecho, una prerrogativa y una facultad propia del electorado.

<sup>22</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción del alemán por Eduardo Espín Ariel Derecho Madrid 1986 P 299

<sup>23</sup> Esta Constitución Española (aprobada por las Cortes el 31 de Octubre, ratificada por el pueblo mediante referendum el 6 de Diciembre, sancionada por el Rey el 27 de Diciembre y publicada en el B.O.E el 29 de Diciembre de 1978); inicialmente concede en el artículo 23 1. el derecho de los ciudadanos "a participar en los asuntos públicos". En el artículo 92 1., especifica que esta participación de todos los ciudadanos será sobre "Las decisiones políticas de especial trascendencia"; sin embargo el mismo artículo en el punto 2. dice que la convocatoria para referendum la hará "...el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados" y finalmente dispone en diferentes artículos las modalidades de referendum: constitucional: arts. 167 y 168;

En conclusión para Loewenstein, convocar un referendun para otorgarse una nueva Constitución, supone manifestarse para un proyecto de Constitución que ha sido dictado por el órgano competente, que será sometido a la decisión del cuerpo electoral. Sobre este referendun, además del ya mencionado sobre la Constitución Española y después de una dictadura, también hay otros interesantes ejemplos.<sup>24</sup> Asimismo, "La reforma constitucional", implica la modificación del orden constitucional anterior, circunstancia que debe ser consultada al cuerpo electoral.

La participación del electorado en la función legislativa o referendun legislativo según el autor, lo analiza de acuerdo al Derecho suizo, en donde tendría tres modalidades: bien para confirmar o rechazar una anterior ley parlamentaria; bien la propuesta de ley tenía su base en la iniciativa del electorado necesitando para adquirir validez la subsiguiente aprobación por el Parlamento, o en caso de ser rechazada por éste, por una votación popular definitiva.<sup>25</sup>

Otra clasificación es la que hace García Pelayo <sup>26</sup>, y es interesante porque distingue al referendun por la jerarquía del orden normativo y después por el ámbito de validez:

a) El Referendun Constitucional. Tiene por objeto someter a la consideración popular las reformas al texto de la Constitución.

b) El Referendun Legislativo. Tiene por objeto las leyes en general derivadas desde luego del cuerpo de la Constitución.

I Por su fundamento jurídico: <sup>27</sup>

a) *Obligatorio*, cuando es impuesto por la Constitución (a los electores) como requisito obligatorio para la validez de reformas o leyes que esta misma

---

consultivo: art. 92; y para la creación y aprobación de Estatutos Autonómicos: arts. 151.1 y 5; 152.2; 149.1.32; y 4o transitorio.

<sup>24</sup> Francia (1799, 1802, 1804 y 1814); Suiza (1848); Chile (1925); Uruguay (1942 y 1952); Alemania (1920); Filipinas (1935) y Puerto Rico (1952), ver Idem

<sup>25</sup> Desde 1848 han sido aprobadas por el pueblo y por los cantones no menos de cuarenta y ocho enmiendas constitucionales. Karl Loewenstein, *Teoría de la..Ob. cit.* p 303.

<sup>26</sup> García, Pelayo Manuel. *Derecho Constitucional Comparado* Madrid, 1953. Pp 183 y ss.

<sup>27</sup> En esta clasificación nuevamente insisto en que ambos referenda, ya sea obligatorio o facultativo tienen fundamento jurídico. En consecuencia como el primero es una obligación y el segundo un derecho, una prerrogativa o una facultad del ciudadano, más bien entraría dentro de la clasificación sobre "derechos" o sobre la eficacia del referendun. Incluso, estaría mejor dentro de la eficacia del referendun, porque según esta clasificación de García Pelayo, la "facultad" del ciudadano, ni siquiera depende de éste, sino de que una autoridad competente lo convoque y luego el ciudadano residualmente decide si acude o no a la convocatoria

señala.

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

## II Por su eficacia jurídica:

*De Ratificación o 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 de Estado).

*Consultivo*, cuando el resultado del referendun no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

*De Iniciativa*, es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple, cuando la invitación se expresa en forma de proyecto de ley, se llama iniciativa formulada.

*De Veto*. Atribución a una fracción del cuerpo electoral para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta la validez de la ley. Se diferencia del referéndun facultativo, que ahí se trata de un proyecto de ley, mientras que aquí se trata de una ley ya establecida.

El plebiscito. A decir del autor comentado, "aunque ésta expresión ha sido generalmente usada para designar votaciones sobre la "forma del Estado", debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas." <sup>28</sup>

Por lo que respecta a la clasificación del multicitado Domínguez Nassar, él incluye dos criterios a considerar como son: "tomando en cuenta en primer lugar la oportunidad y las consecuencias que de él derivan", <sup>29</sup> y el "Referéndun de consulta propiamente dicho, que sería aquel por medio del cual se somete al pueblo un proyecto de ley antes de pasar a la consideración del órgano legislativo." <sup>30</sup>

"Referendun de ratificación y de veto": que sería en el primer caso, cuando el pueblo aprueba una ley ya sancionada por el órgano legislativo, y en el segundo, cuando la rechaza. <sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Ibid. p 278.

<sup>30</sup> Idem

<sup>31</sup> Idem

"Referendum facultativo": Cuando, bien el pueblo, entendido como grupo o fracción de electores, o por iniciativa del Jefe del Estado o cualquier órgano del mismo Estado debidamente habilitado por el orden legal o constitucional, tienen la oportunidad o facultad de solicitar que una ley antes de su entrada en vigencia sea sometida a la consulta del pueblo. <sup>32</sup>

"Referendum obligatorio": Es aquel impuesto para determinada ley sin cuyo requisito no puede entrar en vigencia. <sup>33</sup>

Finalmente haré mención de la clasificación de Guillermo Cabanellas, <sup>34</sup> porque el autor se extiende al ámbito del derecho internacional de un Estado. Es decir, Cabanellas prevé la existencia de un plebiscito "Internacional" y uno "Mixto". El primero tiene repercusión en los límites territoriales internacionales. En consecuencia lo define como el : "acto electoral que se lleva a cabo por decidirlo los Estados que discrepan acerca de la soberanía de un territorio o sobre la adhesión nacional de sus habitantes; y también los vencedores, cuando aspiran a legalizar determinada anexión, entregando a los pobladores que resuelvan acerca de su soberanía, unión a otro país o permanencia en la situación precedente." <sup>35</sup>

En cuanto al Plebiscito Mixto explica que será : "nacional en el planteamiento e internacional en el resultado, como lo sería el ejemplo del plebiscito referente a la permanencia, en el ámbito de la soberanía de un país, de una comarca o región, que opta por segregarse; y también el de una colonia, cuando se decide por la independencia." <sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid. p. 279.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Cabanellas, G. *Diccionario Ob. Cit* p. 280.

<sup>35</sup> Se cita como ejemplo de este tipo de "plebiscito", el acaecido en 1950, donde Rusia sometió a Estonia, Letonia y Lituania a plebiscitos para ratificar la incorporación por las armas, consumada desde 1945. Como sabemos, recientemente estos países declararon su independencia de la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, cuestión que pone de manifiesto la ilegítima actuación anterior.

<sup>36</sup> Cabanellas, G. *Diccionario Ob. Cit* p. 282.

### 2.2.1.5. Conclusiones sobre el concepto y definición de referendun

Como ha quedado demostrado, el referendun: la convocatoria al pueblo para que se manifieste sobre el orden normativo.- puede clasificarse en múltiples formas y en diversos sentidos. Ello es importante, pero no es lo más trascendente por muy doctrinario que el tema así lo parezca.

Lo trascendente a decidir es, cómo los Estados *soberanos*, acepten el ejercicio de la soberanía popular y dejen de acotarla. Es decir, aun cuando admiten el principio dogmático de que la soberanía es del pueblo, o que **el pueblo es soberano**, sin embargo y precisamente ante este acotamiento de dicha soberanía que se evidencia en las muy diversas clasificaciones, subclasificaciones y demás acotaciones; hacen que el referendun al transplantarlo a la Constitución quede muy disminuido.

La autoridad representativa lo que en el fondo quiere insistentemente y lo consigue, son acotaciones y limitantes al referendun y ello queda evidenciado en todas las Constituciones, (salvo excepciones como en la Constitución Suiza).

Asimismo, lo anterior demuestra, que el gran aparato del Estado y su órgano de representación ciudadana, siempre pretenderán erigirse como los verdaderos *tenedores* de la soberanía, aunque en realidad son verdaderos detentadores de la misma.<sup>37</sup>

No obstante esta afirmación, no desmerece a la institución del referendun, por el contrario, significa que al mismo hay que mantenerlo en las Constituciones que ya lo han instaurado con todas sus clasificaciones y

---

<sup>37</sup> Ya mencionamos en el Capítulo I, (ver supra Cap. I, 1 3.1) el debate político sobre la soberanía nacional y popular sin llegar a ninguna conclusión sobre quien delega a quien, ya que hay ambigüedad en el constitucionalismo y ambos: Nación y pueblo son soberanos, aunque el Constitucionalismo se inclina por la soberanía estatal y la soberanía popular que recae finalmente en una Asamblea; pero que también permite el ejercicio de la democracia directa con lo que se reconoce la soberanía popular; porque se reconocen los poderes constituyentes y constituidos ...Discusión interminable que también sucede en el debate jurídico para determinar la naturaleza jurídica de este *titular* de la Soberanía. Es decir, independientemente de que a quién se le reconozca como el *titular* soberano, sin embargo desde el punto de vista estrictamente jurídico un titular significa el que tiene en propiedad algo que le fue conferido, en consecuencia: quién fue ese alguien que le confirió al pueblo la titularidad de la soberanía? O bien, quién se la confirió al Estado? a la Nación?

Supongamos que es el pueblo como *tenedor* legítimo de la soberanía quien la delega a uno de los órganos que conforman el poder del Estado. En consecuencia cuando el Poder Legislativo *se apropia* (por representación) de la soberanía del pueblo se convierte en detentador de la misma, es decir, jurídicamente hablando la detentación (del latín *detentare*, retener sin derecho lo que **no** le pertenece) significa la posesión ilegítima con la conciencia del título ajeno.

subclasificaciones, pero lo importante es acrecentar y facilitar su ejercicio para que esté en constante práctica, y en consecuencia, no sólo sea un derecho, sino una facultad eficaz del electorado para acotar al sistema representativo, que es la función primordial del referendun.

### 2.2.1.6. El Plebiscito

Una de las concepciones iniciales de plebiscito, es la que Justiniano enumera entre sus Instituciones: "Plebiscitum est quod plebs, plebeio magistratu interrogante, veluti tribuno, constituebat." <sup>38</sup>

Asimismo, pronto se hicieron obligatorios en Roma no sólo para la plebe, sino para todos los ciudadanos mediante la Ley Hortensia en el 286 A.C.

También ya hicimos mención de que el término plebiscito fue utilizado en el sentido moderno en un texto de Luis Napoleón que mediante un decreto en 1850 convocó al pueblo francés para que se pronunciara sobre su permanencia en el poder; institución que continuó con Napoleón Bonaparte y Napoleón III, hasta que se instaura el referendun por influencia de la Confederación Helvética en el Dictionnaire Generale de la Politique de Maurice Block. <sup>39</sup>

También, ya habíamos apuntado, que desafortunadamente es frecuente el uso de referendun y plebiscito como sinónimos, lo que Paolo Biscaretti Di Ruffia, incluso señala que ello se da en el terreno de la doctrina y la legislación. Respecto del plebiscito, dice el autor: "siempre caracterizado por una nota de excepcionalidad y de carácter extraordinario, que ha excluido hasta ahora cualquier regulación suya uniforme, de orden tanto interno como internacional, debería más precisamente referirse a una manifestación del cuerpo electoral no actuada con relación a un acto normativo o administrativo (como el referéndun), sino más bien respecto a un simple hecho o suceso, concerniente a la estructura esencial del Estado o de su Gobierno; por ejemplo, una adjudicación de un territorio, el mantenimiento o la mutación de una forma de gobierno, la designación de una determinada persona en un oficio particular, etc." <sup>40</sup>

Para Batteli, <sup>41</sup> el plebiscito es una manifestación popular sustantiva, no ligada a algún acto de órganos estatales.

---

<sup>38</sup> "Plebiscito es lo que, interrogado por uno de sus magistrados, cual tribuno, establecía la plebe". Citado por Cabanellas G. *Diccionario ... Ob. Cit. p. 284.*

<sup>39</sup> Citado por J.M Denquin. *Referendum et Plebiscite*. París, 1976. P 34

<sup>40</sup> En la Ley Fundamental de Bonn en Alemania se utiliza la denominación de "referendum" para aludir a las consultas populares derivadas de asuntos territoriales.

<sup>41</sup> Citado por Biscaretti Di Ruffia. *Introducción al ... Ob. cit. p. 432.*

Hauriou y Duverger,<sup>42</sup> conciben al plebiscito como una forma inferior de referendun, en la cual no se ofrece alternativa alguna al cuerpo electoral.<sup>43</sup>

Por su parte, Loewenstein señala que "en el lenguaje corriente, el concepto "plebiscito" se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones. Sin embargo, aunque esta expresión ha sido generalmente usada para designar las votaciones sobre la "forma del Estado", debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas."<sup>44</sup>

Guillermo Cabanellas expresa que en el Derecho Político Moderno, el plebiscito en la "consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o sobre su voluntad de independencia o anexión. También, demostración organizada por los poderes dictatoriales para probar o aparentar, a falta de elecciones, que el pueblo apoya su política o la persona de su caudillo."<sup>45</sup>

Domínguez Nassar señala que si bien constituye una consulta de tipo popular, no debe - en su opinión - confundirse con el referendun, en primer lugar por el contenido más político que jurídico que encierra el ejercicio plebiscitario, y además porque se emplea en aquellos casos en que se plantea un cambio en la estructura del gobierno, en modificaciones de fondo en cuanto al Estado en sí o en aspectos que pudieran comprometer el futuro del Estado.<sup>46</sup> Como notas características del plebiscito - agrega el autor - siempre ostenta carácter excepcional, referido a cosas extraordinarias.

Tambaro,<sup>47</sup> opina que el plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades: "adhesión a una determinada forma de gobierno; designación de la dinastía o de la persona que independientemente de su sucesor haya de regirle; decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa."

Sánchez Viamonte<sup>48</sup> lo caracteriza como "la respuesta que da el pueblo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo."

---

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Esta concepción responde al análisis de estos autores en relación a las deformaciones de los plebiscitos napoleónicos a los que aludimos en el Capítulo I.

<sup>44</sup> Loewenstein, K. *Teoría de la ...* Ob. Cit. p. 331.

<sup>45</sup> Cabanellas, G. *Diccionario...* Ob. Cit. p. 287.

<sup>46</sup> Domínguez, Nassar J. *El Estado y...* Ob. cit. p. 279

<sup>47</sup> Citado en el Diccionario Jurídico OMEBA Ob. Cit. p. 373.

<sup>48</sup> Idem

### 2.2.1.7. Conclusiones respecto del término Plebiscito

Indudablemente que también es una forma de participación política y una facultad trascendental para un pueblo.

Asimismo, e independientemente de que su naturaleza sea sólo consultiva; pero de los conceptos que se tienen de plebiscito, y sobre todo, de los actos trascendentes, reales, de hecho y de derecho que en la historia de diferentes pueblos (Estados) se han sucedido por la vía del plebiscito, nos confirma la importancia de esta forma de participación política.

Tan es cierto lo anterior, que estos mismos actos y hechos de naturaleza fundamentalmente política, han servido a los autores aludidos, no sólo para ejemplificar, sino para poder conceptualizar el plebiscito, que cada uno de estos autores expone.

En consecuencia, el plebiscito determina, en primera instancia y en consulta popular, una fehaciente demostración de lo que un pueblo quiere.

Sin embargo, también se hace muy importante aclarar, que no hay que dejarse llevar por un espejismo de aparente democracia al creer, que en este ejercicio de democracia directa se consulta al pueblo sobre lo que ésta opina y quiere; porque desafortunadamente, abundan los ejemplos de manipulación *plebiscitaria*, que inducen a la población a que se *manifieste*, pero no para lo que ese pueblo quiere, sino lo que sórdidamente el gobernante; el grupo en el poder; la facción política imperante; o como quiera llamársele a aquél, que sin importarle realmente lo que el pueblo quiere, sólo induce, conmina y finalmente fuerza al pueblo a *manifestarse* mediante plebiscito y conseguir el interés muy particular de ese grupo.

Asimismo esta inducción, no sólo es sobre un aspecto muy concreto, como puede ser la aceptación o rechazo de una ley o una reforma a la Constitución como es el caso del referendun.

Por el contrario, el plebiscito tiene un amplio espectro de finalidades que van, desde una simple acción de gobierno( la designación de una persona para cierto cargo público), hasta el decidir la conformación del territorio y la forma de Estado y de Gobierno, porque en muchos plebiscitos a lo largo de la historia, se ha decidido si se forma parte de un territorio o no, o si se independiza del mismo y en ello va implícita la aceptación del modelo de Gobierno y la forma de Estado.

La Historia es prolija en materia de plebiscitos, en particular cuando se trata de la creación o conformación de Estados. Por ejemplo en 1860, los plebiscitos de Niza y Saboya fueron determinantes en la creación del Estado

Italiano; un plebiscito determinó la unión real de Suecia y Noruega en 1905; así como en Sarre, Briga y Tenda y su anexión a Francia en 1947.

Asimismo, baste recordar el intenso movimiento de descolonización que desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas se dio, precisamente como una reacción a tiempo del movimiento contrario que se venía dando por las potencias colonizantes y que quedó asentado inicialmente en los capítulos XI, XII y XIII de la Carta de San Francisco de 1945.

Por ejemplo, el Capítulo XI titulado "Declaración relativa a territorios no autónomos", se interpretó por los colonizadores ,entre otros aspectos, como la no injerencia de la Organización en los asuntos de "las Metrópolis", ya que estos decidieron que: "la relación metrópoli-colonia era una cuestión exclusiva de derecho interno", y por ello manipularon plebiscitos para inducir a la población colonizada a seguir perteneciendo a la Metrópoli.

En este sentido, México contribuyó a reinterpretar el derecho de autodeterminación de los pueblos para decidir libremente; y en el caso de colonización, decidir libremente su independencia de la Metrópoli, "mediante un periodo de completa libertad y soberanía del territorio independiente".

En consecuencia y en el seno de la ONU, México impulsó la tesis de desconocer "la validez *a priori* a todo plebiscito organizado por la potencia administradora."<sup>49</sup>

Así finalmente, la acción descolonizadora de la ONU, anuló de hecho los mencionados capítulos .

Por ello no deben subestimarse los alcances de un plebiscito o considerarlos sólo como una mera consulta sin efectos jurídicos; solamente piénsese, cuales serían los efectos, en el caso de que existiera el plebiscito en nuestro país, si se sometiera a consulta popular manipulada por ejemplo: que el pueblo del Estado de Yucatán en ejercicio de su soberanía reincidiera en sus viejos anhelos de ser independiente; o bien, si Tijuana o alguna parte del territorio nacional colindante con los tres mil kilómetros de frontera que compartimos con los Estados Unidos, decidieran "anexarse" o formar parte del vecino país; no implicarían ello un gran revuelo interno e internacional?.

Es decir, un plebiscito sobre una consulta de este tipo, significaría, no sólo un intenso debate político, jurídico, constitucional; sino histórico, cultural y hasta de derecho internacional y "globalización" .

---

<sup>49</sup> Vallarta, Marrón José Luis *Los Plebiscitos Organizados por las Metrópolis en Territorios Dependientes*. Anuario Jurídico X. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1983. Pp. 452 a 462

### 2.2.1.8. La Revocatoria o Revocación del Mandato (Recall)<sup>50</sup>

Esta forma de democracia directa, se generó en Inglaterra y fundamentalmente se ha ejercido en los Estados Unidos de América en el ámbito de los gobiernos locales para solicitar la destitución de funcionarios legislativos y judiciales. Sin embargo, es interesante destacar que en este mismo país, se "ha tratado de extender a las decisiones judiciales, sobre todo cuando esas decisiones se refieren a aspectos de inconstitucionalidad de leyes y actos."<sup>51</sup>

El Recall es la facultad concedida al pueblo para promover o lograr la destitución o revocatoria de la representación de un funcionario o elegido, cuando éste se conduzca en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del Estado en general.<sup>52</sup>

Por su parte, Antokoletz,<sup>53</sup> para quien el recall o revocatoria consiste en el derecho del pueblo para dejar sin efecto el mandato de sus representantes o revocar los actos realizados por éstos en el ejercicio de sus funciones cuando se desempeñan en una forma inconveniente o peligrosa para el interés común.

Ross,<sup>54</sup> afirma que el recall es el derecho de los ciudadanos a petitionar la separación de aquellos funcionarios públicos que han dejado de merecerles

---

<sup>50</sup> Algunos autores precisan que "el primer caso es el de la Abberufungsrecht en Suiza, que significa la disolución de la legislatura o del consejo ejecutivo, si ello es resuelto por el pueblo en votación provocada por iniciativa popular". Es de destacar que *sobre el recall* o revocatoria sobre cuerpos colectivos se dice que "es poco usual, su carencia de objeto práctico proviene de que las medidas importantes pueden ser revisadas y rectificadas popularmente". Mientras puede ser más variable el caso "de la destitución de la persona que desempeña el cargo de funcionario o representante" Domínguez Nassar. *El Estado y...* Ob. cit. p. 285.

<sup>51</sup> Uno de los más entusiastas propulsores de esa extensión a decisiones judiciales, fue el Presidente Franklin Delano Roosevelt, que lo defendió como un medio de poder imponerse por encima de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia que muchas veces declaró la inconstitucionalidad de actos del Ejecutivo. Esta situación desde luego ha ido avanzando desde 1983 en detrimento de la soberanía popular estadounidense, porque en los Estados Unidos cualquier legislación, ya sea propuesta por el pueblo o por los legisladores electos, puede ser declarada ilegal de acuerdo a la Constitución norteamericana o de la de algún Estado, incluso si alguna propuesta legislativa reúne los requisitos de calificación y firmas. Por ejemplo en 1984, la Corte del Estado de Florida rechazó una iniciativa de ley para la reducción de impuestos y limitaciones al gasto; y otra sobre la responsabilidad por mala praxis en el ejercicio profesional. Y como éstos, se pueden encontrar ejemplos en los Estados de Montana; Massachusetts, California; etc. Desde luego, depende del contenido de la ley y del grupo que la impulsa, porque por ejemplo, para los partidarios del aborto en Arkansas, fue un éxito el que la Corte de ese Estado en 1984, haya desechado la iniciativa *Unbord Child Amendment*, que prohibía la utilización de fondos públicos para el aborto.

<sup>52</sup> Domínguez, Nassar. *El Estado y...* Ob. Cit. p. 289

<sup>53</sup> Idem

<sup>54</sup> Idem

confianza, y quienes, de tal forma, quedan sometidos a la decisión del cuerpo electoral advirtiéndose así que el instituto viene a significar un complemento de la elección popular de los representantes.

Legon lo describe como un procedimiento de la democracia semidirecta correspondiente a lo que en el sistema representativo se llama "juicio político", aplicable a quienes han sido nombrados en firme para desempeñar según su propia convicción.<sup>55</sup>

### 2.2.1.9. Conclusiones sobre el término de la Revocatoria

Como puede apreciarse, es importante que a través de la revocación, un funcionario deje de serlo porque el pueblo le ha perdido la confianza; o bien porque éste haya cometido actos que van en contra de los intereses de ese pueblo.

Sin embargo y en mi opinión, no es trascendente que el funcionario sea destituido o no, lo trascendente es el motivo que originó la destitución y las consecuencias de ese hecho o acto y si estos hechos o actos quedan sin efecto o no.

Es decir, lo trascendente, es si puede desaparecer o deshacerse el hecho o acto motivo de la destitución o revocación del mandato; porque de acuerdo al Derecho, la revocación, del latín *revocatio(-onis)*, es la acción y efecto de *revocare*, que significa dejar sin efecto la concesión, el mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.<sup>56</sup>

Y en el caso que nos ocupa, se dejaría sin efectos sólo el mandato por parte del pueblo que a través del voto, le otorgó al *mandatario* el derecho de gobernar, legislar o decidir actos de gobierno, -Mandato Imperativo, según Rafael de Pina-<sup>57</sup> pero el pueblo no estaría en condiciones de revertir por ejemplo un acto legislativo motivo de la destitución, porque esta ley no es sólo acción de un individuo, sino de varios y que a su vez forman parte de diferentes partidos en el Congreso; o bien de un juez cuya decisión ya causó efectos jurídicos.

Asimismo, nuestra legislación (por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) prevé la remoción o sustitución de jueces y magistrados por el Consejo de la Judicatura; sin embargo, no se contempla en la misma acción que los actos motivo de dichas remociones o sustituciones queden sin

---

<sup>55</sup> Ibid. p. 300

<sup>56</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1998. Tomo P-Z p. 2856

<sup>57</sup> De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho* Porrúa, México, 1983. P. 348.

efectos jurídicos. En consecuencia, la revocación del acto, sus efectos o consecuencias, tendrían que ser alegadas en diferentes acciones legales y en otras instancias judiciales.

Estas son sólo algunas de las cuestiones de fondo que también hay que resolver.<sup>58</sup>

### 2.2.1.10. La Iniciativa Popular

De un primer concepto se desprende que la iniciativa popular es una decisión *a priori* de un determinado número de ciudadanos para orientar la acción gubernamental, en particular para la creación de una ley, su reforma o su abrogación. También las últimas acciones pueden recaer en la Constitución. Asimismo, la eficacia del procedimiento puede variar, según que la iniciativa ya venga redactada en forma de un proyecto de ley, o simplemente como un documento general que oriente al legislador.

Biscaretti di Ruffia la distingue del referendun, en que "Tal iniciativa es simple (cuando se concreta a que las Cámaras aprueben una ley con un contenido específico); y en formulada (cuando el proyecto de ley debe ser elaborada completamente por quienes la presentan). Está claro que la iniciativa es un acto propio de aquella fracción del cuerpo electoral que lo ha realizado y encuentra específica justificación particularmente en aquellos ordenamientos que someten automáticamente el proyecto de ley propuesto, cuando no es acogido en las Cámaras por un referendun."<sup>59</sup>

Como puede apreciarse, la institución está bien delimitada en cuanto a que sólo se refiere a proponer legislación por parte del electorado. Sin embargo se le ha confundido o mezclado con la revocación, cuando se dice que mediante iniciativa popular se puede solicitar la remoción de autoridades y estas

---

<sup>58</sup> Lo mismo sucede en nuestro sistema constitucional con el *juicio político*, el cual según el art 110 de la Constitución Mexicana, sólo implica la remoción del cargo desempeñado y la inhabilitación del funcionario para ocupar un cargo o para desempeñar comisiones de carácter público hasta por veinte años. En México sin embargo, y no obstante la gravedad en la que han incurrido muchos funcionarios públicos y que perfectamente encajan en las causas por las que pueden ser llevados a juicio político (según la ley reglamentaria del 110 C. que es la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos del 31 de Dic. De 1982*) diversos funcionarios de los tres Poderes federales (con excepción del Presidente de la República); en México nunca se le ha fincado a ningún funcionario este juicio político, debido a sucias componendas entre los que gobiernan y por lo largo, burocrático y amañado procedimiento para ejercerlo "por cualquier ciudadano", según dice la citada Ley

Asimismo, y por lo que respecta a la facultad del Senado y de los Ayuntamientos para la desaparición, suspensión o revocación de poderes; estos se han entendido como sinónimos cuando no lo son, lo que ha provocado la dificultad en su aplicación ante la falta de regulación secundaria precisa en cada Entidad Federativa.

<sup>59</sup> Biscaretti, *Introducción al ...Ob. Cit.* 434

iniciativas populares son frecuentes en las disposiciones municipales en nuestro país, lo que en principio choca con la esencia de la institución.

#### **2.2.1.11. Conclusión sobre el término Iniciativa Popular**

No es necesario transcribir diversas concepciones sobre la iniciativa popular, porque desde la Constitución de Weimar quedó bien definida la institución como una forma de democracia directa para que un determinado número de ciudadanos ponga en marcha el proceso legislativo o constitucional, mediante la presentación de un proyecto de ley o reforma constitucional redactando un texto pormenorizado de los artículos de esa futura ley o de la reforma constitucional; o bien, enviando los principios básicos en un texto general.

Por lo tanto, toda alteración a esta forma de participación directa, como la enunciada para que en la iniciativa popular también se puedan revocar autoridades; no será iniciativa popular, sino revocación de mandato.

En consecuencia y finalmente, cualquier forma de participación ciudadana, ya sea el referendun, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación pueden perfectamente coincidir en el texto constitucional de un Estado democrático; y no sólo coincidir todas ellas juntas, sino co-decidir con la democracia representativa; a condición, de que cada una de estas formas de democracia directa, queden bien definidas, bien delimitadas y bien reguladas en leyes reglamentarias para el mismo fin: que el cuerpo electoral de un Estado participe directamente, coadyuvando con las tareas y acciones del gobierno y acotando en particular a la democracia representativa.

## 2.3. LAS PRIMERAS APLICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

### 2.3.1. Antecedentes

Los autores anteriormente expuestos y cuya creación teórica se extiende más allá de la reunión de los Estados Generales por Luis XVI, y que es el periodo que se suele tomar como punto de partida de la Revolución francesa; sin embargo, el grueso de su obra y los planteamientos que le sirven de base están genéricamente caracterizados por la falta de experiencias concretas de participación directa.

Tales primeras experiencias del constitucionalismo, si bien es cierto que pueden referirse históricamente a las recién independizadas colonias británicas, será en su versión continental europea donde adquieran plena relevancia y las que sirvan de modelo al constitucionalismo posterior.

### 2.3.2. La participación directa durante la Asamblea

Básicamente los textos constitucionales de dicho período son dos: La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y la Constitución de 1791. Sin embargo y aún cuando el primer documento figuró como prólogo de la Constitución, en realidad, ambos documentos responden a diferentes momentos de la dinámica de la Revolución y en consecuencia, existen frecuentes contradicciones entre las modalidades de la participación política.

Sin embargo, en el plano ideológico la paternidad espiritual de la declaración es polémica. Conocida es la tesis de Jellinek<sup>60</sup> respecto a que las cláusulas de la Declaración de Derechos son fruto de las fórmulas de los *convenant* americanos y de las primeras constituciones de los Estados Unidos y en especial de la Declaración de Virginia. Boutmi,<sup>61</sup> por su parte, replica de modo inmediato, atribuyendo al rico pensamiento francés del siglo XVIII la paternidad de la Declaración.

En España, se señala la influencia en general, del pensamiento de Francisco de Vitoria (1486-1546, *De Jure Belli y De Indis*) y Vázquez de Menchaca en las

---

<sup>60</sup> Jellinek, G. *Teoría de la Constitución*. Traducción y prólogo por Fernando de los Ríos Urruti Edit Albatros. Buenos Aires, 1943 P. 195

<sup>61</sup> Boutmi, E. *La declaration des droits de l'home et du citoyen et Mr. JELLINEK*. Annales des Sciences Politiques. París, 1902.

declaraciones de derechos que posteriormente, Althusio y particularmente Hugo Grocio, sirvieron de base al Derecho Internacional. Aquí se hace pertinente destacar, aún cuando sea brevemente, el pensamiento de estos autores llamados *jusnaturalistas*; que junto con los *positivistas* y los seguidores de Hugo Grocio, fueron las que fundaron el Derecho Internacional teórico.

Por lo que respecta a los *jusnaturalistas* y su relación con los derechos, estos argumentaban que: *existe un derecho natural aplicable a los Estados, del mismo modo como existía un derecho de ese tipo aplicable a los individuos.*

Frente a ella, estaba la escuela opositora *positivista* que argumentó, que el verdadero derecho internacional está en la costumbre. Kelsen define al Derecho Internacional como un "orden jurídico primitivo"... "porque está constituido por normas que originariamente fueron producidas mediante actos de los Estados para regular las relaciones interestatales por vía de la costumbre." <sup>62</sup> Es decir, en lo objetivo y en los hechos; posteriormente, en lo escrito y lo documentable.

Finalmente esta escuela positivista se impuso a la primera, sin embargo, subsistió la doctrina de Hugo Grocio y sus seguidores en particular Vattel, porque le atribuyó carácter jurídico tanto al derecho natural como al positivo. Asimismo, porque Hugo Grocio concedió igual importancia a lo que los Estados son debido a su naturaleza; a lo que éstos de hecho hacen, -el hábito, la costumbre-; así como al curso de las negociaciones entre los Estados interesados, lo cual es significativo en cualquier sistema de Derecho. Es decir, al haber Hugo Grocio introducido las instituciones romanas del derecho privado al derecho entre los Estados, hizo de este jurista, también fundador de la jurisprudencia. <sup>63</sup>

No obstante y a nivel formal, se admite que el peso mayor de la Declaración de Derechos de 1789 recae sobre la filosofía continental europea, que es fundamentalmente: individualista, racionalista e ilustrada. <sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho* Porrúa. México, 1995 P p. 325 y 326.

<sup>63</sup> Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978. pp. 64 a 75

<sup>64</sup> Sánchez Agesta, dice en relación al contenido de la Declaración de 1789, que: "sus fórmulas escuetas y apodócticas contienen en un breve texto de 17 artículos el nuevo pensamiento de siglo XVIII. Locke, Montesquieu, Rousseau y Sieyès están condensados en fórmulas casi esquemáticas" *Derecho Constitucional Comparado* Madrid, 1973, pág 249.

### 2.3.3. La participación directa en la Declaración de 1789

Tomando como punto de partida las bases ideológicas de la Declaración de 1789 establecidas en el párrafo anterior, parece fuera de toda duda la importancia del pensamiento de Rousseau en dicho contexto filosófico.

Y lo anterior se afirma porque La Declaración de 1789 elevará en términos rousseauianos la participación del pueblo en la legislación como elemento inexcusable, pero adoptará como posibles las dos alternativas teóricas precedentemente expuestas: bien la participación personal rousseauiana, bien la participación a través de representantes, asentada por Montesquieu. El resultado será el artículo 6o de la Declaración, elaborado por Talleyrand y aprobado por unanimidad por la Asamblea <sup>65</sup> y que textualmente dice:

*La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de participar personalmente, o por sus representantes en su formación.*

En relación a dicho texto, varios son los extremos que parecen significativos:

- En primer término, se define la Ley en estrictos términos rousseauianos y se convierte en la clave y el sostén de la Declaración. (la palabra Ley, aparece escrita en once ocasiones).
- Por otro lado, la participación política en el proceso legislativo queda configurada como un elemento esencial del nuevo orden político y sobre todo es enunciada como un derecho público subjetivo. Con ello se establece una de las bases del movimiento liberal, que sitúa como piedra angular de todo su sistema de libertades políticas (derechos políticos), en el concepto de participación en el proceso legislativo.
- Por último en relación al tema de la participación directa es de destacar, que esta modalidad de participación política se combina con la representativa, como fórmula imprecisa y acertada, que dejará satisfechos tanto a los sectores radicales como a los moderados. <sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Denquin, J.M. *Referendum et Plebiscite*. París, 1976, pág. 25.

<sup>66</sup> Capitant, René. siguiendo a Carré de Malberg, considera dicho artículo 6o como el punto de partida de la tergiversación del ideal roussoniano al "transferir a los representantes la Soberanía que Rousseau había reservado al pueblo". Capitant, R., *Démocratie et participation politique*. París, 1972, pág.42.

#### 2.3.4. La Constitución Francesa de 1791

Básicamente, la elaboración de la Constitución de 1791 va a estar tensionada por las presiones entre el grupo americanista (La Fayette); y los defensores de un régimen parlamentario de tipo histórico (Mirabeau). Sin embargo, la síntesis resultante va a respetar fundamentalmente las ideas de Sieyès y su concepto de Nación.

Con ello se introduce un cambio importante en relación al texto del 89 y con ventaja para el pensamiento de Sieyès. El punto central era el concepto de participación, en virtud del cual surgía la representación como complemento de la participación *personal*; sin embargo en el texto de 1789, el énfasis se pone en el término *representación*, el cual es esencial al concepto de Nación en la obra de Sieyès y característica principal de la Constitución del 91, pues según su artículo 2o: "La Constitución Francesa es representativa", lo cual permite desligar participación de representación. Consecuentemente con ello, la participación directa, a la que Sieyès había calificado en "Les Observations sur le rapport du comité de Constitution" como "democracia bruta" <sup>67</sup> desaparece del texto.

En otras palabras, lo que se busca es encontrar un punto medio entre la soberanía popular defendida por Rousseau y la soberanía nacional elaborada por el abate Sieyès en su obra *Qué es el Tercer Estado?*, en la cual sostiene que la soberanía reside en el pueblo, pero no como una unidad *naturalmente* considerada, sin tradición ni historia, sino como un cuerpo estable llamado Nación como quedó explicado en el Capítulo I. En consecuencia, la participación directa queda inclusive, rechazada para la aprobación y revisión de la Constitución, encomendándose esta última a una Asamblea de revisión con análogas atribuciones y caracteres a las señaladas por Sieyès para sus representantes extraordinarios. <sup>68</sup>

Así, la participación directa no figura en la Constitución de 1791 contra lo que cabía pensar tras el artículo 6o de la Declaración de 1789, con ello se rompe en cierta forma, la coherencia lógica, y ello se debió a razones políticas. Sin embargo, tampoco lo anterior será obstáculo para el éxito de la fórmula, pues la Constitución del 91, ejercerá una notable influencia en el constitucionalismo del siglo XIX, entre las que destaca la Constitución española de 1812. <sup>69</sup>

Aplicable o no, parlamentaria o democracia directa, la Constitución de 1793 supondrá la primera *positivización* de la participación directa y su primera aplicación, pues sometida a referéndum el 4 de agosto de 1793, será

---

<sup>67</sup> Citado por Bastid, P. en *Sieyès et sa pensée*. París, 1939, pág 369

<sup>68</sup> Ibid. P.377

<sup>69</sup> Sánchez, Agesta L. *Historia del Constitucionalismo Español*. Madrid, 1964, págs 46 y ss

aprobada por 1.853.847 sufragios a favor y 12 766 en contra.<sup>70</sup> Discutido igualmente es el carácter de este primer referéndum de la historia del constitucionalismo. Primera tergiversación de la voluntad popular en la historia, para unos, aprobación general y entusiasta, para otros, es preciso destacar el amplio porcentaje de abstenciones (73,3%) como consecuencia tanto de lo innovador de la experiencia, como por las circunstancias bélicas del momento.

No obstante, el Referendum que dio lugar a la Constitución de 1793, tiene todo el valor de mostrar que era materialmente posible consultar al pueblo, a un importante número de ciudadanos, respecto de una medida concreta.

## **2.4. DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS SIGLOS XIX Y XX QUE INSTAURAN DIVERSAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN**

### **2.4.1. Suiza**

En Suiza, en donde la participación directa fue realmente directa en toda la extensión de la palabra. Es decir, desde la Edad Media las *Landsgemeinde*, constituían una asamblea pública de hombres en edad de llevar armas como poder supremo y que directamente al levantar la mano tomaban decisiones que posteriormente la Dieta del Cantón adoptaba después de haberlas ratificado por todas las poblaciones de las respectivas comunas.<sup>71</sup>

Inicialmente así votaron los cantones de Uri, Schwyz, Unterwalden; posteriormente Grisons y Valais y finalmente las comunas urbanas como Ginebra, adoptaban esta forma de participación a través del llamado "Consejo General de ciudadanos y burgueses" que ya tenía 2 000 ciudadanos en el siglo XVII. Esta forma de autenticación de las configuraciones políticas tradicionales es una manera de identificación cantonal, que posteriormente se transformará en el Estado Democrático Liberal Helvético y a su vez, la participación directa se transforma en una institución del derecho político moderno como lo fue en: Saint Gallen (1831); Bale (1832); Valais (1839) y Lucerna (1841). Es de aclararse que en caso de Zúrich (hoy uno de los más importantes centros financieros mundiales), el proceso se institucionalizó

---

<sup>70</sup> Datos tomados de Duverger, M. *Constitutions et Documents politiques* Paris, 1971, pág. 431.

<sup>71</sup> El término referendum viene del latín y de referre: referir. En la Suiza de la Edad Media, las decisiones se tomaban "ad referendum", es decir, cuando en los Cantones suizos los delegados aún no tenía la ratificación de las población del cantón de procedencia, dichas decisiones eran tomadas a condición de ser ratificadas. Actualmente y todavía en el Cantón de Appenzell, algunas decisiones locales siguen el mismo procedimiento de reunirse en la plaza del pueblo y decidir con sólo levantar el brazo.

hasta 1869, porque los grupos oligárquicos y poderosas familias (Escher y Liestal, entre otras) obstaculizaron el proceso democratizador.

Sin embargo, es en la Constitución de 1848 donde en el Capítulo III, se dispone que la Constitución es revisable en todo momento por la instancia de 50,000 (hoy se requieren 100 000) ciudadanos o por decisión de las Cámaras. En ambos casos el proyecto es sometido a votación popular por la mayoría de los ciudadanos de los Cantones.

En consecuencia, tanto el referendun legislativo como la iniciativa popular legislativa son obligatorios en materias constitucionales.

Finalmente y en la Constitución de 1874 y ya con el reconocimiento por parte del Cantón de Zürich, ambas formas de participación quedan consagradas. No obstante y mediante una reforma de 1870, dejaron de ser obligatorias, según lo desarrollaremos en el Capítulo siguiente.<sup>72</sup>

#### 2.4.2. Francia

Antes de que la participación directa fuera la forma de hacer valer la titularidad del pueblo sobre la soberanía popular, en la Francia de la era bonapartista la misma se utilizó para fines meramente personales de ambos personajes que se presentan como los garantes de los principios revolucionarios, pero que en la realidad, sometieron a los ciudadanos a la subordinación del gobernante y sus intereses.

En efecto, Napoleón Bonaparte o Napoleón I (1769-1821), busca legitimar el poder que tomó militarmente y por la fuerza para instaurar una "legitimidad democrática" con base en la Revolución, aunque bautizándose como "El Rey del pueblo". Utilizó 4 veces el plebiscito para inducir al pueblo: en 1799 para la aprobación de la Constitución del año VIII; en 1802 para una serie de reformas constitucionales; en 1804 para dar paso al Imperio sobre la República y la instauración de Napoleón III como Emperador y en 1815, donde intenta justificar su imposición argumentando desde Santa Elena que: "Ningún príncipe alcanzó el trono con derechos más legítimos que Napoleón" porque 3.500,000 de votos por vía de plebiscito y según él, así lo "legitimaban".

Por su parte, Luis Napoleón o Napoleón III (1808-1873), también utilizará el plebiscito en tres ocasiones para legitimar su política personal. Las dos primeras lo fueron durante su mandato: en 1850 para aprobar una nueva Constitución y en 1852 para reestablecer el Imperio. Evidentemente e igual

---

<sup>72</sup> Aubert, J. *Histoire constitutionnelle de la Suisse*. Bern, 1974. P. 88 y ss.

que su antecesor, su poder es cuestionado por lo que intenta legitimarlo en 1870 para tratar de introducir un "Imperio Parlamentario".

### 2.4.3. Otros Estados Europeos

Durante el siglo XIX los partidos socialistas en Alemania, Austria, Bélgica y Suiza, donde las corrientes del movimiento obrero aún cuando no desean que la participación del pueblo se canalice en instituciones formales con las que desacuerdan; sin embargo, buscan la redención social vía el referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito. Inclusive, el pensamiento sobre la participación es defendida apasionadamente por anarquistas y utópicos (M. Rittinghausen, Proudhon, Considerant, entre otros); en tanto que entre marxistas (Engels y Kaustky) la consideran inoperante y hasta buscan la desaparición del Estado político y su sustitución por una nueva comunidad con base en el trabajo no alineado. Finalmente los socialdemócratas (Eisenach, Gotha y Erfurt) sólo las incluyen como *reivindicaciones*.

No obstante y por encima de estas diferencias, lo que si hay es una gran similitud con Rousseau en cuanto a las condiciones sociales en que las clases obreras vivían. En Rousseau el espíritu cívico uniría al pueblo a la ciudad inundándola de *citoyens*, en tanto que para Marx, los proletarios no tienen más patria que su *clase*, es decir, lo que L. Kolakowski definiera como "el mito de la autoidentidad humana."<sup>73</sup>

Sin embargo y debido a la atroz experiencia en Francia sobre la utilización de la participación directa como reivindicante, el Movimiento Obrero termina por rechazarla, pues como concluye Jules Guesde cuñado de K. Marx, "Entre el cólera, régimen parlamentario, la peste y el plebiscitarismo, no se escoge, se dice que no, a uno y a otro".<sup>74</sup>

### 2.4.4. La democracia directa en los Estados Unidos

En efecto, en las colonias inglesas al otro lado del Atlántico va a darse una indudable participación directa, que se remonta a los primeros momentos de su fundación. Así, por ejemplo, "los covenant", que a semejanza del suscrito por los Padres Peregrinos antes de descender del Mayflower en 1620, serán frecuentes como acto fundacional de nuevas colonias, eran contratos o convenciones suscritos por todos los miembros del grupo por el que juraban

---

<sup>73</sup> Vallespín, Fernando. "El Discurso de la Democracia Radical" en: *La Democracia y sus Textos*. Ob Cit. pp 168 a171.

<sup>74</sup> Ferro, Gay Federico. *Introducción Histórica a la Filosofía*. Ed Universidad de Chihuahua. México, 1968. p 227

permanecer juntos y obedecer las reglas establecidas por una voluntad común para el bien común.

Sin embargo, la raíz de tal acto no parece ligada a una teoría de la participación política y a una concepción democrática de inspiración rousseauiana, sino a una expresión puritana de las tesis religiosas de Calvino, que partiendo de la plena libertad religiosa del individuo, consideraba en consecuencia que las Iglesias no podían ser fundadas más que entre hombres que suscribiesen un acuerdo compartiendo los mismos puntos de vista.<sup>75</sup>

De este modo, alcanzada la independencia, algunos textos constitucionales estatales fueron aprobados por votación popular, constituyendo *formalmente* unos verdaderos primeros referenda constituyentes (por ejemplo Massachusetts, 1788 y New Hampshire, 1784). Sin embargo, tanto por la ausencia de una verdadera teoría de la participación directa en el plano político, como por la concepción jefersoniana de la democracia, la Constitución federal no prevé ninguna fórmula de participación directa y las Constituciones estatales que la admiten la reservan casi exclusivamente para cuestiones constitucionales.<sup>76</sup>

Será en el último cuarto del siglo XIX y primeros años del siglo XX y, como consecuencia, de los resultados de las Instituciones de participación directa en Suiza, cuando aprovechando la estructura federal y la tradición participativa a nivel constitucional, se extiende el Referéndum legislativo y la iniciativa popular.<sup>77</sup>

Como datos relevantes de dicho período se pueden citar el programa de la "American Federation of Labor", que en la década de 1880 propone la introducción del Referéndum legislativo en la Constitución de diferentes Estados norteamericanos y la creación en 1894 de la "Direct Legislation League". No obstante en este periodo, las resoluciones del Tribunal Supremo eludieron pronunciarse respecto a la compatibilidad entre participación directa y forma republicana de Gobierno (1910). Sin embargo, en el programa de W.

---

<sup>75</sup> Tunc, A et S.: *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*. París, 1954. Volumen I, pág. 29.

<sup>76</sup> Se hace obligado mencionar el texto clásico de Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, porque el autor precisamente destaca la importancia que para los americanos tiene la política en sus vidas. Sin embargo reconoce que aún cuando la política es "la mitad de su vida", ello es porque la propia administración (gobierno) los obliga. Es decir, "la cantidad de cosas que el individuo hace sin ella o fuera de ella." citado en la *Democracia y sus Textos*. Ob Cit. P.p. 142 y 143.

<sup>77</sup> "El Referendum Constitucional en los EE UU se utilizó por vez primera en Massachusetts (1788)... pero desapareció por casi una centuria, mientras se afirmaba, desarrollaba y extendía en Suiza. Hacia fines del pasado siglo esos diversos métodos de acción popular volvían a introducirse en los EE.UU., donde iban a difundirse velozmente por diversos Estados..." Friederich, C. *Gobierno Constitucional y Democracia* Madrid, 1975, volumen II, pág. 561

Roosevelt para la elección presidencial de 1912, incluye entre sus propuestas el referendun legislativo a nivel federal, como un medio de superar la declaración de inconstitucionalidad de una Ley por el Tribunal Supremo.

Es de notar, en consecuencia, que la participación directa en los términos en que se produce en los EE.UU. a finales del siglo XVIII, tiene muy escasa influencia en el constitucionalismo europeo, en tanto que es notable la influencia europea en Norteamérica.

Igualmente es preciso advertir previamente, diversos términos en relación a las primeras aplicaciones de la participación directa en la Revolución francesa y en las dos fases en que se desdobra este análisis. En primer término, el período de la Asamblea, en este todavía pervive la figura del monarca con el toque de moderación y respeto por el Antiguo Régimen que ello implica. Más tarde, la Convención, sinónimo de innovación y radicalismo democrático.

En consecuencia, la Revolución puede considerarse desde el punto de vista jurídico-constitucional, ya finalizada. Y en último término y por lo que respecta a las formulaciones en la participación directa, éstas entran propiamente dentro de la dinámica del siglo XIX.

## 2.5. LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR DE 1919

### 2.5.1. Introducción

Jellinek, el fundador de la Teoría del Estado, es quien sin embargo califica al pueblo de órgano inmediato por excelencia de los estados republicanos y determinó que éste debe expresarse por sí mismo, porque "en ambas formas de democracia, en la inmediata y en la representativa el pueblo es órgano del Estado".<sup>78</sup>

Sin embargo afirma la Doctora Aurora Arnáiz, el Estado por sí mismo, carece de soberanía. Es decir, "Es el pueblo soberano quien ha de tomar las riendas del poder" para otorgar a los gobernantes la potestad política para la realización del bien común a través del derecho. "La titularidad de la soberanía del pueblo no es categoría relativa, sino esencia absoluta constitutiva del Estado y sus instituciones"<sup>79</sup>

"Como la soberanía política precisa de un titular, históricamente fue pasando de unos sujetos concretos-siempre el gobernante- a otros, hasta que acabó

<sup>78</sup> Jellinek, G. Teoría de la ..Ob. Cit. p. 200

<sup>79</sup> Arnáiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. Dirección general de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM México, 1999. P. 136.

reduciéndose a la ficticia elaboración de la soberanía del Estado (Jellinek), o de la ley (Sieyès).<sup>80</sup>

No obstante en el Estado liberal, la democracia directa empezó imponiéndose en el mismo, aún cuando éste se caracterizaba por el constitucionalismo.<sup>81</sup> Y en este contexto es la Constitución de Weimar, quien ocupa un lugar preponderante como Constitución liberal y documento fundamental para entender el régimen parlamentario, pero en especial los mecanismos de la democracia directa.

El problema de la Constitución de Weimar fue que se quedó en una Constitución ideal para una democracia ideal, lo que finalmente impidió una gobernabilidad estable.

Y como parte de este fenómeno, fue el debate entre John Stuart Mill <sup>82</sup> que sostenía la representación proporcional y el *buen gobierno*; y Walter Bagehont que apoyaba la idea de la representación mayoritaria.

Así, Gran Bretaña y los Estados Unidos siguieron las ideas de Bagehont; en tanto Francia y la República de Weimar siguieron las ideas de Stuart Mill.

En consecuencia, la Constitución de Weimar intentó edificar en 1919, la primera república en Alemania y ser una democracia perfecta: representación proporcional para 65 millones de habitantes que estuvieran representados en tantos partidos hubiera con sólo 60 mil votos. Además, contenía 6 formas de democracia directa y por si fuera poco, implementaba la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, de los tres pilares en los que se apoyaba la Constitución de Weimar, el sistema se inclinó por el régimen parlamentario, quedando las formas de democracia directa no sólo dispersas en el texto constitucional, sino en meras tentativas de participación democrática directa, -"desviaciones" las calificó K. Schmitt- <sup>83</sup>, mismas que fueron diluyéndose en las continuas modificaciones que se le hicieron al texto.

---

<sup>80</sup> Ibid P. 134.

<sup>81</sup> Grosso modo las características del movimiento constitucionalista son: el reconocimiento de la soberanía popular, la separación de poderes como garantía contra el absolutismo y la supremacía de la ley en una norma escrita fundamental, esto es, una *Constitución* que estructure el Estado y el orden político y social. Derivado del anterior, surge el concepto de *Constitucionalidad*, que significa el reconocimiento de la Constitución como norma suprema y todo el derecho de un país bajo subordinación de ésta, incluidos los Tratados, en el caso de México: artículo 133 de la Constitución Mexicana.

<sup>82</sup> Sus obras más difundidas son: *Sobre la Libertad*, donde previene de la "tiranía de la mayoría" que se da en una representación mayoritaria y *Del Gobierno representativo*.

<sup>83</sup> Citado por Gottfried Dietze, (alumno de Hartmann y Jasper en la Universidad de Heidelberg y profesor de Ciencia Política y Filosofía en Jhon Hopkins University); en *Pluralismo y Democracia*. [www.cees.or.gt/html/topics](http://www.cees.or.gt/html/topics)

La Constitución de Weimar era tan ideal y democrática que Hitler y su ministro de propaganda el Dr. Goebbels, se jactaban de que la Constitución era tan liberal que les permitió derrocarla y además, utilizaron la consulta popular, para manipular la aceptación e imposición de su régimen dictatorial.

No obstante ello no le resta el mérito de haber sido la primera Constitución del siglo XX que implementó todos los mecanismos de democracia directa y por ello, de obligado análisis para estudiar la democracia directa o participativa; y poder estructurar políticamente la democracia de masas.

En consecuencia, en el presente apartado, expongo las formulaciones concretas que adoptó la democracia directa en la Constitución de Weimar, examinando sus antecedentes, sus resultados y las conclusiones de eso que nunca pudo ser: una democracia ideal, una democracia perfecta.

Winston Churchill dijo después de la Segunda Guerra Mundial frente a la Cámara de los Comunes: "La democracia es una mala forma de gobierno, pero nadie ha inventado una mejor."

Lo que si puede hacerse, es perfeccionarla a partir de la experiencia.

#### **2.5.1.1. El Significado de la Constitución de Weimar**

Es pertinente iniciar aclarando, que si bien es cierto que la discusión sobre la participación directa quedó centrada en Francia y no en Alemania, no obstante la riqueza doctrinal germana en la elaboración de la teoría jurídica sobre la participación directa es abundante, desafortunadamente dicha participación sólo ocupó un lugar marginal. En consecuencia, es en la Constitución de Weimar donde quedó reflejada y asentada ampliamente esta participación.

En efecto, y a partir de la gran aportación alemana a la Teoría del Estado para darle la naturaleza jurídica a la participación directa y que se inició con Gerber, Mirkine, Laband y otros autores y que se consagra con Jellinek en el sentido de que el punto de partida será, en primer término, en otorgarle personalidad jurídica al Estado.

Es decir, la consecuencia lógica de considerar al Estado como persona jurídica es que la soberanía pasa al Estado.

Jellinek es el pionero en analizar esto al señalar al pueblo como el "órgano inmediato" por excelencia de los Estados republicanos que se expresan vía el Referéndum o en la decisión de un parlamento al que considera órgano "secundario" del Estado, porque el pueblo, continua Jellinek, podía también

pronunciarse para desautorizar a otros órganos subordinados, naciendo en consecuencia, el referendum de arbitraje.<sup>84</sup>

Los debates doctrinales que se dan en torno a la participación directa en el primer tercio del siglo XX, producen abundantes discusiones en particular de Max Weber, y C. Schmitt quien se lleva todos los honores, porque además Schmitt basa al Estado en un principio de legitimidad al que encuentra más fértil para el conocimiento de la realidad estatal, porque la base del estado legislativo estará no sólo en la confianza de la ley, sino en la justicia y la razón del legislador mismo y en las instancias que participan en el proceso legislativo.

En consecuencia, el referendum confirmará o no, un acuerdo de representación popular (legislativo), y si por alguna razón este acuerdo no tiene especial fuerza, hay que confirmarlo vía referéndum. Por lo tanto, señala Schmitt, hay distintas formas de votación popular y no todas deberán ser referéndum, sino hay otros mecanismos de participación como el plebiscito, que si bien es cierto que en ambos se toman decisiones del pueblo, son de distinta naturaleza dependiendo del sistema de legalidad del Estado.<sup>85</sup>

Por lo anterior, se hace obligado analizar, como todo ello se tradujo a nivel constitucional en dicho período, en el que como ya he mencionado, la Constitución de Weimar ocupa un lugar preponderante.

En efecto, la formación y desarrollo constitucional de la República de Weimar es un claro modelo para comprender las Instituciones de participación directa, en la medida en que suponen la aplicación de éstas a un régimen parlamentario moderno y en un ámbito geográficamente extenso (60 000 000 de habitantes). Por otra parte, la Constitución de Weimar, responde a las discusiones doctrinales, e incluye importantes opciones de participación directa, que una vez institucionalizadas y llevadas a cabo, van a dar diversos resultados y apreciaciones políticas. Circunstancias éstas, que hacen de la vida constitucional de Weimar, una interesante síntesis para la observación de las Instituciones de participación directa en el Derecho Constitucional Contemporáneo.

Se puede afirmar que esta Constitución de Weimar significa y deja ver el máximo intento de instaurar un régimen liberal que resuelva el gran dilema central planteado a los sistemas políticos de principios del siglo XX; esto es: estructurar e institucionalizar política y jurídicamente la Democracia de masas.

---

<sup>84</sup> Jellinek. *Teoría de la...* Ob. cit. p.441

<sup>85</sup> Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1958

En función de dicho problema la formación de la República de Weimar representará la síntesis de los planteamientos teóricos de Max Weber (en cierta medida la alternativa liberal más acabada de las tesis marxistas)<sup>86</sup>, con el apoyo de una organización de masas que dotará a dichos planteamientos, del imprescindible respaldo popular, papel que será desempeñado por el Partido Socialista Alemán.

Para cumplir dicho objetivo de incorporar a las masas al sistema político, la Constitución debía superar las desconfianzas de éstas masas al sistema instaurado, sobre la base tanto de garantizar los derechos liberales a todos los sectores sociales, como asegurarles su participación en la vida política. Lo primero se consiguió mediante el establecimiento de unas garantías constitucionales de carácter jurídico-material. Lo segundo, creando amplios márgenes de participación popular, tomados de los diferentes modelos constitucionales republicanos vigentes en la época.

Es decir, se sigue el modelo norteamericano del *presidencialismo* al elegir a un Presidente de la República por sufragio universal directo como se hace con el Presidente de los EE.UU. No obstante el sistema presidencial como forma de Gobierno, fue primordialmente adaptado en Latinoamérica que se ve influenciada por el caudillismo bolivariano;<sup>87</sup> y no tanto en Europa. Porque si bien es cierto que Francia adoptó un sistema semipresidencial, pero lo fundamental fue establecer un Parlamento bicameral en el que los miembros de la Cámara Baja sean elegidos por sufragio universal e instaurar diversas formas de participación directa tomadas en principio de la cercana Confederación Helvética y su Constitución de 1874.

Sin embargo, de estas tres nuevas instituciones: la República, la Constitución y el Parlamento, la más importante, es la que instaura el Régimen Parlamentario, porque en éste se asienta la Constitución. En consecuencia, las formas de participación directa, como las califica C. Schmitt son meras "desviaciones" que contienen tentativas e inicios que aspiran a corregir anomalías del sistema parlamentario, a fin de salvar el sistema, pero no a implantar un nuevo tipo de Estado.

Esta prevalencia del sistema parlamentario unido a la insistencia de la racionalidad, que no siempre va seguido de una verdadera preocupación por activar desde todos los sectores la vida política del país, hicieron que las Instituciones de Democracia directa contenidas en la Constitución de Weimar, si bien es cierto fueron un verdadero modelo de incorporación de dicha forma de participación a un régimen parlamentario porque se prevén, hasta seis

---

<sup>86</sup> "La influencia de Max Weber en la República de Weimar es demasiado conocida como para que no precise aquí más que un tratamiento somero " Loewenstein, K. *Teoría de la...* Ob. Cit P.400

<sup>87</sup> Quiroga, Lavié Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1991 P.263.

opciones de participación directa, sin embargo las mismas quedaron dispersas a lo largo del texto constitucional; lo que hizo afirmar a Preuss, que "si bien es cierto ganaron en calidad en el curso de tantas reformas que han tenido que sufrir, pero ciertamente han perdido en claridad." <sup>88</sup>

### **2.5.1.2. Institucionalización del Referendum en la Constitución de Weimar**

La Constitución de Weimar contuvo las diferentes modalidades de participación directa, que debería de tener un régimen parlamentario en un Estado moderno.

A continuación se expondrán su regulación jurídica básica y los problemas en su aplicación.

Referendum constitucional.

La segunda modalidad de participación política directa es la votación popular mediante SI o NO, de una determinada propuesta y que hemos venido denominando Referéndum. Cinco son las modalidades que puede adoptar dicha Institución según el objeto de la consulta:

- 1.- Referendum constitucional: cuando tiene por objeto aprobar un texto constitucional.
- 2.- Referendum legislativo: cuando el texto a aprobar tiene rango de ley.
- 3.- Referendum de arbitraje: cuando con motivo de la aprobación de una reforma constitucional o de una ley surgen discrepancias entre los órganos del Estado y se remite el problema a la aprobación popular.
- 4.- Referendum para la revocación del Presidente.
- 5.- Referendum local, cuyo ámbito de aplicación se reduce a las poblaciones interesadas.

En relación al primero de ellos, el Referendum constitucional, como dije, fue suprimido en su característica de obligatorio al redactarse el texto final. De este modo la votación popular sobre cuestiones constitucionales quedó limitada a aquellos casos en que fuese solicitado por la décima parte del

---

<sup>88</sup> García, Pelayo M. *Derecho Constitucional* Ob. Cit P. 93. El autor señala que sobre este asunto hay una discusión doctrinal que señala que si bien es cierto que Preuss se inspira en Weber, sus escritos políticos no son muy claros y tan es así que Preuss sólo propone el Referendum constitucional obligatorio y el referendum de arbitraje (ambos tomados de la Constitución Suiza de 1876) oponiéndose a las otras formas de participación directa, las cuales finalmente si quedaron en la Constitución de Weimar, más no así el referendum constitucional obligatorio propuesto por Preuss en 1919.

electorado o en caso de discrepancias entre las Cámaras, las cuales se analizarían en el Referéndum de arbitraje.

Dicha Institución sería severamente criticada por Carl Schmitt que veía en ella una alteración en la lógica del Estado Legislativo Parlamentario, basado en la representación del pueblo en el parlamento. "En el Parlamento, dirá Carl Schmitt, para las leyes de reforma de la Constitución, se exige una mayoría de dos tercios, en vez de la mayoría simple; tratándose de una decisión popular, no se osa exigir semejante calificación de la mayoría del pueblo inmediatamente presente; la contradicción con el principio democrático de la mayoría simple resulta aquí demasiado chocante"<sup>89</sup>. En realidad dicha quiebra tiene su explicación con base en la doctrina de la rigidez constitucional, como consecuencia del carácter supralegal de la Constitución y que algunos autores remiten a la teoría del "*pouvoir constituant*" de Sieyès y sus representantes extraordinarios de "Qué es el Tercer Estado" ya citado con anterioridad.

Esta misma situación puede explicar, la exigencia impuesta por el párrafo 1o. del artículo 76 según el cual para que una modificación de la Constitución propuesta por iniciativa popular pueda considerarse aprobada, se necesita el voto afirmativo de la mayoría de los electores inscritos, aunque con ello quedó prácticamente cerrada la posibilidad de celebrarse Referenda constitucionales, como lo prueba el hecho de que en los casi quince años de vigencia de la Constitución, nunca llegó a celebrarse ningún Referendum.

### Referendum Legislativo

Más ampliamente fue recogida la posibilidad de Referendum legislativo, ya que, con independencia de las salvedades anteriormente mencionadas para el Referendum constitucional de arbitraje, la Constitución prevé tres posibilidades para que la aprobación de una ley sea sometida a votación popular:

a) En primer término, al igual que en el referéndum constitucional, la votación popular puede ser la continuidad de una iniciativa popular, que no haya sido aceptada por el Reichstag.

b) En segundo lugar, lo que se ha denominado Referendum facultativo, es decir aquél que permite a una veinteaava parte del cuerpo electoral solicitar la

---

<sup>89</sup> Schmitt, C *Teoría de la* . Ob cit. p. 102.

celebración de un Referéndum sobre el texto aprobado por las Cámaras, siempre que la publicación de dicho texto, haya sido retrasada dos meses a petición de un tercio del Reichstag (artículos 72 y 73.3 de la Constitución). No se trata, en consecuencia, sólo de un Referéndum a petición popular, sino de la confluencia de voluntades de la tercera parte de la Cámara Baja y la veinteva parte del cuerpo electoral, con el fin de dar un medio de defensa a las minorías en el seno de la Cámara.

Sin embargo, como dicha posibilidad entrañaba que la oposición la solicitara como una forma de seguir retrasándola todavía más antes de su entrada en vigor, se excluyó de esta participación a las disposiciones declaradas "urgentes" mismas que podían ser publicadas por el Presidente del Reich, anulando con ello la efectividad del referéndum legislativo, ocasionándose una desvalorización de dicha Institución, que la volvió inoperante en la Constitución. Tan sólo en una ocasión se obtuvo la demora de la publicación de un texto (marzo de 1926) y ésta fue provocada por el Presidente Hindenburg, a fin de obtener el compromiso entre las partes implicadas, sin que se llegara a desembocar en la votación popular.

c) La tercera posibilidad de Referendum legislativo, es que éste fuese solicitado por el Presidente de Reich, sobre cualquier disposición aprobada por las Cámaras, durante el mes siguiente a una aprobación parlamentaria (artículo 73); porque a pesar de la situación privilegiada del Presidente del Reich en el marco de las Instituciones parlamentarias (irrevocabilidad, derecho de disolución, potestad de legislar por decreto, etc.), éste se quedaba paralizado ante los textos aprobados por las Cámaras. Frente a tal eventualidad, el artículo 73.1 le concede la prerrogativa del Referendum; el tema fue sin embargo enormemente polémico en los debates de la Asamblea constituyente porque si la voluntad del Presidente por sí sola podía generar el Referéndum frente a las Cámaras, la Institución quedaba configurada como un verdadero "*appell au peuple*" plebiscitario. En otras palabras significaba que, mediante referendun, el presidente convocaba al pueblo a pronunciarse por una ley ya aprobada por las Cámaras (acto legislativo), pero que al cuestionarla al llamar al pueblo para que se pronuncie por el "sí" o "no", la convertía en un acto más político que jurídico, Es decir, se convertía en un plebiscito.

Por ello finalmente, se impuso la opinión de los grupos liberales y demócratas, según los cuales, todo acto político del Presidente del Reich debía ser refrendado por el Canciller o por el correspondiente Ministro del Reich como contrapeso a tal prerrogativa (artículo 50). Dicho freno obró los efectos deseados, pues no llegó a celebrarse ningún Referendum a instancia presidencial.

No obstante y durante la V República Francesa con un sistema semipresidencial, con ciertos vestigios parlamentarios y con una regulación análoga del Referendum legislativo, si sería frecuentemente utilizado.

Por último, una limitación, válida para las tres variantes del Referendum legislativo fue la establecida en el artículo 75 del texto constitucional según el cual "una resolución del Reichstag sólo podrá quedar sin efecto en virtud de Referendum, cuando en éste tome parte la mayoría de los electores".

En relación a dicho artículo, se planteó el problema de hasta qué punto era éste aplicable a los proyectos presentados por iniciativa popular. Sin embargo, la práctica constitucional y el Tribunal Constitucional, terminaron pronunciándose afirmativamente en la medida en que, la no aprobación del texto, significaba igualmente una "resolución" parlamentaria.

### 2.5.1.3. Referendum de arbitraje

De entre las variadas formas que presenta la participación directa en la Constitución de Weimar, sin duda alguna el Referendum de arbitraje es la participación más novedosa, y sin parecido en otras Constituciones anteriores<sup>90</sup> o posteriores. El propósito de este referéndum es recurrir a la votación popular como medio de dirimir las discrepancias entre las Cámaras. Se parte, en consecuencia, de la naturaleza del Reichstag, representante de los Lander; se reserva al Presidente del Reich el papel de moderador, y finalmente al pueblo se le otorga la última *ratio* del poder estatal.

El tema de debate puede ser, ya sea un texto legislativo o bien un proyecto de modificación de la Constitución. En ambos casos, se necesita la oposición del Reichsrat (Cámara Alta) al texto votado por el Reichstag (Cámara Baja) y una segunda votación en esta última Cámara Baja, sin embargo los efectos son distintos según la naturaleza del proyecto y el resultado de la segunda votación del Reichstag, lo que exige una enumeración un tanto casuística.

En relación a esta específica participación y a partir de los supuestos de la República de Weimar (bicameralismo en el que la 2a. Cámara representa los países de la Federación), la misma ha recibido críticas muy favorables de los constitucionalistas, sin embargo no hay ninguna Institución análoga en el constitucionalismo posterior.

---

<sup>90</sup> El Artículo 120 de la Constitución Suiza de 1874 contiene una disposición relativamente análoga para el supuesto de una discrepancia de las Cámaras en torno a una revisión "total" de la Constitución, pero no ha llegado a tener arraigo.

#### **2.5.1.4. Referendum para la revocación del Presidente**

Según el artículo 43 de la Constitución, el Presidente del Reich, elegido por siete años, e irresponsable ante las Cámaras, "puede ser depuesto a propuesta del Reichstag mediante voto popular. El acuerdo del Reichstag requiere mayoría de 2/3, y una vez adoptado cesará al Presidente en el ejercicio de su cargo. Si la propuesta de destitución es rechazada por el voto popular, se entenderá que ello equivale a una reelección del Presidente y el Reichstag quedará disuelto como consecuencia".

Este enunciado se introduce en el Derecho constitucional europeo con pequeñas salvedades. Sin embargo, una variante de la participación directa para la revocación del Presidente está en varias de las Constituciones Estatales de los EE.UU. bajo la denominación de "recall"<sup>91</sup> con la que se pretendía según Preuss, otorgar el derecho al pueblo de juzgar la conducta del Presidente.

Sin embargo, tras los debates en la comisión de la Asamblea constituyente, la Institución quedaría desfigurada gracias al apoyo de los diputados nacional-alemanes, sin que dicho texto fuese retocado en la lectura por el pleno <sup>92</sup>.

En efecto, por referencia al "recall", existe una importante diferencia, porque a través de éste, no se podía revocar más que a funcionarios o autoridades locales; en el Referendum de Weimar se ponía en peligro a la suprema magistratura de la Nación, con el consiguiente temor del votante al vacío de poder que podía producirse en el supuesto de ser revocado el Presidente del Reich. Además la redacción del artículo 43 le confiere al Presidente un papel de víctima de la partitocracia parlamentaria; porque el mismo, en caso de que el resultado le fuera favorable, era reelegido para un nuevo mandato y las Cámaras sancionadas con la disolución ante tal atrevimiento.

#### **2.5.1.5. Referendum local**

En último lugar es preciso dedicar unas líneas al artículo 18 de la Constitución de Weimar, por el cual se regulan las condiciones en que las poblaciones de uno o varios "Lander" pueden solicitar por Plebiscito las modificaciones territoriales internas del Reich. Se trata, aquí, también de una innovación de la Constitución de Weimar, que incorpora al Derecho Constitucional, un principio clásico en el Derecho Internacional y que es la autodeterminación de los

---

<sup>91</sup> Battelli, M. cita que el "recall" existía en 1932 en diez Estados de la Unión, *Les institutions de démocratie directe*. París, 1932, pág. 98.

<sup>92</sup> Idem p 99

pueblos,<sup>93</sup> traducido aquí mediante votación popular. Como señala Friedrich, a partir de la Revolución Francesa la acción popular directa había venido jugando esporádicamente su papel en los asuntos internacionales; así los Referenda concernientes al "status" territorial de las áreas controvertidas venían celebrándose esporádicamente durante el siglo XIX;<sup>94</sup> lo cual por otra parte era congruente con el proceso de consolidación de la burguesía y la formación de las nacionalidades. Estos criterios influyeron finalmente en la construcción del mapa europeo en el Tratado de Versailles, posterior a la Primera Guerra mundial y que Alemania tuvo que verse obligada a aceptar<sup>95</sup>.

La Constitución de Weimar, contiene dichos principios, si bien en el artículo 167, y entre "las disposiciones transitorias y adicionales" establece un plazo de dos años desde su promulgación, para la entrada en vigor de dicho artículo 18, lo cual era entendible dada la situación mundial.

En el constitucionalismo posterior, el principio de autodeterminación encontró especial atención, por ejemplo en la Constitución Española de 1931.<sup>96</sup> Finalmente y en la misma línea (como medio de alterar demarcaciones territoriales internas) se pueden citar el artículo 29.2 de la vigente Ley Fundamental de Bonn (única modalidad de participación directa que se reconoce en el texto), el artículo 86 de la Constitución de la V República Francesa y especialmente en la Constitución de 1947.

#### 2.5.1.6. La Iniciativa Popular como antecedente al Referendum

Es una modalidad de participación directa tomada de la Constitución Helvética de 1876 y que la Constitución de Weimar incorpora en su artículo 73.3 a un marco parlamentario. A través de ella un determinado número de ciudadanos puede poner en marcha el procedimiento legislativo (o constitucional) mediante la presentación de un proyecto al respecto, bien conteniendo los

---

<sup>93</sup> Este principio se instaura desde la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y su Constitución de 1787. Asimismo en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. Actualmente y a nivel internacional está contenido en el artículo 1, párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>94</sup> Friedrich, C , *Gobierno Constitucional y Democracia*. Madrid, 1975. Volumen II, pág. 569.

<sup>95</sup> Se celebraron con tal motivo, y bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, votaciones populares en Schleswig (14 de marzo de 1920), Allenstein y Marienwerder (11 de julio de 1920), Klagenfurt (10 de octubre de 1920), Alta Silesia (20 de marzo de 1921) y Sapon (28 de mayo de 1921) Historical Survey of The Activities of the League of Nations, citado en Max Sorensen. *Manual de...* p.797

<sup>96</sup> La actual Constitución de 1978, no alude de manera expresa a la autodeterminación Sólo señala en el preámbulo que "en uso de su soberanía proclama su voluntad de...Colaborar con el fortalecimiento de una relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra". Lo que si determina la actual Constitución en el artículo 2 es " el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran" y dedica el Capítulo Tercero, a las Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Valencia y Madrid)

principios básicos del mismo, o redactando un texto pormenorizado en artículos. Como se aprecia, tal precepto incluye de modo implícito la posibilidad de la iniciativa legislativa popular, lo que planteó varios problemas y discusiones doctrinales; por ejemplo, si era posible la iniciativa popular en materia constitucional.

Como no había disposiciones claras, los distintos autores fueron unánimes en admitir que el pueblo tenía derecho a solicitar la reforma constitucional, siempre que se respetase el límite genérico de presentar un proyecto detallado.

En cambio fue igualmente unánime la doctrina al establecer que sólo serían susceptibles de iniciativa popular aquellas materias regulables mediante ley material. Pero el tema más polémico fue la extensión que debía darse a la limitación contenida en el apartado 4 del mencionado artículo 73 según el cual "sólo el Presidente del Reich puede provocar un Referendum sobre el presupuesto, las leyes fiscales y las leyes sobre tratados". Para unos, el precepto mencionado contenía unas matizaciones a la regla general y en cuanto tales no podían extenderse por analogía a materias colindantes, máxime tratándose de unas excepciones a derechos del pueblo soberano.

No obstante y para otros autores a quienes encabeza Carl Schmitt, extienden tal limitación a todas las leyes de finanzas o aquellas normas que tengan influencia sobre el presupuesto. La cuestión quedará pendiente y se planteará con frecuencia en el constitucionalismo posterior.

Por ejemplo, en la Constitución Española vigente de 1978 que otorga en el artículo 87.3 el derecho de iniciativa popular para la proposición de leyes, no la prohíbe expresamente en materia de presupuesto, pero sí en materia tributaria, lo que indirectamente puede afectar a aquél.

Asimismo el artículo 134.6 señala la facultad del Gobierno para: "la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación"; y el punto 7 del citado artículo, señala que: "Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación." Finalmente el artículo 149 señala la facultad exclusiva del Estado en materia de: 14a. "Hacienda General y Deuda del Estado".

Es decir, la materia tributaria, hacendaria y presupuestaria generalmente son competencia exclusiva del Estado a través de sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y difícilmente son competencia del pueblo vía los mecanismos de participación ciudadana directa.

Por último, y volviendo a la Constitución de Weimar y respecto al procedimiento a seguir para la iniciativa popular, el cual sería regulado por la Ley del 27 de junio de 1921 y en la que se establecen las distintas fases por las que ha de pasar la iniciativa popular hasta desembocar en el Referendum,

a no ser que tal, como disponía el artículo 73.3 de la Constitución, las Cámaras aceptasen sin modificación el proyecto de ley, lo que inutilizaba al futuro Referéndum. Dicha aprobación parlamentaria, como es natural, ha de realizarse en las mismas condiciones exigidas a los proyectos gubernamentales y acorde a la naturaleza constitucional o legislativa del mismo.

Es importante destacar que en la Constitución de Weimar, el Referendun es la continuidad obligada de una Iniciativa Popular (salvo la excepción ya mencionada), configurando lo que C. Schmitt calificó "procedimiento de legislación popular en sentido propio", única forma de que la Iniciativa popular tenga virtualidad, como lo fue en la Iniciativa popular en la Constitución italiana de 1947.

#### **2.5.1.7. Resultados sobre las aplicaciones de las Instituciones de participación directa en la República de Weimar**

No se conoce con exactitud el grado de aplicación de las Instituciones de participación directa durante la vida constitucional de Weimar. Sin embargo, con base en trabajos e investigaciones de la época (en especial tesis doctorales que por lo novedoso del tema tomaron éste como objeto), se puede extraer una serie de conclusiones válidas para apreciar el significado de dichas Instituciones en la República de Weimar.

Para ello es preciso situar a la participación directa, en el marco general de la participación política y su ordenación general en el texto constitucional, tema por otra parte de especial importancia en el momento histórico en que se sitúa la obra de Weimar.

Dicha participación política, como ya se ha dicho, se articula en el texto constitucional de Weimar a través de tres Instituciones, tomadas de diferentes modelos constitucionales (Francia, EE.UU. y Suiza), y que dan a la Constitución una triple faceta: la parlamentaria, la presidencial y la democrática directa, si bien predomina la primera sobre las otras.

Un segundo aspecto, digno de mencionarse con carácter previo es el régimen electoral y el sistema de partidos que paralelamente se desarrolla en Weimar. El primero con arreglo al sistema proporcional puro (en relación por supuesto a la Cámara Baja) propicia una amplia representación de todos los grupos políticos y tiende a un pluripartidismo en el más estricto sentido. De las ocho consultas electorales celebradas entre 1919 y 1932, la media de partidos

representados en el Reichstag resultante oscila entre diez y doce<sup>97</sup>. En cuanto al sistema de partidos, es preciso notar, aparte del ya mencionado pluripartidismo, el fuerte arraigo popular de gran parte de ellos, estructurados como partidos de masas con un alto grado de disciplina.

Es a partir de dichas premisas cuando se puede comprender el significado de las Instituciones de participación directa en la vida política de Weimar en relación con sus tres fases principales: la parlamentaria, la presidencial y la violación de la Constitución.

#### a) La Fase Parlamentaria.

El primer período abarca hasta 1928 y se puede caracterizar como un sistema parlamentario pluripartidista. Con una Cámara Baja cuya mayoría oscila entre 250 y 300 escaños, el partido dominante, el S.P.D., no rebasó los 160 escaños más que en una ocasión. Por otro lado, apoyado el régimen en los tres partidos de más peso en la Asamblea constituyente: S.P.D., Zentrum y D.D.P., las alternativas de poder se suceden en el marco parlamentario<sup>98</sup> sin que las fuerzas extrasistema lleguen a tener consistencia en un marco que puede ser calificado como "hiperrepresentativo". En dicho contexto, las Instituciones de participación directa adoptan un carácter marginal en relación al cauce parlamentario en torno al que se desarrolla principalmente el juego político. Las Instituciones de participación directa sólo son utilizadas en dos ocasiones por grupos marginales: el 20 de junio de 1926 la extrema izquierda promueve una iniciativa popular relativa a la expropiación de los antiguos príncipes y que se considera como no celebrada por no votar el 50% del censo electoral. En diciembre de 1929 será la extrema derecha la que utilice dicho procedimiento con idéntico resultado.

Como ya se mencionó, esta prevalencia del sistema parlamentario unido a la insistencia de la racionalidad, hizo que las Instituciones de Democracia directa contenidas en la Constitución de Weimar (hasta seis opciones de participación directa y que fueron: el Referendum Constitucional, Legislativo, de Arbitraje, para la Revocación del Presidente, Local y la Iniciativa Popular), quedaran dispersas a lo largo del texto constitucional y hayan perdido en claridad.

b) Es difícil precisar las causas de la transformación de la República de Weimar y que desembocarían en el advenimiento del nazismo, que constituyen la antítesis de lo que significaba la Constitución. Crisis

---

<sup>97</sup> Datos tomados de las estadísticas electorales en relación a la República de Weimar en Duverger, M., *Constitutions et documents politiques*. París, 1971, pág. 536

<sup>98</sup> Cuatro son las coaliciones que gobiernan durante dicho período: la coalición de Weimar (SPD., DDP., Zentrum), la coalición burguesa (DDP., Zentrum, DVP.), la coalición de derechas (Zentrum, DVP., DNP.) y la Gran Coalición (SPD., DDP., Zentrum y DNP.). Véase Castellan, G.: "L'Allemagne de Weimar". París, 1971, pág. 119.

económica y crack del 29, desgaste de la clase política parlamentaria que la sostenía; las contradicciones en el seno del movimiento obrero; proceso histórico-cultural que conducía irremediabilmente al nazismo, son factores e intentos de explicación del "misterio de la República de Weimar"<sup>99</sup>. Lo único que parece constar es la incapacidad para responder a las demandas y contradicciones del sistema social a partir de 1929 y con especial agudeza en 1932. Ello supondrá una primera transformación y reinterpretación del texto constitucional en 1929 y una flagrante violación a partir del 30 de enero de 1933.

Concretamente será en marzo de 1930 con el ascenso al poder de Hitler, la instalación del III Reich y la designación de Brüning como Canciller, cuando se inicia la era de la "Präsidentialregierung", es decir, la era de los gobiernos sin mayoría parlamentaria y de confianza presidencial. En dicho nuevo contexto las Instituciones de participación directa no serán utilizadas en ninguna ocasión.

Si en una primera aproximación sorprende la escasa utilización de una Institución cuya finalidad es limitar el poder de las Cámaras, durante el período que precisamente se caracteriza por la desvalorización de éstas, un análisis más detallado permite aclarar el significado real de las Instituciones de participación directa en el texto constitucional.

En efecto, destinadas a servir de contrapeso a la actividad parlamentaria, su regulación está rodeada de tanto frenos que pierde fuerza y en todo caso su práctica queda reducida a la de mero contrapeso, y con muchas limitaciones en su regulación jurídica; tantas limitaciones que se pierde el sentido plebiscitario.

Por ejemplo, baste citar entre las medidas más significativas, la elevada cifra de firmas exigidas para la puesta en marcha de una iniciativa de Referéndum (superior a cuatro millones), la regulación del Referéndum legislativo a instancias del Presidente, que presupone una actitud abiertamente enfrentada de éste con las Cámaras, o el importante freno del artículo 75, exigiendo la respuesta afirmativa de la mayoría del censo electoral para poder derogar una disposición aprobada por las Cámaras. No es por tanto de extrañar la no utilización de tales técnicas de participación directa en el período de hegemonía presidencial, y lo inadecuado de su regulación para el período siguiente, de claro signo plebiscitario.

c) Finalmente y con la subida de Hitler al poder el 30 de enero de 1933, no se puede ya hablar de vigencia de la Constitución, sino de su flagrante violación. sin embargo, es importante formular unas advertencias en torno a la relación

---

<sup>99</sup> Klein, C., *De los espartaquistas al nazismo*. Barcelona, 1970, pág. 145.

de la participación directa en el marco del nazismo. Dos son los aspectos más importantes en relación al mismo:

- En primer término la frecuente utilización por Hitler de la consulta popular directa en su toma de poder y durante su mantenimiento. Tan sólo diez meses después de la toma del poder en enero de 1933, se celebra una primera consulta popular en relación a la Conferencia de Desarme de Ginebra y la retirada de la Sociedad de Naciones. En agosto de 1934 la Ley de Plenos Poderes será igualmente ratificada por votación popular. En adelante tal tipo de consultas con abrumadores resultados afirmativos serían frecuentes.

- En segundo lugar la insuficiencia de las Instituciones Weimarianas, que son sustituidas por Ley de 14 de julio de 1933 que regula el procedimiento a seguir en dicho tipo de votaciones. Tres son los aspectos más significativos que se modifican del texto constitucional: a) en primer término por lo que se refiere a la puesta en marcha del procedimiento plebiscitario, se reserva dicha facultad al Gobierno, suprimiéndose la iniciativa popular o la de las Cámaras; b) en cuanto al objeto de la consulta, se amplía a cualquier tipo de normas o medidas gubernamentales; por último, c) en cuanto al cómputo de los resultados, se suprime la restricción que exige mayoría de votantes para que la consulta fuera válida.

Finalmente no hay que olvidar, que la formación y desarrollo constitucional de la República de Weimar es un claro modelo para comprender las Instituciones de participación directa, en la medida en que suponen la aplicación de éstas a un régimen parlamentario moderno y en un ámbito geográficamente extenso (60 000 000 de habitantes).

Por otra parte, la Constitución de Weimar, responde a las discusiones doctrinales, e incluye importantes opciones de participación directa, que una vez institucionalizadas y llevadas a cabo, van a dar diversos resultados y apreciaciones políticas. Circunstancias éstas, que hacen de la vida constitucional de Weimar, una interesante síntesis para la observación de las Instituciones de participación directa en el Derecho Constitucional Contemporáneo.

## **2.5.2. Menciones sobre otros textos constitucionales**

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, no sólo se produce una nueva configuración en el aspecto internacional a través del Tratado de Versailles, sino que igualmente en el aspecto interior se producen convulsiones y

alteraciones trascendentes, que conducen a gran parte de los Estados beligerantes a revisar sus textos constitucionales, en ese afán ya mencionado de racionalizar el proceso político. El más importante por su carácter innovador es el texto constitucional de Weimar, pero igualmente en el período de 1919-1922 revisan su Constitución los Estados de Austria, Checoslovaquia, Finlandia, Irlanda y los tres pequeños estados bálticos: Lituania, Letonia y Estonia.

Igualmente incluyen fórmulas de participación directa, la Constitución Checoslovaca del 29 de febrero de 1920, que prevé el Referéndum de arbitraje (art. 46 y ss.), la Constitución Austriaca del 1 de octubre de 1920, que incluye la iniciativa popular (art. 41) y el Referéndum de arbitraje (art. 43 y ss.) entre sus preceptos.

También la Constitución del Estado Libre de Irlanda incluye la iniciativa popular (art. 48), el Referéndum facultativo (art. 47) y el Referéndum constitucional (art. 50). En todos ellos, como queda dicho, está presente la huella de Weimar, las cuales, independientemente de su implementación y resultados en cada una de estas Constituciones, lo importante a destacar es la influencia de la Constitución de Weimar y la importancia de la participación directa en el constitucionalismo de entreguerras. Quizá la mayor novedad, la introduzca, una ley constitucional sueca, que establece la posibilidad de la consulta popular en Suecia en relación a un texto, con carácter consultivo, jurídicamente no vinculante.

Por último hay que destacar la Constitución de la II República Española en que también inspirándose en Weimar, incluirá fórmulas de participación directa. No obstante, al examinar el Derecho Constitucional Español desde la perspectiva del constitucionalismo europeo de entreguerras, su importancia es relativa porque desafortunadamente sigue de cerca los pasos de Weimar.

Sin embargo el caso español es importante, en la medida que supone la primera aplicación constitucional de la participación directa en España.

La actual Constitución Española de 1978, regula la participación ciudadana directa en los artículos 23, a través de los mecanismos de iniciativa popular, art. 87.3 y el referéndum consultivo, art. 92; así como otras modalidades de referéndum reguladas mediante una Ley Orgánica y que ya citamos.

## 2.6. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO SEGUNDO

**Primera:** las primeras aplicaciones de la participación directa durante la fase de la Revolución Francesa, se iniciaron en los documentos más importantes de la época: La Declaración de 1789 y la Constitución Francesa de 1791; porque no obstante el alto abstencionismo de ésta última para aprobarla, (porque todavía es respetable el *ancien regime*), pero la Convención, sinónimo de innovación y radicalismo democrático, tiene el valor de mostrar que en el mundo moderno era materialmente posible consultar al pueblo, a la totalidad de los ciudadanos, respecto de una medida concreta y las formulaciones de la participación directa, entran así en la dinámica del siglo XIX.

**Segunda:** No hay un consenso en los autores y el referendun es conceptualizado desde el punto de vista de su esencia; como en su clasificación, en sus efectos y hasta en los órganos que intervienen. Es decir, la conceptualización es mixta, sin embargo pocas veces es definido el referéndun con precisión para unir estos dos grandes sucesos que se contraponen y que son, por una parte: la imposibilidad de que todo el pueblo como soberano pueda ejercer la democracia, y por la otra: de que sus representantes no satisfacen sus necesidades como pueblo.

**Tercera:** Hay que decir en forma concreta lo que el referendun es; es decir, el referendun existe para impedir que los representantes del pueblo soberano actúen en contra de quienes les delegaron su soberanía. En consecuencia, el referendun tendrá como función principal acotar el poder de los representantes por los representados.

**Cuarta:** Lo trascendente también a decidir es, cómo los Estados *soberanos* acepten el ejercicio de la soberanía popular y a las otras formas de participación y dejen de acotarlas. Es decir, aún cuando se admite el principio dogmático de que la soberanía es del pueblo, o que el pueblo es soberano, sin embargo y precisamente ante este acotamiento de dicha soberanía que se evidencia en las muy diversas clasificaciones, subclasificaciones y demás acotaciones; hacen que el referendun al transplantarlo a la Constitución quede muy disminuido.

**Quinta:** Si bien es cierto que la discusión sobre la participación directa quedó centrada en Francia y no en Alemania, no obstante la riqueza doctrinal germana en la elaboración de la teoría jurídica sobre la participación directa es abundante, desafortunadamente dicha participación sólo ocupó un lugar marginal. En consecuencia, es en la Constitución de Weimar donde quedó reflejada y asentada ampliamente esta participación.

**Sexta:** Las Instituciones de Democracia directa contenidas en la Constitución de Weimar, si bien es cierto constituyeron un verdadero modelo de incorporación de dicha forma de participación a un régimen parlamentario porque hubo , hasta seis opciones de participación directa, sin embargo las mismas quedaron dispersas a lo largo del texto constitucional.

**Séptima:** Infortunadamente la facilidad de manipulación de la participación directa y la frecuente utilización por Hitler de los procedimientos de consulta directa, permitieron el abuso, porque tales procedimientos tuvieron una gran rentabilidad, en especial en cuanto medio de legitimación y punto de partida para la instauración de un nuevo orden. Asimismo, al conferirle al Gobierno la iniciativa de tales consultas y fijar el objeto de la consulta, alteraron el ordenamiento jurídico, que fue sustituido por un mero mecanismo de aprobación de cualquier decisión.

**Octava:** No obstante esta afirmación , no desmerece a la institución del referéndum, por el contrario, significa que al mismo hay que mantenerlo en las Constituciones que ya lo han instaurado con todas sus clasificaciones y subclasificaciones, pero lo importante es acrecentar y facilitar su ejercicio para que esté en constante práctica, y en consecuencia, no sólo sea un derecho, sino una facultad eficaz del electorado para acotar al sistema representativo, que es la función primordial del referendun.

**Novena:** Es difícil precisar las causas de la transformación de la República de Weimar y que desembocarían en el advenimiento del nazismo, que constituyen la antítesis de lo que significaba la Constitución. Crisis económica y crack del 29, desgaste de la clase política parlamentaria que la sostenía; las contradicciones en el seno del movimiento obrero; proceso histórico-cultural que conducía irremediabilmente al nazismo, son factores e intentos de explicación del "misterio de la República de Weimar" a partir de 1929 y con especial agudeza en 1932.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO SEGUNDO POR ORDEN DE MENCIÓN

- Müller, Max y Halder, Alois, *Diccionario de Filosofía*. Herder Barcelona, 1986. P. 443  
Diccionario de la Real Academia Española, p. 1159. Edic. de 1994.  
Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV, p. 190  
Cabanellas, G. *Diccionario Enciclopédico de Derecho* 21a edic Edit Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, 1987. p. 277.  
Biscaretti, Di Ruffia. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. México, Fondo de Cultura Económica 1975. p. 423.  
Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, *Diccionario de Política* México, 6a edic Siglo XXI Volumen 2 p. 14.  
Domínguez, Nassar Jorge. *El Estado y sus Constituciones*. Repromul, S.R.L. Valencia, 1979. p. 275.  
Obelhotzer, J. *The Referendum in America*. New Edition, Scribner's sons. New York, 1912. P. 100  
Sánchez, Viemonte. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, 1979. P. 204  
Dugit, L. *Traité de Droit Constitutionnel* Ancienne Libraire Fontemoing, París, 1921. Tomo II, P. 454  
Biscaretti, Di Ruffia. *Introducción al Derecho*...Ob. cit. p. 425.  
Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción del alemán por Eduardo Espín. Ariel Derecho. Madrid 1986. P. 299  
García, Pelayo Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1953. Pp. 183 y ss.  
Cabanellas, G. *Diccionario* Ob. Cit. p. 280  
Denquin, J.M. *Referendum et Plebiscite*. París, 1976. P. 34  
Biscaretti Di Ruffia. *Introducción al*...Ob. cit. p. 432.  
Loewenstein, K. *Teoría de la* ... Ob. Cit. p. 331.  
Cabanellas, G. *Diccionario*.. Ob. Cit. p. 287.  
Domínguez, Nassar J. *El Estado y*... Ob. cit. p. 279.  
Diccionario Jurídico OMEBA Ob. Cit. p. 373.  
Vallarta Marrón, José Luis. *Los Plebiscitos Organizados por las Metrópolis en Territorios Dependientes*. Anuario Jurídico X. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1983. Pp. 452 a 462  
Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1998. Tomo P-Z. p. 2856  
De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho* Porrúa, México, 1983. P. 348.  
Biscaretti, *Introducción al*...Ob. Cit. 434  
Jellinek, G., *Teoría de la Constitución*. Traducción y prólogo por Fernando de los Ríos Urruti. Edit. Albatros Buenos Aires, 1943. P. 195  
Boutmi, E.: *La declaration des droits de l'home et du citoyen et Mr. JELLINEK*. Annales des Sciences Politiques. París, 1902.  
Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho* Porrúa. México, 1995. P.p. 325 y 326.  
Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica México, 1978. pp. 64 a 75.

- Sánchez, Agesta L. *Derecho Constitucional Comparado* Madrid, 1973, pág. 249.
- Denquin, J.M. *Referendum et Plebiscite*. París, 1976, pág. 25.
- Capitant, René. *Democratie et participation politiquen* París, 1972, pág. 42.
- Bastid, P. en *Sieyès et sa pensée*. París, 1939, pág. 369
- Sánchez, Agesta L. *Historia del Constitucionalismo Español* Madrid, 1964, págs 46 y ss.
- Duverger, M. *Constitutions et Documents politiques*. París, 1971, pág. 431.
- Aubert, J. *Histoire constitutionnelle de la Suisse* Bern, 1974. P. 88 y ss
- Vallespín, Fernando. "El Discurso de la Democracia Radical" en: *La Democracia y sus Textos* Ob. Cit. pp 168 a171.
- Ferro, Gay Federico. *Introducción Histórica a la Filosofía*. Ed. Universidad de Chihuahua México, 1968 p 227
- Tunc, A. et S : *Le systeme constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*. París, 1954. Volumen I, pág. 29
- Friederich, C. *Gobierno Constitucional y Democracia*. Madrid, 1975, volumen II, pág. 561
- Jellinek, G. Teoría de la...Ob. Cit. p 200
- Arnáiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. Dirección general de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM. México, 1999 P. 136.
- Gottfried Dietze, *Pluralismo y Democracia*. [www.cees.or.gt/html/topics](http://www.cees.or.gt/html/topics)
- Jellinek. Teoría de la...Ob. cit. p.441
- Schmitt, Carl *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1958.
- Loewenstein, K. *Teoría de la*. Ob. Cit. P 400
- Quiroga, Lavié Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1991. P 263.
- Friedrich, C., *Gobierno Constitucional y Democracia*. Madrid, 1975 Volumen II, pág. 569.
- Sorensen, Max. *Manual de...* p.797
- Klein, C., *De los espartaquistas al nazismo*. Barcelona, 1970, pág. 145.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SUIZA, UN SISTEMA ÚNICO DE DEMOCRACIA DIRECTA**

### **3. CAPÍTULO TERCERO**

#### **SUIZA, UN SISTEMA UNICO DE DEMOCRACIA DIRECTA**

**97**

#### **3.1 INTRODUCCIÓN**

**97**

#### **3.2 EL SISTEMA CONSTITUCIONAL SUIZO EN LA ACTUALIDAD**

**98**

- 3.2.1 La Nueva Constitución Suiza de 1o. de Enero de 2000 99
- 3.2.2 La Revisión Constitucional 101
- 3.2.3 La regulación Constitucional sobre la participación directa en Suiza 101
- 3.2.4 La participación directa en la actual Constitución Suiza del 1o. de Enero del 2000 y sus reformas 109
- 3.2.5 El Referendum en la realidad de Suiza 111
- 3.2.6 Características de la democracia directa en Suiza 112
- 3.2.7 La Participación del pueblo suizo en materia de Referendum de 1945 a 1974 según los temas a decidir y participación femenina 113
- 3.2.8 Participación por sexos 113
- 3.2.9 Participación de 1970 al 2000 114
- 3.2.10 El Referendum es definitivamente más ejercido dentro de los Cantones suizos que a nivel federal 114
- 3.2.11 Actitud del votante suizo 116
- 3.2.12 El Referendum Constructivo y su rechazo a nivel federal 117
- 3.2.13 Actitud de la autoridad frente a la participación ciudadana 118
- 3.2.14 Motivación del voto 119
- 3.2.15 Partidos políticos y participación directa 121

#### **3.3 ES EL SISTEMA CONSTITUCIONAL SUIZO UN RÉGIMEN DE DEMOCRACIA DIRECTA?**

**124**

- 3.3.1 Diferentes tipificaciones del sistema político suizo 124
- 3.3.2 El régimen suizo es sin duda, una democracia directa 125

#### **3.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO TERCERO**

**127**

### 3. CAPÍTULO TERCERO

#### SUIZA<sup>1</sup>, UN SISTEMA UNICO DE DEMOCRACIA DIRECTA

##### 3.1 INTRODUCCIÓN

Puede clasificarse a Suiza sin lugar a dudas como el país más democrático del mundo, en particular si sostenemos que la democracia originaria es del pueblo

Y esta afirmación es contundente porque Suiza es una de las democracias directas más antiguas de Europa occidental, y porque es el país en donde se ejerce de manera constante y efectiva la democracia participativa.

Desde aquella antigua figura de la *Landsgemeinde* o asambleas del pueblo *ad referendum*, hasta hoy y mediante el cual, el electorado suizo participa en las decisiones de gobierno tanto a nivel local como federal, siendo la participación local más contundente que la federal.

Los ciudadanos suizos influyen en la toma de decisiones gubernamentales, fundamentalmente vía el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular. Pero es vía el referendun como los suizos toman decisiones que les afectan directa o indirectamente como son por ejemplo: la negativa para construir un sexto reactor nuclear; para que ciudadanos suizos no formen parte de las Fuerzas de Paz de la ONU o su negativa al ingreso a la Unión Europea. O bien, su afirmación para incorporarse al FMI y al Banco Mundial; el voto femenino, o aprobar a nivel Constitucional para que se penalice la discriminación racial.

Es cierto que Suiza es un país pequeño (41,288 km<sup>2</sup>), acostumbrado a la democracia y con una población de 7 millones de habitantes.<sup>2</sup>

No obstante y comparado con varios países con similares características sobresale por su democracia. Aún cuando se le compare con otros países con características muy divergentes pero con democracias reconocidas como los Estados Unidos, sigue destacando por su democracia directa.

En consecuencia, como país practicante de la democracia directa es único.

---

<sup>1</sup> Frecuentemente también se usa el nombre de Confederación Helvética para referirse a Suiza, aquel nombre proviene de *helvecios* (celtas) que fueron los primeros pobladores antes del poder de los romanos, de los borgoñones, de los francos hasta su independencia del Imperio con el Tratado de Basilea en 1499. El nombre de Suiza, proviene del cantón fundador: Suiza, o en alemán: Schwyz.

<sup>2</sup> De estos siete millones, el 17% son extranjeros residentes permanentes (yugoeslavos, turcos, italianos, españoles, portugueses e indús tamilyes)

En efecto, los suizos participan en promedio en 4 referenda anuales federales; además de los cantonales y municipales. De hecho la participación democrática en la toma de decisiones a nivel local es más contundente que a nivel federal, lo que confirma el interés de los suizos en las decisiones que les afectan más como pueblo que como Estado.<sup>3</sup>

Es importante subrayar que el ejercicio de la democracia directa en Suiza también presenta problemas, luchas de poder y grupos; y en ocasiones, hasta cierto desencanto del electorado por el uso o abuso de la misma.

No obstante, ello es consecuencia inevitable de la democracia y que no ha derivado de ninguna manera en retrocesos para su ejercicio o limitantes para su actuación y efectividad.

Finalmente también hay que dejar claro, que la democracia directa suiza es difícil de imitar o de "exportar".

Ya lo dijimos: Suiza es un pueblo acostumbrado a la democracia, al orden, al respeto por la autoridad y el Estado de Derecho. Todo esto es parte de la idiosincrasia del pueblo suizo.

Sin embargo, si puede aprenderse de este pequeño, pero muy democrático país, porque el mismo ha aprendido de su propia historia, también llena de guerras, traiciones, alianzas y pactos pero que finalmente culminaron en un pueblo democrático, en donde el Estado garantiza el ejercicio de la democracia directa, porque el Estado Federal Suizo es también un Estado de Derecho.

### **3.2 EL SISTEMA CONSTITUCIONAL SUIZO EN LA ACTUALIDAD**

El sistema constitucional suizo es muy antiguo. Después de la independencia del Sacro Imperio Romano-Germano en 1218, se formó la Liga de Cantones, quienes se dieron la Primera Carta Magna en 1291, misma que fue renovada en 1315 para instaurar el principio de la Federación.

El Tratado de Westfalia de 1648 reconoció a Suiza como Estado soberano, sin embargo en 1798 y bajo la invasión francesa, le fue impuesta la Constitución Napoleónica.

---

<sup>3</sup> De hecho la participación a nivel federal no es muy elocuente, ya que en promedio el abstencionismo para referenda federales se acerca al 50%

Para 1815, el Congreso de Viena declara la neutralidad Suiza y en 1848, por primera vez Suiza tiene una Constitución que agrupa a 22 Cantones<sup>4</sup> como parte de la Federación Suiza y como Estado Soberano.

Esta Constitución fue renovada en 1874, como resultado de las fuertes tensiones religiosas que provocaron la expulsión de los Jesuitas y la disolución del Sonderbund (liga formada por los católicos conservadores).

Asimismo porque se hace también la revisión del Pacto de 1815, lo que trae como consecuencia la casi total adopción por los Cantones de la participación o democracia directa directa a nivel constitucional.<sup>5</sup>

Esta Constitución de 1874 estuvo vigente 124 años hasta la actual Constitución Federal de la Confederación Suiza, cuya última iniciativa para una revisión total fue el 18 de diciembre de 1998 y sometida a referendun.

Una vez que fue aprobada por el pueblo suizo, entró en vigor el 1o de Enero del 2000.

### 3.2.1 La Nueva Constitución Suiza de 1o. de Enero de 2000

La Constitución se inicia con un *Preámbulo*, en el cual está la parte dogmática que expresamente señala :

Au nom de Dieu Tout-Puissant !  
(*En nombre de Dios Todopoderoso !*)

Asimismo, se basa entre otros principios en los de:  
*liberté, démocratie, indépendance et la paix.*

Suiza se constituye como un Estado Federal (aunque la denominación oficial sea Confederación Suiza) con la descripción de las facultades de la Federación y las de los Cantones, que en el artículo 3o. dispone:

*"Los Cantones son soberanos, en tanto que su soberanía no está limitada por la Constitución federal y ejercen todos los derechos que no son delegados a la Confederación".*

El Título 2, Capítulo primero contiene en forma muy extensa los *Derechos Fundamentales*, que van de los artículos 7o. al 40. Estos derechos son universales, no obstante se encuentran derechos muy singulares como por

---

<sup>4</sup> Actualmente son 23 Cantones con la creación del Cantón de Jura, aprobado por referendun en 1993.

<sup>5</sup> Hangartner, Ivo *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1982. P.3

ejemplo, el derecho a la opinión y a la información (artículo 16); el derecho a la libertad del arte garantizada (artículo 21); etc.

El Título 5 se ocupa de las Autoridades Federales.

Estas autoridades son según el Capítulo 2: La Asamblea Federal que se compone de dos Cámaras: el Consejo Nacional que representan a la totalidad de los ciudadanos suizos en 200 diputados electos por sufragio directo; y el Consejo de los Estados que representan a los Cantones a través de la elección de 46 diputados...

Esta Asamblea Federal es un órgano particularmente especial porque no tiene similitud en ningún otro Estado Federal, ya que, por ejemplo, se le atribuyen funciones más amplias que las de las Cámaras en los sistemas parlamentarios; y la Constitución Suiza en su artículo 148 la califica como la *autoridad suprema de la Confederación*. No obstante no es un poder legislativo, ni ejecutivo propiamente dicho; ni tampoco se le atribuye la moción de censura frente a los Consejos ya citados ni frente al Consejo Federal (Poder Ejecutivo).

Señala Gutiérrez Baylón, que el sistema de Asamblea funciona bajo el principio de confusión (fusión) de poderes, a diferencia del parlamentario que se funda en la colaboración, o el presidencial que está bajo la división de funciones.

Incluso -añade el autor-, el sistema de Asamblea se puede considerar como una fase superior de parlamentarismo, por la total preponderancia y fortaleza que la Asamblea ejerce sobre el órgano administrativo, y convierte al sistema de Asamblea en un "sistema archidemocrático" (Loewenstein).<sup>6</sup>

Por lo que respecta al poder ejecutivo es asumido por un Consejo Federal integrado por siete miembros, elegidos para cuatro años por la Asamblea Federal con carácter inamovible y de atribuciones limitadas. La presidencia de dicho órgano es desempeñada por uno de sus miembros con carácter rotativo y duración anual. El presidente del Consejo Federal será también el Presidente de la Confederación. (Artículos 174 a 187).

Por lo que atañe al poder judicial, se constituye por un Tribunal Federal que tiene competencia, entre otras, para conocer violaciones a los derechos Constitucionales; violaciones a la autonomía de los Cantones; violaciones a los Tratados internacionales y convenios intercantionales; para dirimir las discrepancias entre las autoridades Federales y Cantonales; etc., pero no tiene competencia para juzgar la constitucionalidad de las leyes federales.

---

<sup>6</sup> Citado por Gutiérrez, Baylón Juan de Dios. "Mitos y Realidades del Constitucionalismo Suizo" en: Estudios Constitucionales y Parlamentarios. LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México 1999. P.271.

En consecuencia, no existe en Suiza un órgano encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes, como si lo hay por ejemplo en México, como parte de las competencias de la Suprema Corte de Justicia.

### **3.2.2 La Revisión Constitucional**

El Título Sexto y en particular el artículo 192 se refieren a la revisión de la Constitución, que puede ser total o parcial y hacerse en cualquier tiempo.

Por lo que atañe a la revisión total, el artículo 193 indica que puede ser propuesta por el pueblo en una iniciativa popular; en una iniciativa parlamentaria, o bien decretada por la Asamblea Federal pero en cada caso ha de ser obligatoriamente sometida a votación popular.

Este enunciado tan simple, nos deja sin saber, cuando se considera una revisión total, porque en caso de que se pidiera por ejemplo, la supresión del Consejo de Estado, o se solicitara dejar el Poder Ejecutivo en manos de su presidente, el cual es electo de por vida; se concluirá que no se trata de una revisión parcial, sino de un cambio de importancia vital, aún cuando se trate sólo de modificar uno o dos artículos.

En consecuencia, se hace difícil precisar jurídicamente en qué consiste una revisión parcial de una revisión total o bien, diferenciar ambas con claridad. En cuanto a la tramitación de esta iniciativa, el artículo señala que debe ser sometida a votación popular, y en caso de respuesta afirmativa, se procederá automáticamente a la disolución de las Cámaras y en consecuencia, las nuevas Cámaras elegidas tendrían carácter de Asambleas Constituyentes.

Por lo que respecta a la revisión parcial de la Constitución, se contiene en el artículo 194 y puede ser solicitada por el pueblo o decretada por la Asamblea Federal.

### **3.2.3 La regulación Constitucional sobre la participación directa en Suiza**

La Constitución Suiza contiene ampliamente fórmulas de participación directa. Dichas instituciones están en el texto constitucional desde 1874, cuando se empezó regulando el proceso legislativo y la revisión constitucional.

Estas instituciones han tenido diversas modificaciones lo que las ha permitido desarrollarse a través de diferentes leyes ordinarias para su puesta en práctica.

En la actualidad el procedimiento a seguir para la participación popular directa está contenido en tres disposiciones principales y que son las de 1874 y 1962<sup>7</sup>, y también en numerosas disposiciones en otros textos legales, que desafortunadamente las había dispersado, no obstante ser instituciones centrales del sistema político helvético.

Ello llevó al Consejo Federal a elaborar un proyecto de ley sobre Derechos Políticos con fecha 9 de abril de 1975, el cual fue remitido a las Cámaras junto con un mensaje para unificar las disposiciones al respecto.

Esta Ley fue finalmente votada y entró en vigor el 17 de Diciembre de 1976. Se puede afirmar que es una ley reglamentaria de los actuales artículos 138 a 142 de la Constitución Suiza.

Por lo que respecta a la reciente Constitución Suiza del año 2000, las formas de participación ciudadana y su regulación constitucional, se contienen en el Título 4 *Pueblo y Cantones*, y en particular en el Capítulo 2: *La Iniciativa y el Referendum*.

Tres son las modalidades que adopta la participación directa:

- 1.- Iniciativa popular.
- 2.- Referéndum obligatorio en materias constitucionales, y
- 3.- Referéndum facultativo para leyes federales y tratados internacionales las cuales se verán a continuación.

### **3.2.3.1 La Iniciativa Popular**

Los artículos 138 y 139 regulan la Iniciativa Popular tendiente a la revisión total y parcial de la Constitución con la propuesta de 100.000 ciudadanos para ambos casos.

Dicha cifra que en 1874 representó alrededor de 8% del censo electoral, al haber sido modificada hoy representa tan sólo el 2% debido al incremento de la población, que actualmente rebasa los siete millones de habitantes.

La Iniciativa popular se prevé exclusivamente para materias constitucionales, es decir, para la revisión parcial o total de la Constitución, no obstante haberse

---

<sup>7</sup> Se trata concretamente de:

- Loi Federale concernant les votations sur les lois et arretes federaux, du 17-VI-1874
- Loi Federale concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives a la revisión de la Constitution du 23-III-1962.
- Loi sur les rapports entre les conseils du 23-III-1962.

propugnado en repetidas ocasiones su ampliación al ámbito legislativo, tal como existe en numerosas constituciones cantonales. El primer intento en tal sentido puede ser el ya mencionado proyecto de constitución de 1872, en que aparecía la Iniciativa popular legislativa junto al referendun legislativo obligatorio.

De hecho, una iniciativa del partido Socialista ampliando el artículo 93 de la Constitución de 1874 en el sentido mencionado, fue rechazada, por votación popular el 22 de octubre de 1961 por la mayoría de los votantes y por la totalidad de los Cantones.

Es de hacer notar que el argumento utilizado en contra de la Iniciativa popular legislativa, fue la significación centralista del proyecto, porque el mismo establecía el Referéndum legislativo para aquellas iniciativas que no hubieran sido aprobadas por ambas Cámaras; en consecuencia, argumentaban sus detractores, pueden ser aprobadas leyes en contra del Consejo de Estado, órgano de expresión de los intereses cantonales. Sin embargo, no se tenía en cuenta la realidad de las votaciones populares, las cuales significaron una verdadera defensa contra medidas de matiz centralista.

No obstante, y debido a la falta de un órgano que garantice la protección material de la Constitución<sup>8</sup>, la ausencia de Iniciativa popular legislativa no constituye ningún problema, porque muchas decisiones que en otros países serían materia de Decreto, en Suiza pasaron como "reformas" constitucionales.

Por ejemplo: disposiciones relativas a los mataderos de ganado (20 de agosto de 1893) o la semana laboral de cuarenta y cuatro horas (26 de octubre de 1958).

Por lo que respecta a la regulación de la Iniciativa popular en materias constitucionales, el artículo 139 de la Constitución enumera casuísticamente las diferentes formas que ésta adopta y la finalidad propuesta. En consecuencia, son tres las variantes que puede adoptar:

Iniciativa popular solicitando la revisión total de la Constitución, presentada en términos generales y sometida al voto popular (artículo 138).

Iniciativa popular igualmente presentada en términos generales o en un proyecto redactado pero solicitando la revisión parcial (artículo 139 inciso 2) y finalmente, la solicitud de revisión parcial, pero mediante un proyecto redactado como un artículo (artículo 139, inciso 5).

Originariamente la Iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución no estaba expresamente reconocida en el texto aprobado en 1874, lo que indujo a las Cámaras en 1880 a rechazar una iniciativa en tal sentido. Sin

---

<sup>8</sup> Darbellay, J, *L'initiative polulaire et les limites de la revisión constitutionnelle* Revue de Droit Public et de la Science Politique. No. 4, 1963, pág. 714.

embargo, dicho rechazo fue duramente criticado, lo que motivó la necesidad de modificar el anterior artículo 121, para que en forma expresa la Iniciativa popular pudiera invocarse para la revisión parcial de la Constitución, actualmente ésta disposición está en el artículo 194.

Si la Iniciativa es presentada en términos generales<sup>9</sup>, la Asamblea Federal tiene un plazo de dos años para pronunciarse. En caso de que las Cámaras acepten el contenido de la iniciativa, le darán el mismo tratamiento como si fuera una iniciativa parlamentaria. En caso de inconformidad o desacuerdo, se someterá el tema a votación popular, y si el pueblo responde afirmativamente, las Cámaras se verán obligadas a revisar el proyecto y someterlo nuevamente al voto popular (artículo 26 de la Ley del 23 de marzo de 1962 sobre coordinación entre las Cámaras).

La práctica constitucional sobre los supuestos mencionados, casi no fueron recurridos. Sin embargo y por lo que refiere a la Iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución redactada en artículos, se presentaron 59 iniciativas en los primeros cien años, y aún cuando también son pocas pero es pertinente conocer sus requisitos, mismos que a continuación se mencionan:

1.- La iniciativa no prevé ningún requisito especial, salvo la obtención de firmas, el nombre del Cantón y de la Comuna del lugar de estas firmas; texto de la iniciativa, firmas autógrafas que apoyan la iniciativa y certificación de la autoridad competente constatando que los firmantes tienen aptitud para firmar; no se requiere la autenticación de las firmas, limitándose a exigir que en las listas se haga constar la responsabilidad penal que entraña la falsificación de firma.

La legislación de 1962 introdujo una importante novedad con relación a la posibilidad de retirar el proyecto, para ello exige que en las listas de recabación de firmas figure el nombre de tres personas a las que se autorice a retirar la demanda. Es decir, dentro del número de votantes exigidos para presentar la iniciativa, deberán de escribirse los nombres y "sus generales" de tres personas responsables, quienes fungirán como "representantes" o promotores de los 100 mil que presentaron la iniciativa para en caso de retirar la misma. Estas personas si necesitarán de identificarse y autenticar sus firmas para poder retirar la iniciativa. Única y exclusivamente estarán autorizadas y facultadas por los votantes para este fin.

De hecho esta práctica constitucional fue admitida desde los años 50, y en la que los promotores de la iniciativa al final la privaban de su apoyo, porque la

---

<sup>9</sup> Tampoco la Iniciativa popular para revisión parcial presentada en términos generales es frecuente, pues en los cien años de vigencia tan sólo se ha utilizado e tres ocasiones (1941, 1951, 1966), siendo todas ellas rechazadas.

finalidad de la Iniciativa popular es frecuentemente utilizada como instrumento de presión ante las Autoridades Federales<sup>10</sup> Es decir, se anuncia una iniciativa sobre temas sobre los cuales no hay una verdadera intención de llevar a votación popular, sólo se trata de llamar la atención de las Autoridades Federales sobre ciertos asuntos, para forzarlas a pronunciarse sobre los mismos. En consecuencia, el artículo 4o de la Ley del 23 de marzo de 1962 exige tan sólo que dicha facultad de renuncia sea ejercida con anterioridad la fecha de la votación.

2.- Una vez alcanzado el número de firmas exigidas en un plazo de seis meses (las listas de firmas que tengan una antigüedad mayor se consideran no válidas), los promotores o primeros firmantes de la iniciativa remitirán las listas correspondientes al Consejo Federal, mismo que examinará que se han cumplido los requisitos legales, remitirá el texto de la propuesta a las Cámaras junto con un informe sobre el mismo. Las Cámaras cuentan con un plazo de tres años, desde la fecha de entrada de la iniciativa en el Consejo Federal, para pronunciarse al respecto.

El pronunciamiento de las Cámaras puede ser en tres sentidos:

- Por la abstención respecto al tema dejando transcurrir el plazo establecido sin pronunciarse o sin llegar a un acuerdo entre ambas Cámaras;
- Elaborando una recomendación para el votante, para que apoye la propuesta o la rechace;
- o bien elaborando un proyecto en contra, que se somete a votación el mismo día que también va a votarse la Iniciativa popular original.

Esta última, es una importante prerrogativa que se concede a las Cámaras, porque la práctica ha demostrado los efectos de este proyecto en contra, es decir, la mayoría de las veces los promotores se desisten de su proyecto original para apoyar el proyecto de las Cámaras.

Por otro parte, la Ley de 1962 prevé, que en el supuesto de que se llegue a desarrollar la doble votación – que en los últimos 30 años se ha producido en cuatro ocasiones –, el votante no podrá votar afirmativamente más que una vez de lo contrario su voto será anulado, lo que supone una importante prerrogativa a los partidarios del *statu quo*, que pueden practicar el doble voto negativo frente a los partidarios de la reforma, que han de dividir sus votos en una de las dos alternativas, lo cual se ha calificado de arbitrario y para ello se ha propuesto que se celebren dos votaciones; habiendo prevalecido al final la prohibición al doble voto afirmativo. En consecuencia, la cláusula de renuncia es a veces un medio de presión para que las Asambleas elaboren un proyecto

---

<sup>10</sup> Meynaud, J *La démocratie semi directe en Suisse*. Montreal, 1970. Volumen I, pág. 13.

en contra<sup>11</sup>, que a veces funciona como un medio de disuasión frente a una iniciativa.

3.- Finalmente se establece una limitación a la reiteración de Iniciativas populares sobre un mismo tema, señalando para ello un intervalo mínimo de un año entre una y otra, para poder ser admitida. Sin embargo, la limitación es un tanto laxa, lo que ha ocasionado que se presenten iniciativas reiterativas sobre un mismo tema hasta en tres y cuatro ocasiones. Sin embargo, hay que admitir que en ciertos temas, la reiteración de la iniciativa fue más que justificada, porque Suiza, un país que se ostenta como democrático, pero el sufragio femenino fue durante mucho tiempo escamoteado a las mujeres; (1942, 1959 y 1971) de aquí la reiteración de este tema.

### 3.2.3.2 El Referendum Constitucional

El Referendum puede ser Obligatorio (artículo 140) y Referendum Facultativo (artículo 141). La regulación jurídica del Referendum Obligatorio es igual al de la Iniciativa Popular antes mencionada. Mediante el Referendum Constitucional, el pueblo suizo será obligatoriamente consultado para cualquier intento de reforma constitucional, cualquiera que sea su naturaleza, y si se trata de reformas totales o parciales que tengan su origen en las Cámaras o con la firma de 50,000 ciudadanos, e inclusive, si se trata de una revisión total solicitada por Iniciativa Popular o por una de las Cámaras con oposición de la otra<sup>12</sup>; así, el pueblo suizo deberá pronunciarse previamente respecto a la conveniencia de la modificación total.

En este tipo de consultas no hay requisitos especiales ni formalidades en la participación, con excepción para el caso de la votación de una Iniciativa Popular y su correspondiente contraproyecto, como ya se mencionó.

Hay otra particularidad que consiste en la exigencia de una doble mayoría afirmativa de votantes y Cantones para ser aprobado un texto constitucional a fin de garantizar los derechos de los Cantones pequeños.

Esta situación sólo se presentó el 13 de marzo de 1955, sobre una Iniciativa de protección a los consumidores, aprobada por escaso margen en el cómputo general y rechazada por una mayoría de Cantones.

---

<sup>11</sup> De 1945 a 1974 fueron retiradas treinta y dos iniciativas, de las cuales ocho lo fueron en favor de un proyecto en contra.

<sup>12</sup> Esta modalidad fue incluida en la Constitución de 1874 para dirimir una oposición entre las Cámaras, lo que esbozaba apenas el Referendum de arbitraje que tan ampliamente fue instituido en la Constitución de Weimar como se ya se vio. Ver supra Capítulo Segundo, 2.4.2.3

### 3.2.3.3 El Referendum Facultativo

El Referendum facultativo, y que es el más significativo en el sistema suizo de participación directa (artículo 141), porque evidencia el interés de los ciudadanos suizos para participar, consiste en la facultad para cincuenta mil ciudadanos, (originariamente fueron treinta mil) con derecho a voto a nivel federal o para las autoridades competentes de ocho Cantones, de iniciar la votación para la adopción o rechazo de disposiciones legislativas.

Es decir, expresamente se faculta al pueblo o a los Cantones para decidir sobre la actuación de las Cámaras, las cuales están obligadas en su tarea legislativa de incluir la voluntad popular sobre los textos aprobados. Situación que fue duramente criticada por los exhaltadores del parlamentarismo, que lo consideraron un atentado a la dignidad de las Cámaras, sustento del Estado Liberal.

Sobre este tema, los constitucionalistas del primer tercio de siglo diversificaron sus opiniones. Por ejemplo, Leon Duguit, vio en el Referendum facultativo una forma de veto por el pueblo a los textos aprobados por las Cámaras de manera similar al derecho de veto que existe en algunas constituciones estatales de los Estados Unidos<sup>13</sup>.

No obstante, Carré de Malberg, entendió al Referendum Facultativo como una facultad materialmente legislativa del pueblo, porque "aquí el pueblo, no recibe solamente un poder de resistencia, o de impedir, sino que posee la facultad de estatuir"<sup>14</sup>. Es decir, el carácter facultativo es accesorio a la verdadera naturaleza del referendium. Se trata de evitar los enormes gastos que ocasiona la consulta popular obligatoria, así, tácitamente, se presumen aprobadas todas aquellas disposiciones en las que el referendium no sea solicitado por el número de ciudadanos fijado constitucionalmente.

Todas estas razones, han sido las que han motivado, entre otras, las modificaciones para su regulación constitucional (votaciones del 30 de Enero de 1921, 20 de Febrero de 1938 y 22 de Enero de 1939).

Sobresaliendo tres aspectos para estas votaciones y que son:

- a) Personas legitimadas para ejercer dicha facultad, las cuales son las mismas que para la iniciativa popular (recolección de firmas, listas requisitadas, etc.); sin embargo en este caso se prohíbe la renuncia del referendium facultativo por sus promotores a diferencia de la iniciativa popular, en que si se permite la renuncia

---

<sup>13</sup> Duguit, L. *Traité du Droit Constitutionnel* Ob. Cit. Volumen I, pág. 328.

<sup>14</sup> Carre de Malberg, R. *Teoría General del Estado* Ob Cit P 203

- b) El contenido del Referendum Facultativo consiste en aprobar o rechazar según el actual artículo 141, los siguientes ordenamientos jurídicos: Leyes Federales; Leyes Federales declaradas urgentes y cuando su validez exceda de un año.
- c) Decretos Federales, (no obstante y en relación a éstos , se exceptuaban aquellos que se consideraran urgentes por las Cámaras);
- d) Tratados Internacionales de indeterminada duración o superior a quince años; Tratados que prevén la adhesión a un organismo internacional o el ingreso a un sistema multilateral de Derecho.

Por lo que respecta al contenido, había de dos clases: aquellos decretos que contenían alcances generales y su contenido material era normativo a diferencia de los decretos de contenido administrativo. Dicha controversia fue resuelta al aprobarse en 1962 la Ley sobre Relaciones entre las Cámaras que reserva la forma de Ley o de Decreto Federal de contenido general a las reglas de Derecho propiamente dichas, es decir, reglas generales y abstractas que imponen obligaciones o confieren derechos a las personas, así como organizan y otorgan competencia a los poderes públicos, pudiendo señalar una parte adjetiva.

La distinción entre Ley o Decreto dependía de su duración generalmente ilimitada para las leyes (artículo 5), y limitada para los decretos (artículo 6). Todas las restantes disposiciones o actos administrativos revestirán la forma de decreto simple, exentos del control popular.

La particular situación de los Decretos Federales, dio lugar a una discusión doctrinaria (Burckhardt y Giacometti)<sup>15</sup>, para determinar el contenido de los mismos, así como el sentido de la palabra *urgencia*, porque había que determinar el sentido de esta palabra para evitar el control popular y así poder aprobar un decreto con carácter de *urgente*, pero acentuando la naturaleza jurídica del mismo, es decir, también había que definir las decisiones que debían revestir forma de ley o forma de decreto, pues se consideraba que la *urgencia* era una mera cuestión de temporalidad.

Así la Asamblea utilizó la noción de *urgencia* con sentido material para toda disposición que se consideraba indispensable y que tenía riesgo de ser impopular.

Esta situación se agudizó durante la Primera Guerra Mundial cuando las Cámaras delegaron al Gobierno sus facultades de legislar y éste pudiera decretar con carácter de urgente lo que se fuera presentando ante los

---

<sup>15</sup> Comments of the Swiss Federal Constitution of May 29 , 1874. Bern, 1931. 3a ed.  
P.490

posibles estados de emergencia. Con esta medida, quedaban fuera del refrendo popular no sólo las medidas de urgencia antes señaladas, sino las decisiones que con tal carácter también adoptaba el Consejo Federal

Ello ocasionó en 1939 una gran presión popular que culminó en 1949 con una iniciativa popular para modificar el entonces artículo 89 bis, que dispone que los decretos federales de contenido general y con carácter de urgentes entran en vigor inmediatamente, pero pueden votarse popularmente de la misma forma que las otras normas en un plazo de un año, de no solicitarse tal votación, las normas pierden validez y no tienen posibilidad de renovarlas. El mismo plazo de un año se otorga para las normas que sean consideradas inconstitucionales, pero aquí la votación se vuelve obligatoria.

En consecuencia, si bien es cierto que las autoridades contaban con un año de excepción de control popular para ambos casos, pero finalmente están sujetas por el mismo.

Finalmente y para los Tratados Internacionales, también quedaron bajo este artículo 89 ampliado pero sólo para aquellos Tratados que no contengan la cláusula unilateral de denuncia, afianzando con ello la soberanía estatal .

Por último, y en cuanto al procedimiento a seguir, aquellos ciudadanos que deseen iniciar un Referendum sobre alguna de las disposiciones aprobadas por las Cámaras (con las excepciones anteriores), disponen para ello de un plazo de noventa días desde que ésta es publicada en el Diario Oficial (*Feuille Fédérale*). La solicitud se hará al Consejo Federal, siendo desde entonces tramitada en exclusiva por dicho órgano sin participación alguna de las Cámaras, con el fin de evitar cualquier intromisión federal. El Consejo Federal, una vez constatada la validez de las firmas y el número de éstas, fijará fecha para la celebración de la votación, que ha de ser la misma en toda la Confederación y al menos cuatro semanas después de la publicación de la disposición objeto del Referéndum (artículo 9 de la Ley de 17.IV.1874).

#### **3.2.4 La participación directa en la actual Constitución Suiza del 1o. de Enero del 2000 y sus reformas**

La actual Constitución Suiza, aceptada el 18 de abril de 1999 por el pueblo suizo y los Cantones y que entró en vigor el 1o de Enero del 2000 , contiene cambios importantes en tres materias:

- Reformas a la Justicia
- Reformas en cuanto a la dirección del Estado
- Reformas a los Derechos Públicos que aumentaron considerablemente.

Por lo que respecta a las modificaciones sobre la participación directa, estos no alteraron sustancialmente esta participación que data desde la Constitución de 1874 y que se contienen en el Título 4: *Pueblo y Cantones* cuyo Capítulo 2: *Iniciativa y Referendum* se desglosa en los artículos del 138 al 142.

No obstante si hubo algunos cambios que innovaron y perfeccionaron la participación directa y son los siguientes:

- a) Introducción de la iniciativa popular general que permite llenar un vacío existente respecto del sistema de derechos populares y que era la ausencia de iniciativa legislativa.
- b) Introducción del referendun facultativo en materia administrativa y financiera lo que permite al pueblo pronunciarse sobre decisiones parlamentarias importantes de las mismas, por ejemplo; créditos para ayuda y desarrollo o autorización para instalaciones atómicas.
- c) Extensión del referendun facultativo en materia internacional en todos los tratados en atención de la creciente importancia del derecho interno en el internacional.
- d) Posibilidades para la Asamblea Federal de presentar textos alternativos sobre los proyectos constitucionales y legislativos
- e) Aumento en el número de firmas de 100'000 a 150'000 para la iniciativa constitucional y de 50'000 a 100'000 para el referendun. Ello con el objeto de aumentar los cuerpos electorales.

En efecto, los artículos 138 y 139 se refieren a la Iniciativa popular para la revisión total y parcial de la Constitución respectivamente y en las que para ambas se requiere el voto de 100'000 ciudadanos. No obstante y como es de suponerse se desarrolla más la segunda opción en diversas alternativas.

Es decir, en tanto que para la revisión total de la Constitución sólo se requiere la participación de 100'000 ciudadanos y ser sometida a votación; para la revisión parcial se requieren también 100'000 votos y otros requisitos que se desglosan en 6 puntos. Por ejemplo, el que señala el punto 3 del citado artículo 139:

*“Cuando una iniciativa popular no respeta el principio de unidad de la forma, es decir la unidad en la materia o las reglas imperativas del derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula”.*

Por lo que respecta al Referendun Obligatorio, es evidente la confirmación del voto popular para formar parte de los órganos internacionales de seguridad

colectiva como son la OTAN, sino la actualización en el supuesto de un futuro ingreso a la Unión Europea, en la cual deciden órganos supranacionales como son entre otros: El Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Es decir, el artículo 140.1 inciso b. otorga al pueblo suizo y a los Cantones la facultad y obligación de participar en el Referendum obligatorio para:

*“la adhesión a las organizaciones de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales”*

Por lo que respecta al Referendum facultativo, se requiere el voto de 50 000 ciudadanos o el voto de 8 Cantones para leyes federales. Asimismo para leyes federales y decretos federales declarados urgentes según ya lo mencioné líneas arriba.

Finalmente y en las disposiciones generales sobre estas mayorías requeridas para estas formas de participación directa, el artículo 142 enfatiza la aceptación plena de las consecuencias de dicha participación concluyendo por ejemplo que: “los actos sometidos al voto del pueblo son aceptados por la mayoría de los votantes” (1.) o bien cuando los Cantones emiten su voto representan la voz plena del mismo y valen por un voto.

Sin embargo el punto no. 4 del artículo 142 hace excepciones respecto de 6 Cantones a los que solo les otorga medio voto (*demi-voix*) ello debido al número de habitantes que generalmente no rebasa los 100'000 y son considerados medio-cantones (Obwalden, Nidwalden, de Basel-Stadt, Basel-Land, Appenzell Ausser- und Innerroden).

### **3.2.5 El Referendum en la realidad de Suiza**

La antigüedad de las fórmulas de participación directa en la Confederación Helvética, así como la amplitud en su utilización, hace preciso ubicar el espacio temporal de esta realidad porque tendría que analizarse un periodo muy largo que sobrepasa el objeto de este trabajo; en consecuencia se mostrarán los resultados de esta participación directa después de la Segunda Guerra mundial y hasta nuestros días.

Es un hecho que la Democracia en Suiza ha sido el sustento de la vida política de la Confederación, en consecuencia, serían también varios los aspectos políticos, ideológicos, jurídicos y hasta culturales que deben analizarse; pero la realidad política de la democracia en Suiza está determinada fundamentalmente por la acción de sus ciudadanos, los grupos

de presión y los partidos políticos quienes son los que arrojan los resultados más significativos de la misma.

Por ello, hay que exponer esta realidad que es la única que nos permitirá sacar conclusiones sobre las formas de participación ciudadana directa que le dan vida a la democracia en Suiza.

### **3.2.6 Características de la democracia directa en Suiza**

Primera. De conformidad con la Constitución Federal y las Constituciones Cantonales que conforman los 33 Cantones que integran la Confederación Suiza, la participación directa se lleva a cabo en todos los niveles de gobierno.

Segunda. Los referenda pueden abordar todos los temas y no hay restricción, por lo tanto, pueden ser abordadas propuestas intrascendentes como la erección de un monumento hasta la pena de muerte o la expulsión de los extranjeros, por ejemplo.

Tercera. El porcentaje de población que se necesita para impulsar la participación directa es relativamente bajo y obligatorio para cuestiones relevantes. Es decir, la modificación total o parcial de la Constitución (Referendum obligatorio) siempre será obligatoria la participación para ciudadanos y Cantones. En el caso de la participación opcional (Referendum facultativo) para sancionar leyes sólo se necesita un 1% de la población, y el 2% para las iniciativas (Iniciativa popular).

Cuarta. Por lo que respecta a la utilización de la participación directa, comunmente se afirma, que el grado de utilización de la participación directa va disminuyendo por la complejidad de las decisiones políticas que se supone es para expertos y en las que es compleja la participación popular. Sin embargo y sin subestimar el criterio anterior, la comparación de resultados obtenidos arroja una participación intensiva.

En efecto, lo primero que se puede constatar del examen de las cifras generales de los referenda celebrados en Suiza, es que el porcentaje de consultas en los últimos treinta años es sensiblemente superior que en los setenta primeros años de vigencia del texto de 1874. Mientras que entre 1874 y 1944 se produjeron 77 referenda constitucionales (de ellos 33 corresponden a *iniciativas populares*) y 53 referenda facultativos, lo que significa un porcentaje anual de 1,1 y 0,75, respectivamente, en los últimos treinta años las cifras alcanzadas son 83 para referenda constitucionales y 25 referenda facultativos, lo que significa unos porcentajes, respectivos, de 2,76% y 0,93%.

En este aspecto es pertinente tomar en cuenta, la desactualización de la Constitución en ese tiempo, su antigüedad, sus escasas modificaciones que prácticamente sólo quedaron en 17 intentos de reforma; así como las transformaciones sociales y las nuevas responsabilidades del Estado, en particular destaca la distribución de competencias entre Cantones y Federación.

No obstante, han influido con mayor celeridad el desarrollo y crecimiento del pueblo suizo y su educación, así como los medios de comunicación que activan la participación de los suizos en las tareas estatales.

### **3.2.7 La Participación del pueblo suizo en materia de Referendum de 1945 a 1974 según los temas a decidir y participación femenina**

El porcentaje medio de participación fue de 49,18 de los electores inscritos para el período 1945-74, se puede considerar bajo Sin embargo, hay que precisar como bien señala Aubert que a partir de una baja cifra de abstencionistas habituales, el resto son abstenciones coyunturales en razón del interés del votante por el objeto de la consulta<sup>16</sup>. Es decir, la participación se da en función de la decisión y cuando entran en juego intereses particularizados, en tanto que aspectos generales de organización política quedan al margen de los intereses del ciudadano medio. Por ejemplo, en la mayoría de las consultas populares cuya participación es elevada, son en general sobre temas económicos o sociales. Y ello se evidencia con la votación del 6 de julio 1947 sobre materias económicas, en que la tasa de participación alcanzó el 79,7%. La votación sobre la mano de obra extranjera que, planteada en términos de medida contra el paro por sus defensores y de riesgos de recesión por sus detractores, alcanzó el 74% en 1970 y 69,60% cuatro años más tarde.

Claro que lo anterior contrasta con el 57% de participación ciudadana cuando fue aprobado el voto femenino el 7 de febrero de 1971; o del 40,1 del referendum sobre la iniciativa legislativa.

En general en este periodo y en las elecciones parlamentarias que se celebran una vez cada cuatro años y en el que entran en juego intereses muy diversificados, sólo se logró una tasa media de participación del 64,2% en el período 45-74, una de las más bajas de Europa.

### **3.2.8 Participación por sexos**

Por lo que respecta a la participación por sexos, y una vez superados los Referéndum inmediatamente siguientes al reconocimiento del voto para las

---

<sup>16</sup> Aubert, J *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse* Berne, 1974, pág.211

mujeres en que los índices de abstenciones oscilaron alrededor del 65%, (igualmente el grado de participación en las elecciones de octubre de 1971, en que por primera vez votaron las mujeres, bajó al 51%), y que encuentra su justificación en la falta de hábito de las mujeres para participar políticamente. Sin embargo el porcentaje de votantes volvió a subir en 1972 a los porcentajes habituales y mantuvo después un ligero descenso.

Meynaud señala como factores de abstencionismo la diversificación cantonal por su origen étnico y condicionamiento cultural. Así mientras que en los Cantones de origen germánico la tasa de participación es de 57,9%, sensiblemente superior a la media, en los Cantones latinos (de origen francés o italiano) el grado de participación alcanza tan sólo 39,9%. Igualmente los Cantones de preponderancia casi exclusiva de religión católica el voto no llega más que a 44,75%, frente al 52,5 de los Cantones de primacía protestante<sup>17</sup>.

### **3.2.9 Participación de 1970 al 2000**

Por lo que respecta a las tres últimas décadas, el número de referenda federales ha ido creciendo en forma sostenida desde 1970 y en particular entre 1980 y 1987, periodo en el que los suizos votaron 54 temas federales que recayeron en materias económicas, ambientales y de seguridad social.

Sin embargo destacan aquellos referenda nacionales y obligatorios que han requerido de una enmienda constitucional, como fue el caso del voto para las mujeres que en 1959 fue rechazado y finalmente aprobada en 1971.

Asimismo la protección de inquilinos/arrendatarios (aprobado); el impuesto al valor agregado, (inicialmente rechazado tres veces y posteriormente aprobado en 1993); aumento de impuestos a los ricos y disminuir los de los pobres (aprobado); control de la contaminación vehicular (rechazado); uso del cinturón y casco de seguridad(aprobado); creación del Cantón de Jura (aprobado), etc.

### **3.2.10 El Referendum es definitivamente más ejercido dentro de los Cantones suizos que a nivel federal**

En efecto, no solamente todos los Cantones conocen bien el referendium constitucional obligatorio, sin embargo es el referendium legislativo el más ejercido en los Cantones que a nivel federal. Es decir, todas las Constituciones de todos los Cantones prevén el referendium legislativo

---

<sup>17</sup> Meynaud, J. Ob cit., Volumen II, pág. 51.

facultativo, obligatorio o mixto, particularmente en materia financiera o impositiva.

Tan es así, que después de 1991, sólo dos referenda se han dado sobre disposiciones constitucionales:

- El 17 de Mayo de 1992 bajo referendun facultativo se aprobó el ingreso al Fondo Monetario Internacional..
- El 6 de Diciembre de 1992 bajo referendun obligatorio la adhesión de Suiza al Espacio Económico Europeo.

En consecuencia, en el cuadro que muestra la participación federal de la primera mitad de la década de los 90's, se puede apreciar la escasa movilización popular tratándose de aprobaciones federales.

Sin embargo es de aclararse que todas estos referenda se iniciaron como iniciativas populares en materia constitucional por parte de las organizaciones profesionales, los partidos políticos y agrupaciones de toda naturaleza, forzando así a la autoridad federal a pronunciarse por el apoyo y como un instrumento de expresión de las minorías.

Asimismo, los referenda sobre leyes ordinarias son esencialmente utilizados para impedir los avances del Parlamento. Y ello quedó plenamente de manifiesto con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que fue rechazado en tres ocasiones vía referendun (1977,1979 y 1991) y finalmente aprobado en 1993, según se aprecia enseguida:

<u>Fecha</u>	<u>Objeto del Referendun</u>	<u>Resultado</u>
3 III.91	-Disminución de la edad a 18 años para votar. -Fomento a los transportes publicos.	aceptada rechazada
2.VI.91	-Introducción del IVA por el impuesto por giros. -Despenalización de la objeción de conciencia.	rechazada aceptada
16 II92	-Seguro por enfermedad. -Experimentación en animales.	rechazada rechazada
17 V.92	-Adhesión al FMI y al Banco Mundial -Protección del hombre contra los abusos de la ingeniería genética. (también es garantía constitucional).	aceptada aceptada
	-Revisión del Código penal en delitos sexuales. -Servicio civil dentro de la Constitución Federal -Ley para proteger las aguas jurisdiccionales.	aceptada aceptada aceptada
27.IX 92	-Supresión de derechos del timbre. -Construcción de una nueva vía ferroviaria alpina.	aceptada aceptada
6 XII.92	-Aumento en la indemnización parlamentaria -Adhesión al Espacio Económico Europeo.	rechazada rechazada
7 III.93	-Aumento del precio de los carburantes -Supresión de la prohibición de casinos.	aceptada aceptada
	-Prohibición de experimentar con animales.	rechazada
6.VI.93	-Prohibición de la adquisición de aviones de combate -Prohibición de construir nuevos lugares	rechazada

---

26 IX.93	para destinos militares	rechazada
	-Control riguroso sobre venta de armas.	aceptada
	-Transformar el 1o. de Agosto como día feriado	aceptada
	-Mejora en la protección de los desempleados	aceptada
28.XI.93	-Medidas para el seguro por enfermedad.	aceptada
	-Introducción del IVA por el impuesto de giro	aceptada
	-Prohibición total de la publicidad de bebidas alcohólicas	rechazada
20.II.94	-Prohibición total de la publicidad del tabaco.	rechazada
	-Paso de camiones de carga sobre los Alpes.	aceptada
	-Calcomanía para el derecho de autopista.	aceptada
12 VI 94	-Creación de un contingente de "Casco Azules" suizo.	rechazada
25 IX.94	-Introducción en el Código Penal de una ley antiracista	aceptada
4.XII.94	-Refuerzo sobre el control de extranjeros.	aceptada
	-Revisión del seguro por enfermedad.	aceptada
12.III.95	-Política agrícola del gobierno federal	rechazada
	-Limitación de la despensa sanitaria	rechazada

---

### 3.2.11 Actitud del votante suizo

Como puede apreciarse, la participación ciudadana en todos los temas que afectan directa o indirectamente a los suizos es muy variada.

Suiza es actualmente una sociedad muy rica y sofisticada que ha desplazado aquella originaria población mayoritariamente de campesinos dedicados a la agricultura y cría de vacunos. Sin embargo, esta constante participación política no es exclusiva de la élite, sino de personas comunes que concurren a las urnas alrededor de cuatro veces al año y votan un máximo de hasta seis asuntos federales cada vez y sobre más de veinte temas.

Generalmente las votaciones son el domingo y las papeletas se distinguen por colores para diferenciar el nivel de competencia (local, cantonal y federal).

Estos ciudadanos comunes, quizá no conocen mucho de economía pero si de sus propias vidas, actividades, derechos y respeto por la ley. Ello significa también la participación de grupos de presión de la sociedad civil que juegan un importante rol en esta vida política como son, entre otros, los sindicatos, la Confederación Industrial Suiza, la Asociación de Agricultores y pequeños empresarios, grupos ecologistas y las iglesias.

Estos grupos son más compactos en sus intereses que los partidos políticos, sin embargo los sindicatos tienden a apoyar a los social demócratas y las organizaciones empresariales a los radicales y demócrata cristianos.

### **3.2.11.1 La participación ciudadana en el Referendum derogatorio local**

Por lo que respecta a este tipo de participación, es de aclararse que los ciudadanos suizos lo usan también frecuentemente además del referendun obligatorio. Este referendun al que denominan *derogatorio* particularmente se activa en los cantones y municipalidades suizas.

Este referendun sirve para ratificar acuerdos cantonales o decisiones financieras como el aumento en los impuestos, sobre todo en aquellas poblaciones que son muy numerosas para decidir las en asambleas.

El referendun derogatorio, permite que las nuevas leyes y en algunos casos disposiciones administrativas sean expuestas al voto popular dentro de cierto periodo cuando un número de ciudadanos que fluctúa entre 1000 y 5000 firma una petición requiriendo la votación. Con ello se evita que disposiciones impopulares sean francamente rechazadas.

### **3.2.12 El Referendum Constructivo y su rechazo a nivel federal**

Existe finalmente un Referendum que se denomina *constructivo* y que es utilizado particularmente en los Cantones de Berna y Nidwald.

Este referendun tiene por objeto lanzar una contrapropuesta de ley a una ley que ya ha sido aprobada por el Congreso. En estos casos por los congresos cantonales .

En marzo de 2000 se propuso una iniciativa para esta propuesta a nivel Federal.

Sin embargo el Consejo Federal rechazo la iniciativa que la eleva como una nueva forma de participación federal, por considerar entre otras razones que el referendun constructivo pone en peligro soluciones ampliamente negociadas, equitativas y ponderadas en el Congreso, y que han sido la base de la estabilidad política.

Al hacerse una contrapropuesta de ley que ya había sido negociada en el Congreso, se interponen intereses muy particulares de grupos o que pueden sacar de contexto elementos de dicha ley para beneficiar particularmente a estos grupos en perjuicio de una solución global.

Asimismo, argumento el Consejo Federal, esta contrapropuesta de ley sólo requiere de 50,000 votos y lo más delicado, dicen, es que la contrapropuesta de ley que se inicia a través del referendun constructivo, no exige que se haga conforme a la Constitución Suiza ni con las reglas del Derecho Internacional .

Además, de que los modelos cantonales no son viables a nivel Federal donde existe una Confederación y los grupos políticos son más numerosos en este nivel federal, lo que hará que la frecuencia de contrapropuestas aumente con mayor celeridad.

Debe ser sólo el Parlamento y el Consejo Federal quienes rechacen las leyes y no por votación directa a través de este tipo de referendun.

En consecuencia y por estas razones, "El Consejo federal y el Parlamento recomiendan rechazar esta iniciativa popular para contrapropuestas de ley (referendun constructivo) porque la consideran desventajosa para los derechos del pueblo los cuales se han perfeccionado e instituido en la nueva Constitución suiza a partir de 1996".

La iniciativa finalmente fue rechazada por un 66%, aún en los Cantones de Bern y Nidwalden que la contienen en su Constitución cantonal. En el cantón de Appenzell se manifestó el más fuerte rechazo y sólo en la parte sur de Suiza, en el Tessin hubo minoritaria simpatía por la iniciativa.

El argumento general es que los suizos están cansados del uso y del abuso de la participación directa, porque solamente en lo que va del año 2000 han tenido que votar en 16 ocasiones.<sup>18</sup>

### **3.2.13 Actitud de la autoridad frente a la participación ciudadana**

Como hemos visto, la intensa participación ciudadana suiza es muy variada y va desde la votación local para la edificación de una escuela hasta el ingreso de Suiza a la Unión Europea. En consecuencia, la actividad de la autoridad para responder a esta movilización también es intensa.

Ya hemos indicado que de acuerdo a la Constitución ,los suizos pueden demandar un referendun nacional sobre cualquier ley federal hasta seis meses después que ha sido aprobada. No obstante, muy pocas leyes son rechazadas. Ello se debe a que el gobierno se toma el tiempo suficiente para deliberar y con ello evitar el referendun nacional derogatorio.

En efecto, antes de introducir un nuevo proyecto de ley, el gabinete trata de obtener el consenso de todos los grupos interesados que tengan suficiente influencia y éstas sean apoyadas con los recursos necesarios.

Como el gobierno no puede favorecer a grupos de interés particular porque responde fundamentalmente al pueblo; en consecuencia, cualquier intento por

---

<sup>18</sup> *Klar gegen einen Ausbau der Volksrechte* (Kommentar) Neue Zürcher Zeitung del 25 de Septiembre del 2000. (frontpage).

beneficiar a un grupo será bloqueado por el referendun, lo que también alivia al gobierno suizo de la carga ante dichas peticiones particulares.

Es decir, el *lobbying* o cabildeo tan practicado en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Sudáfrica y que señala claramente de donde viene el *real* poder. En Suiza con el Referendun, queda claramente definido el papel del Gobierno ante el poder del pueblo.

Sin embargo, hay un elemento muy influyente y es la actitud que adoptan las Autoridades Federales, en particular para dos tipos de consultas: entre las primeras se encuentran aquellas en las que la iniciativa del texto a aprobar corresponde a las Autoridades Federales, que en virtud de un mandato constitucional someten dicho texto al veredicto popular; se trata de los Referenda Constitucionales sobre un proyecto de reforma elaborado por las Cámaras bien de *motu proprio*, bien en respuesta a una iniciativa popular ( lo que se ha venido denominando contraproyectos). Aquí la respuesta afirmativa corresponde a lo supuestamente deseado por el poder federal.

Se da, en cambio, tratamiento diferente allí donde la iniciativa popular representa una alternativa a lo realizado o dejado de realizar por el poder. Se han tomado en consideración tanto las iniciativas populares, de las cuales las Cámaras se han opuesto; como los Referenda facultativos que se oponen a un texto legislativo elaborado por las Cámaras.

En dicho cómputo, mientras que en el referenda facultativo las respuestas afirmativas coinciden con las tesis de las autoridades, las iniciativas populares han sido computadas en sentido inverso, es decir, el NO, que coincide con lo deseado desde el poder, significa un SI para las autoridades.

Es decir, significa que se confirma el rechazo a la iniciativa y la aceptación de la política gubernamental. Lo mismo pasa a la inversa.

### 3.2.14 Motivación del voto

Es difícil llegar a conclusiones que determinen la actitud del votante. No obstante, se puede indicar en qué medida el votante está predispuesto en general a una respuesta afirmativa o negativa o en qué medida se pueden dar pautas de voto afirmativo o negativo en relación al contenido de la propuesta. Sin embargo, es evidente que la actitud de cualquier votante se encuentra condicionada igualmente por otros factores externos que también influyen en gran medida el sentido del voto.

Con relación a los elementos intrínsecos, se puede afirmar que en los treinta últimos años hubo una propensión mayor al SI en el pueblo suizo (50,89 frente

a 49,09); sin embargo, el margen es tan escaso que no puede concluirse por una especial aversión hacia la respuesta negativa, como cabría pensar en un principio.

Por lo que se refiere al contenido de la respuesta, es ya tónica la cita de Esmein en torno a que la participación directa en Suiza, consiste, en que dice que sino ha hecho mucho mal ha impedido hacer mucho bien, refiriéndose al carácter conservador de los resultados, afirmación replicada por Duguit, diciendo, en relación a la frase de Esmein: *Il faudrait le démontrer (Hay que demostrarlo)*, no pareciéndole suficientemente convincente la referencia a casos aislados.

No obstante, aunque sin el rigor de las cifras, parece que, en relación a los resultados ulteriores a la segunda guerra mundial, se pueden establecer con Barrena las siguientes conclusiones:

- Prudencia respecto de las innovaciones y neto espíritu conservador.
- Temor atávico de los nuevos impuestos.
- Desconfianza en lo que respecta a la política social.

No obstante en este sentido, el votante suizo ha cambiado sensiblemente para aprobar solidariamente políticas sociales que beneficien a minorías débiles social y económicamente hablando; y ello se aprecia en el cuadro anterior sobre los referenda de 1991 a 1995.

Más dudosa parece "la desconfianza al poder legislativo", que Barrena sitúa en cuarto lugar, y en cambio creo que se puede apreciar un verdadero celo por las atribuciones cantonales, rechazando, salvo excepciones, toda medida de carácter centralista que no sea rigurosamente indispensable<sup>19</sup>.

Por lo que respecta a los factores extrínsecos es todavía más difícil concluir y sólo se pueden aventurar hipótesis, que se juzgan como las más significativas, sin perjuicio de que alguna otra, especialmente relevante, quede al margen de lo analizable.

En primer término, respecto a hipótesis que en principio pudieran parecer significativas y que es preciso descartar, merece mencionarse la situación política general, el sexo o la actitud de los partidos. Por lo que respecta a la situación política general no hay diferencias significativas entre el sí y el no; por lo que respecta al reconocimiento del sufragio femenino parece haber alterado dichos porcentajes; ya que en el periodo de 65-74 el tanto por ciento de respuestas afirmativas era 52,94 (la media para todo el período es 50,89),

---

<sup>19</sup> Barrena, A. *El Federalismo Suizo* Madrid, 1970 p 330

los referenda celebrados con posterioridad al 7-II-1971 obtuvieron un 53,92% de SI, cifra que tampoco nos permite extraer conclusiones.

Finalmente, la actitud de los partidos políticos tampoco influyó en el ciudadano helvético, ya que en los Referenda tabulados no hay correlación entre la actitud de los partidos y el resultado de la votación.

### **3.2.15 Partidos políticos y participación directa**

Uno de los pilares básicos democrático en los sistemas políticos contemporáneos son los partidos políticos. Sin embargo, estos grupos políticos son frecuentemente criticados, precisamente porque utilizan la participación directa como instrumento lanzado contra ellos en la medida en que a través de la participación directa se restan funciones a las Cámaras, principal ámbito de actuación de los partidos. Agrupaciones intermedias las llamaba Rousseau, igualmente desde una perspectiva funcional se ha mencionado el antipartidismo que late en los razonamientos de Carré de Malberg, y del que se haría eco el General De Gaulle. Por ello se hace necesario mencionar la interrelación entre la participación directa y mencionar, someramente, las líneas generales del sistema de los partidos políticos helvéticos<sup>20</sup>.

Suiza en la actualidad tiene un sistema de partidos multipartidista, análogo en sus características generales a otros sistemas de este tipo, pero con ciertas particularidades.<sup>21</sup>

La Confederación Helvética ha sido gobernada por una alianza entre partidos cuya historia, génesis e ideología son antiguas. Los partidos políticos nacieron según las circunstancias históricas que se fueron presentando en la conformación de la Confederación Helvética; así el Partido Católico-conservador fue el resultado del Sonderbund en los Cantones conservadores de hegemonía católica en 1847. El Partido Radical-democrático apareció ligado a las corrientes democráticas defensoras de la participación directa en el período anterior a 1874.

Finalmente el Partido Socialista y el Partido Agrario fueron como su denominación lo indica, la respuesta a los intereses nacidos como consecuencia del proceso de industrialización del último cuarto del siglo XIX, a

---

<sup>20</sup> Un análisis detallado del tema se puede encontrar en el artículo de Leslie Lipson: "Le système des partis politiques en Suisse", en *Revue Francaise de Science politique*, 1969, dedicado monográficamente a los partidos políticos.

<sup>21</sup> Por ejemplo, para las elecciones de 1999 se creó el *Internetpartei*, partido que busca electores suizos por la vía electrónica para la libertad de información por dicho medio.

pesar de la tendencia a la burocratización o de burocracias introducidas en las redes electorales.

Actualmente en el Consejo Nacional encuentran asiento por término medio 15 partidos (han llegado a ser 29) Sin embargo son cuatro de entre ellos quienes tienen presencia federal porque obtienen el 75% de los votantes y son: el Partido Popular Democrático (CVP) el mayor y de tendencia conservadora; el Partido Liberal (FDP); el Partido Popular (SVP), y el Partido Socialista (SP).<sup>22</sup>

El rol más importante en el sistema de partidos, lo ha desempeñado el Partido Popular Democrático (antes: Partido Radical-democrático), el cual, apoyado en un sistema electoral mayoritario a dos vueltas y en las prerrogativas políticas que otorga el tener el poder, se mantuvo como partido mayoritario hasta 1919, posteriormente y a través de una iniciativa popular, se aprobó un sistema electoral proporcional configurándose casi inmediatamente un sistema de partidos muy similar al actual.

Ello no significa que la participación directa fue la que permitió a los partidos de la oposición en 1919 el reconocimiento del sistema proporcional que le da su característica actual. Sin embargo, hay que destacar la conexión entre participación directa y sistema multipartidista.

Para ello, los resultados de la utilización de la participación directa desde 1945 (iniciativas presentadas y Referendum celebrados) permiten algunas conclusiones:

- En Suiza, los partidos que han permanecido en el poder desde la segunda guerra mundial y que son: Democrático, Liberal y Popular, no han hecho uso de la participación directa, debido a que poseen la suficiente fuerza y presencia, además de que implica elevados gastos para el partido.
- Por lo que respecta a el cuarto gran partido, el Partido Socialista, y que ha participado en el Consejo Federal desde 1959, ha utilizado con frecuencia la iniciativa popular y rara vez el Referendum facultativo. Lo primero se entiende por su posición respecto al poder y por ser éste el procedimiento más beneficioso para la cohesión interna del partido cuando se trata de reivindicaciones de carácter social<sup>23</sup>, permitiéndole aparecer como la vanguardia política de la Unión Sindical Suiza. Sin embargo, su vocación parlamentaria ha hecho que sólo en una ocasión, cuando se sometió a

---

<sup>22</sup> Los otros partidos políticos son: el Cristiano-Social (PCS); Unión Democrática (EDU); Demócrata-Cristiano (PDC); Evangélico (EVP); Verde o Ecologista (GPS); Humanista (HPS); Católico (CVP); Internet (IPS); Demócrata (SD) y del Trabajo (PdA)

<sup>23</sup> A veces en iniciativas de claro matiz social ha aparecido el partido Socialista suizo, como promotor de éstos; a pesar de tener un buen porcentaje de escaños en las Cámaras y dos puestos en el Consejo Federal.

Referendum facultativo en 1952 el tema de los refugios antiaéreos, recurriera a la participación ciudadana.

Finalmente, otros dos partidos que tuvieron presencia federal : el Partido del Trabajo y Alianza de Independientes, usaron con frecuencia la participación directa, en especial la Alianza de Independientes, partido político creado en los años 70 para defender en el plano político los intereses de los consumidores, y que en particular representaba la cooperativa Migros. (La actual cadena de supermercados más importante en toda Suiza).

No obstante, los mismos han desaparecido de la escena política helvética porque en la misma, son los grupos de presión de muy diversa índole y algunos fuertemente establecidos, otros casi creados *ad hoc*, los principales impulsores de las iniciativas populares. Así por ejemplo: la Cooperativa Migros, los principales sindicatos patronales y obreros, agrupaciones pacifistas, sociedades de automovilistas, entre otras, quienes figuran frecuentemente como los promotores o apoyos de iniciativas populares o Referenda facultativos.

Todos ellos han desplazado de alguna manera el papel de los partidos políticos en la participación directa de los ciudadanos helvéticos, grupos de presión que además, están más encumbrados económicamente.<sup>24</sup>

En consecuencia, los partidos políticos suizos surgidos de necesidades sociales históricamente concretas han evolucionado hasta convertirse principalmente en maquinarias electorales destinados a colocar una serie de individuos en los escaños parlamentarios.

A ello ha colaborado igualmente la profesionalización del Consejo Federal, que ha distanciado a dicho órgano de los partidos, pues, al no trabajar éste con un programa preconcebido, los miembros del Consejo Federal, bien que distribuidos proporcionalmente entre los cuatro grandes partidos, acceden en su calidad de profesionales, desligándose en gran medida de sus compromisos partidistas lo que ocasiona que este sistema de partidos quede relegado de la intensa participación política ciudadana.

En consecuencia, y como expresa Jean Ziegler, " (en Suiza)... no existe un partido mayoritario en el sentido preciso del término y ninguno de esos partidos expresa un movimiento social unificado tal como lo entiende Alain Touraine" <sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Existen además otras agrupaciones políticas como el Partido Marxista-leninista suizo (maoísta), la Liga Marxista-Leninista (trotkista), y otros que tienen gran influencia sobre las juventudes helvéticas como el Partido de los Automovilistas.

<sup>25</sup> Ziegler, Jean. *Una Suiza por encima de toda sospecha* Siglo XXI México, 1977. Pp.138-139.

### 3.3 ES EL SISTEMA CONSTITUCIONAL SUIZO UN RÉGIMEN DE DEMOCRACIA DIRECTA?

#### 3.3.1 Diferentes tipificaciones del sistema político suizo

Como afirma Sánchez Agesta, la peculiaridad de las circunstancias helvéticas, la base humana sobre la que está construida, los ideales democráticos que la inspiran, hacen que la Constitución suiza no haya servido de modelo a ningún otro orden constitucional<sup>26</sup> y sea de una particularidad indudable. Cualquier intento de tipificación que se quiera hacer de su régimen político ha de tomar por tanto dicho principio como punto de partida y admitir las dificultades que supone una caracterización única.

Muchos, pues, han sido sus intentos de clasificación y todos parten de su carácter plurimorfo. Tan sólo en la medida en que hacen mayor hincapié, en una o en otra nota, se pueden encuadrar las diferentes características del Régimen Suizo. Así por ejemplo, Sánchez Agesta, simplemente sitúa el régimen de la Confederación Helvética bajo el calificativo de "federalismo suizo", inmediatamente después del de los Estados Unidos, lo que induce a pensar de la primacía de dicha característica sobre las demás, bien que sitúa entre las notas principales "la legitimación democrática mediante la iniciativa popular y el Referéndum"<sup>27</sup>. Igualmente lo hace Barrena, quien titula su tesis doctoral "El federalismo suizo"<sup>28</sup>.

La doctrina francesa suele, por su parte, ya desde Laferriere, denominar al régimen suizo como Asamblea, para referirse a una combinación particular de los poderes ejecutivo y legislativo, que "descarta de modo deliberado la aplicación de la separación de poderes, sustituyéndolo por la subordinación expresa del primero al segundo"<sup>29</sup>. Dicha característica la tomará Bastid como punto de partida para una de sus principales obras, *Le gouvernement d'Assemblée*. En efecto, Bastid generaliza dicha denominación, que pasará a gran parte de los constitucionalistas franceses contemporáneos (Burdeau, Duverger, Jenoit, etc.), y precisa aún más el concepto en el sentido de que no sólo existe subordinación del ejecutivo al legislativo, sino que además "dicho cuerpo detenta unas prerrogativas que en la mayoría de los estados modernos están divididas entre varias autoridades"<sup>30</sup>, modelo del que el régimen suizo constituye el prototipo, pues "la Asamblea federal suiza es el órgano más fuerte de todo el sistema constitucional, y, sobre todo, dicho órgano no posee únicamente atribuciones legislativas o atribuciones de

---

<sup>26</sup> Sánchez, Agesta L. *Derecho Constitucional Comparado*. Ob. cit. Pp. 220 y ss.

<sup>27</sup> Ibidem, pág. 221

<sup>28</sup> Barrena, A. Ob. cit. P. 83

<sup>29</sup> Laferriere, J. *Manuel de Droit constitutionnel*. París, 1947, p. 747.

<sup>30</sup> Bastid, P. *Le gouvernement d'Assemblée* París, 1956.

control, sino que participa también en la administración y, en menor medida, en la jurisdicción<sup>31</sup>.

Una variante de tal tipificación del régimen suizo es su consideración como régimen directorial. Así, por ejemplo, el profesor Suverger, aun aceptando de modo genérico la denominación de régimen de Asamblea, distingue, dentro de éste, dos sistemas diferentes" el régimen convencional y el régimen directorial, incluyendo en este último el régimen suizo<sup>32</sup>. En el mismo sentido se expresa Andre Hauriou, que caracteriza de modo genérico el gobierno directorial por la superioridad de los censores sobre los gobernantes, por la estabilidad del ejecutivo y por el sometimiento de éste a las consignas del legislativo frente a la moción de censura clásica del régimen parlamentario. al referirse al régimen suizo, el profesor Hauriou dice expresamente: "Preferimos aplicar al sistema suizo el epíteto de Gobierno directorial más que el de Gobierno de Asamblea"<sup>33</sup>.

### 3.3.2 El régimen suizo es sin duda, una democracia directa

Señala Aguiar de Luque, que la mayoría de los autores que se refieren al régimen político suizo y sus muchas peculiaridades la califican como una democracia *semidirecta*. "Sin embargo, es difícil encontrar entre las notas y dinámica de dicho modelo algo más que la estricta combinación de diferentes formas de participación"<sup>34</sup>.

Es decir, porque la combinación de participación directa con la participación representativa en Suiza trasciende más allá de una mera yuxtaposición y le dan una naturaleza única en las democracias occidentales.

No sólo el régimen suizo no configura la separación de poderes (separación rígida, o colaboración) que señaló Montesquieu, sino que en lugar de ello, el sistema suizo establece a partir de 1874 un esquema piramidal de subordinación de los órganos estatales, situando en la base de la pirámide al órgano popular a la totalidad de los ciudadanos, pronunciándose vía Referendum. Se trata, en suma, "de articular constitucionalmente los principales presupuestos de Rousseau,, interpretado a través de la non nata experiencia jacobina, de la que se encuentran indudables vestigios en la Constitución Helvética ." <sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibid. pág. 303.

<sup>32</sup> Duverger, M. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, 1970, pág. 218.

<sup>33</sup> Hauriou, A. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* Barcelona, 1971, pág. 492

<sup>34</sup> Aguiar de Luque. *Democracia Directa y Derecho Constitucional*. Revista de Derecho Privado Madrid, 1975. P 145

<sup>35</sup> García, Pelayo M. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1953, pág. 541

Esto significa la subordinación del Consejo Federal a las Cámaras, que son el "poder supremo" entre los órganos ordinarios y hegemonía constitucional sobre el Gobierno Federal. Dicha supremacía no está sujeta a control: el Consejo Federal es una emanación y prolongación de la Asamblea Federal. La distribución de competencias entre ambos órganos, no diferencia expresamente la función de gobierno y la función legislativa. En consecuencia, sólo la alta confiabilidad y profesionalismo del Consejo le permitirá actuar. Así en la Constitución Suiza, los miembros del Consejo Federal son ajenos a las Cámaras, lo que refuerza la profesionalización de los miembros del gabinete frente al carácter político de las Cámaras.

Asimismo, el pueblo, constituido por todos los ciudadanos, ocupan el lugar supremo entre los órganos constitucionales, disponiendo de la facultad de oponerse a las decisiones de las Cámaras. La amplitud de derechos individuales que se otorgan a los suizos en el texto constitucional, en particular los relacionados con la democracia directa, con sólo enunciar los mecanismos de participación, es suficientemente garantía de la soberanía popular como poder supremo.

Es cierto que esta ordenación del poder no está exenta de riesgos. Ya hemos analizado el uso y abuso de los mecanismos de democracia directa en algunas Constituciones Europeas y también en la propia Suiza, en donde los ciudadanos gozan de autonomía suficiente como para desautorizar y presionar con frecuencia al Consejo y a las Cámaras.

Otra característica básica de insistir en subrayar, es la Constitución Suiza, la cual no contiene procedimientos para garantizar los extensos derechos que la misma contiene. Simplemente los enuncia y se limita a distribuir las competencias y funciones entre los diversos órganos federales y cantonales. De este modo, la principal garantía del ciudadano suizo reside en la regulación constitucional de los derechos políticos, particularmente los que aluden a los mecanismos de democracia directa.

Derechos que a nivel federal descansan en la organización piramidal anteriormente descrita y a nivel cantonal en una organización democrática autóctona que permite el desarrollo de todos los procesos políticos.

El ejercicio de la democracia directa, respetado por todos los órganos estatales, incluido el pueblo, pueden ser alterados, sin más limitación que el respeto a los procedimientos constitucionales y que sean aprobados por el pueblo.

En este sentido es significativo cómo, en su afán por garantizar tales procedimientos, la Constitución, según queda dicho anteriormente, llega a prever la tramitación de los proyectos de reforma total, e igualmente es de destacar que los únicos límites a las iniciativas populares de reforma

constitucional sean limitaciones procesales y no materiales. Por ejemplo, hay que especificar ,si se trata de una reforma total o parcial de la Constitución.

Asimismo es importante subrayar, que los términos en que se prevé la participación popular, es como la de un órgano autónomo e independiente, porque un número preciso de ciudadanos puede activar la democracia directa a través de la iniciativa popular y después el referendun ya sea facultativo u obligatorio; no obstante aún dentro de éste último, su participación no queda a expensas de otro órgano que pueda finalmente ser beneficiario de la intervención popular.

En suma, y no obstante los paralelismos que intentan hacer infinidad de autores para clasificar el sistema constitucional suizo con la teoría y la comparación con otros sistemas democráticos, ya sea representativos y con mecanismos de democracia directa, es indudable que el sistema suizo es único por su conformación y por el ejercicio de la democracia directa. En consecuencia Suiza es una democracia directa.

### 3.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO TERCERO

**Primera.** La admirable democracia directa que se ejercita en Suiza es consecuencia, inicialmente, de una particular conformación histórica y política de la Confederación Helvética, así como de una estricta vinculación entre el Estado Federal Suizo con las bien diseñadas estructuras de la participación política (Referendun e Iniciativa Popular principalmente), que forman parte indisoluble de los pueblos y Cantones desde su origen.

**Segunda.** El pueblo suizo, no solamente está acostumbrado a participar en la toma de decisiones que les afectan y que van desde las más simples (como la construcción de una carretera), hasta las muy decisivas y que comprometen el destino del Estado Federal Suizo (como sería el ingreso a la Unión Europea o la desaparición del ejército suizo). Es decir, la constante vida política y la corresponsabilidad en las decisiones en los continuos referenda que se celebran, caracterizan a la sociedad suiza.

**Tercera.** El pueblo suizo *per se* o en agrupaciones civiles, constantemente fuerza a las autoridades, vía la participación política, a poner en marcha la maquinaria legislativa. Una vez excitada a legislar, ésta somete en distintas votaciones a la consideración del pueblo la acción legislativa gubernamental.

**Cuarta.** Coadyuvantes de esta democracia son: a) Un elevado nivel educativo de la población suiza que además es de bajo índice demográfico; b) Suficiente información por todos los medios masivos y aún por correo, a todos y cada uno de los votantes sobre la normativa, acto o hecho jurídico sometido a

consideración popular; y c) Un Estado de Derecho que permea la vida social y política en Suiza, lo que se traduce en el respeto mutuo de ciudadanos por la autoridad y por la ley; y de la autoridad por la libertad y los múltiples derechos de los suizos ampliamente definidos en la Constitución.

**Quinta.-** Dadas las características muy particulares de Suiza y sus sistema federal, pero en el que una Asamblea gobierna con el pueblo suizo, difícilmente puede ser *transplantado o exportado* a otros sistemas federales. Sin embargo, si puede aprenderse de su Estado de Derecho y su democracia directa.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO TERCERO POR ORDEN DE MENCIÓN

Hangartner, Ivo. *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1982. P.3

Gutiérrez, Baylón Juan de Dios. "Mitos y Realidades del Constitucionalismo Suizo" en: *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*. LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México 1999 P.271.

Loi Federale concernant les votations sur les lois et arretes federaux, du 17-VI-1874

Loi Federale concernant le mode de proceder pour les initiatives populaires relatives a la revision de la Constitution du 23-III-1962.

Loi sur les rapports entre les conseils du 23-III-1962.

Darbellay, J. *L'initiative polulaire et les limites de la revision constitutionelle*. Revue de Droit Public et de la Science Politique No 4, 1963, pag 714.

Meynaud, J. *La democratie semidirecte en Suisse* Montreal, 1970 Volumen I, pag 13.

Duguit, L., *Traité du Droit Constitutionnel*. Ob Cit. Volumen I, pag. 328

Carre de Malberg, R. *Teoría General del Estado* Ob. Cit. P. 203

Aubert, J. *Petite histoire constitutionelle de la Suisse*. Berne, 1974, pag 211

Meynaud, J. Ob cit. N.3 , Volumen II, pag. 51.

*Klar gegen einen Ausbau der Volksrechte* (Kommentar) Neue Zürcher Zeitung del 25 de Septiembre del 2000 (frontpage).

Barrena, A. *El Federalismo Suizo*. Madrid, 1970 p. 330

Ziegler, Jean. *Una Suiza por encima de toda sospecha*. Siglo XXI México, 1977. Pp.138-139

Sánchez , Agesta L. *Derecho Constitucional Comparado* Ob cit. Pp. 220 y ss.

Barrena, A .. Ob. cit. P. 83

Laferriere, J. *Manuel de Droit constitutionnel*. París, 1947, p. 747.

Bastid, P., *Le gouvernement d'Assamblée* París, 1956.

Duverger, M. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, 1970, pag. 218

Hauriou, A. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* Barcelona, 1971, pag 492

Aguiar de Luque, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*. Revista de Derecho Privado Madrid, 1975. P.145

García, Pelayo M. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1953, pag. 541.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL REFERENDUM EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS DE COLOMBIA, PERÚ, VENEZUELA Y COSTA RICA**

#### **4. CAPÍTULO CUARTO**

##### **EL REFERENDUM EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS DE COLOMBIA, PERÚ, VENEZUELA Y COSTA RICA 132**

##### **4.1. INTRODUCCIÓN 132**

##### **4.2. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 134**

4.2.1. Las crisis de Estado en América Latina por décadas 134

4.2.2. La democracia y la "década perdida" 138

##### **4.3. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 139**

4.3.1. El paradigma democrático de la Unión Europea 140

##### **4.4. QUÉ TIENEN EN COMÚN COLOMBIA, PERÚ Y VENEZUELA CON MÉXICO? 141**

4.4.1. México y Colombia: el narcotráfico y la guerrilla como  
problemas de seguridad nacional 142

##### **4.5. Los indígenas en México 148**

##### **4.6. MÉXICO Y PERÚ: GRANDES DESIGUALDADES SOCIALES, EL PROBLEMA INDÍGENA; EL ABUSO DEL PODER Y LA GRAVE DEPENDENCIA EXTRANJERA 149**

4.6.1 Una débil, muy débil democracia peruana 150

##### **4.7. MÉXICO Y VENEZUELA: LA MALDICIÓN DEL ORO NEGRO Y LA DEPENDENCIA NORTEAMERICANA 152**

##### **4.8. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA, PERU Y VENEZUELA Y SUS EFECTOS 154**

4.8.1. La idea de la democracia en América Latina. 154

4.8.2. La Constitución Colombiana, es la Constitución de América Latina  
que más democracia participativa contiene 156

4.8.3. Los Efectos de la Democracia Participativa en Colombia 162

4.8.4. Perspectivas de la democracia participativa y realidades en  
Colombia 163

4.8.5. Conclusiones de la democracia participativa en Colombia 165

##### **4.9. LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ 166**

4.9.1. Democracia participativa limitada 167

4.9.2. Fujimori y Alejandro Toledo 167

4.9.3. Antecedentes de la Democracia directa en el Perú 169

4.9.4.	La Democracia Directa en la Constitución Peruana de 1993 y sus efectos	171
4.9.5.	Mecanismos de participación a nivel local	176
4.9.6.	Conclusiones de la democracia participativa en Perú	177
<b>4.10.</b>	<b>LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA Y UN PRESIDENTE "NEOCESARISTA"</b>	<b>178</b>
4.10.1.	La misma historia	179
4.10.2.	Los Presidente venezolanos	180
4.10.3.	El mercado informal como sobrevivencia	181
4.10.4.	Hugo Chávez	183
4.10.5.	La proyectada democracia directa en Venezuela	184
4.10.6.	Instituciones de democracia participativa	185
4.10.7.	La participación a nivel municipal	186
4.10.8.	Conclusiones de la democracia participativa en Venezuela	189
<b>4.11.</b>	<b>COSTA RICA, LA SUIZA AMERICANA ?</b>	<b>190</b>
4.11.1.	Introducción	190
4.11.2.	La democracia en Costa Rica	191
4.11.3.	La Consolidación de la democracia en Costa Rica	192
4.11.4.	La historia se repite	194
4.11.5.	Viabilidad de la democracia en Costa Rica	195
4.11.6.	Conclusiones de la democracia en Costa Rica	197
<b>4.12.</b>	<b>MENCIÓN DE OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS CON DEMOCRACIA DIRECTA</b>	<b>197</b>
4.12.1.	Argentina	197
4.12.2.	Bolivia	198
4.12.3.	Brasil	198
4.12.4.	Ecuador	199
4.12.5.	Chile	199
4.12.6.	Uruguay	200
4.12.7.	El ALCA y la democracia en América	201
<b>4.13.</b>	<b>CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO CUARTO</b>	<b>203</b>

## 4. CAPÍTULO CUARTO

### EL REFERENDUM EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS DE COLOMBIA, PERU, VENEZUELA Y COSTA RICA

#### 4.1. INTRODUCCIÓN

Este Capítulo tiene la pretensión de explicar en general la democracia en América Latina, y en particular exponer la democracia representativa y participativa de tres naciones latinoamericanas muy parecidas a México; así como la de un país calificado *muy democrático* como Costa Rica.

México es parte de esta región y todos los países latinoamericanos pertenecen a varios acuerdos internacionales que tienen como finalidad, entre otros proyectos a mediano y largo plazo, el crecimiento y desarrollo de la región en los aspectos económico, político, social, ambiental; etc. Además, de que todos ellos directa o indirectamente, participan en las políticas de cooperación en la lucha en contra del narcotráfico, el desarrollo de los pueblos indígenas, la corrupción, el lavado de dinero, los derechos humanos, etc., pero dentro de los cuales y en todos ellos, **la democracia** juega un papel determinante para poder llevarlos a cabo.

El problema es, que en América Latina no ha habido avances trascendentes que consoliden todavía sus muy frágiles y débiles democracias, no obstante que desde su nacimiento como Estados independientes en el siglo XVIII, la mayoría tenía la *idea* de soberanía nacional y popular en sus Constituciones.

Por otra parte, y porque en los llamados *procesos de integración* (hoy, la mayoría meramente comerciales porque están en la etapa de *zonas de libre comercio*), que hay en la región como son entre otros, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), etc., y que tienden a quedar incluidos en el gran proyecto para las Américas llamado **Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA)** evidencian esta fragilidad.

Todos estos proyectos y consensos necesitan lograr los acuerdos reales y mediante consensos (*Washington, Monterrey*) democráticos que este gran Continente Americano reclama desde hace varias décadas para su desarrollo sustentable y que intenta parecerse, o por lo menos intentar llegar a acuerdos vinculantes para un proyecto común, como el paradigma de la Unión Europea.

En consecuencia, sin verdadera democracia participativa, difícilmente estos acuerdos se están concretando y sobre todo, favoreciendo efectivamente a los grandes conglomerados humanos que no alcanzan los beneficios económicos que pequeños grupos oligopólicos nacionales y extranjeros si están obteniendo, pero a costa de enormes costos sociales para aquellos grupos de marginados y excluidos.

Es decir, no obstante que en varias naciones latinoamericanas, por ejemplo: en Colombia y Perú han incluido en sus Constituciones la democracia participativa o democracia directa como el referendun y otras formas de participación, sin embargo, todavía esta participación no se proyecta en el crecimiento y desarrollo de todos los miembros de la sociedad, en particular de los más marginados; porque la dependencia económica de los grandes centros financieros y la precaria solución de los viejos y aplastantes problemas coyunturales en América Latina se los impide.

Asimismo, porque muchos países de la zona, han caído en problemas de desestabilización política que vulneran sus incipientes democracias y se han evaporado los efectos de las mismas, precisamente por la debilidad y falta de consolidación de las mismas

Por lo tanto, la situación de Colombia, Perú y Venezuela deben de ser una clara lección para México, porque su situación económica política y social es muy parecida a estas naciones latinoamericanas como lo demostraré más adelante y México debe evitar firmemente, una desestabilización política que ponga en riesgo su incipiente democracia que con tanto esfuerzo la sociedad mexicana ha logrado.

Asimismo, porque esta sociedad mexicana impulsa avanzar de la democracia representativa a la democracia participativa vía el referendun.

Sin embargo, no bastará insertar la democracia participativa en la Constitución Mexicana, si a la par, no se buscan soluciones de fondo a los problemas estructurales y continúa tan intensa la dependencia creciente de México de los mismos centros financieros de los que depende todo el mundo subdesarrollado y en particular, de la economía de los Estados Unidos.

Si el Estado Mexicano y la democracia representativa no aprenden de estas experiencias latinoamericanas y cae en desestabilización política, no sólo será un durísimo atentado para una sociedad que está empezando a demostrar madurez política y espera hasta ilusionada el cambio democrático, sino retrasará aún más, cualquier intento de crecimiento y desarrollo con sustentabilidad, porque no hay que olvidar, que el principal problema en la actualidad, ya no es la transición democrática, sino la consolidación de las democracias.

Quienes constantemente y usando todos los medios hablan de democracia y permean el imaginario popular de una democracia ideal, muy pronto se

descubre la enorme dificultad de construir una democracia ideal en un mundo real.

## 4.2. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

La lucha por la democracia en América Latina parece que siempre está en permanente crisis. Toda crisis, afirma Pablo González Casanova- implica una agudización de luchas y un reacomodo de fuerzas, es decir, supone una "concentración de contradicciones" nacionales y de clase que particularmente se manifiestan en la economía.

Esto es, en América Latina el Estado es el poder de disponer de la economía, por ello estas crisis se manifiestan en expropiaciones, nacionalizaciones, socialización de capitales; o bien, en desnacionalizaciones o privatizaciones, lo que desde luego deriva en formas hegemónicas de gobierno y en persuasión o negociación con las masas; o en la represión, cooptación o coerción de éstas, y apoyadas por grupos militares o paramilitares, de espionaje ,de choque , provocación y hasta asesinatos.

Asimismo el poder del dinero extranjero , los grandes propietarios, las empresas trasnacionales, los medios de comunicación, entre otros, contribuyen a agrandar o achicar los aparatos estatales de negociación o represión.

En este contexto, los sistemas políticos latinoamericanos y en particular los partidos políticos pueden aprovechar esta coyuntura para engrandecerse en la lucha por la justicia social, o bien, volverse cómplices mediante el chantaje, la corrupción o la impotencia frente a los electores.

### 4.2.1. Las crisis de Estado en América Latina por décadas

Según González Casanova<sup>1</sup>, las crisis de Estado en América Latina se dieron:

En 1800 con el surgimiento de los nuevos Estados independientes pero con oligarquías regionales y ejércitos acaudillados.

En 1900 los Estados empiezan a consolidarse con raquílicas burguesías comerciales y urbanas y se forjan los primeros ejércitos profesionales que

---

<sup>1</sup> González ,Casanova Pablo y Roitman Marcos (coordinadores). *La Democracia en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias. UNAM México, 1995 Pp. 17 y ss

protegen las incipientes soberanías, pero que no pueden contra los grandes terratenientes y caciques y también protegen los enclaves extranjeros.

A mediados de siglo XX, es decir en 1930 se desarrolló el Estado con caudillos populares y populistas que establecieron una serie de pactos con las nacientes clases obreras y campesinas, clases medias, clases burguesas nacionales y la alianza de éstas con el capital monopólico. Sin embargo, también se impusieron las dictaduras militares como resultado de las intervenciones extranjeras, particularmente la de los Estados Unidos.

De 1950 a 1970 y después de la Segunda Guerra Mundial y como resultado del reparto mundial y el inicio de la *guerra fría*, América Latina pasó a una etapa de redefinición en función de los intereses norteamericanos dictados desde el Departamento de Estado Norteamericano, pero también de un acentuamiento de los nacionalismos con la creación de instituciones particularmente latinoamericanas como la Organización de Estados Americanos (OEA); La Comisión para América Latina dependiente de la ONU (CEPAL); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); (sustituta de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC); la Comisión para América Latina (SELA, ya desaparecida).

La última crisis latinoamericana se inicia en 1980 con el auge del neoliberalismo económico que tiene prácticamente atrapada a América Latina en un círculo vicioso que se compone de las siguientes características:

- 1.- Crecimiento con escaso desarrollo.
- 2.- Hay democratización, pero ésta es más aparente o formal que real o efectiva, porque se excluye a las masas de la toma de decisiones para resolver sus legítimas aspiraciones. O bien, se les imponen acciones populistas que atienden sólo superficialmente los problemas.
- 3.- Hay creación de acuerdos regionales para fortalecerse como mercados internos, pero que en realidad, tienen escasa competitividad lo que les dificulta insertarse en el proceso de globalización comercial.
- 4.- Se han convertido en naciones exportadoras por la explotación de su mano de obra barata y recursos naturales, pero crecientemente importadoras de insumos, alimentos, dinero escaso y caro; así como importadoras de bienes de alto valor agregado o de consumo suntuario.
- 5.- Son Estados de escasa recaudación fiscal y nulo ahorro; por lo que no pueden financiar las enormes carencias sociales ni los grandes proyectos de infraestructura que estos países necesitan para su crecimiento y desarrollo. Por otra parte, esta escasa recaudación fiscal se destina al pago de los servicios de sus elevadas deudas externas.

La democracia en América Latina, es condición de crecimiento y desarrollo y clamor de las mayorías.

Aquí cabe aclarar, que si bien es cierto que González Casanova es uno de los autores que más ha insistido en el tema de la democracia en América Latina, no significa que sea el único, ni lo escrito por él con tanta vehemencia, no sea también compartido por muchos sociólogos, politólogos, economistas, internacionalistas, y demás analistas sobre América Latina.<sup>2</sup>

Hay extensa y vasta literatura de autores mexicanos, latinoamericanos y extranjeros que coinciden con González Casanova en el tema de la democracia en América Latina vinculada a su crecimiento y desarrollo.<sup>3</sup>

Asimismo, desde las instituciones mundiales, internacionales y particularmente las que se ocupan de América Latina como la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL); Asociación Latinoamericana de Integración, (ALADI); El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD); la Organización de Estados Americanos, (OEA); etc.

Así como una serie de agrupaciones económicas o políticas que han insistido desde diversos foros la necesidad de democratizar la región como catapulta para su crecimiento y desarrollo.

Baste recordar algunas de aquellas asociaciones de Estados latinoamericanos, como el Grupo de los 77 o los *No Alineados*; el Grupo Contadora, el Grupo de Río; u organizaciones para la defensa e independencia sobre los recursos naturales en especial sobre el petróleo, como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el ingreso como miembros de Ecuador y Venezuela.

Desde aquel complejo y muy elaborado informe al Club de Roma presentado en 1976 en su etapa final ante la ONU, en el cual independientemente de los graves problemas económicos que presenta el mundo y la región Latinoamérica y por encima de estos, se destaca la necesidad de " hacer cambios fundamentales en los aspectos políticos económicos y sociales para crear un Nuevo Orden Internacional."<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, *América Latina en un Mundo Nuevo*, Abraham Lowenthal y Gregory Treverton (cocompiladores). Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Así como los estudios hechos por Lorenzo Meyer del Colegio de México; La Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM; la UAM, Xochimilco; el ITAM, el CIDE. Etc.

<sup>3</sup> Idem. El libro es de carácter multidisciplinario y escribieron en el mismo, 25 autores latinoamericanos

<sup>4</sup> Tinbergen, *Jan. Reestructuración del Orden Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. P. 14

Es cierto que otros ensayos sobre América Latina, no obstante su profundidad y grandeza como lo es el clásico y de imprescindible lectura *Las Venas Abiertas de América Latina*, cuyo autor Eduardo Galeano, <sup>5</sup> no alcanza a gritar la urgente democratización de esta parte tan castigada del mundo, pero es evidente su claridad sobre el papel tan lamentable, vergonzante y de complicidad y subordinación que las oligarquías latinoamericanas dominantes permitieron, hasta llegar al asesinato, los desaparecidos y la constante represión que dejaron las ahora llamadas *guerras sucias* de las que México no escapó; ya sea por orden del Pentágono y la Agencia Internacional de Inteligencia (CIA), quienes decidieron qué Estados Latinoamericanos podían *democratizarse* y cuales seguirían bajo su eje imperialista y como dictaduras.

El triunfo de la Revolución Cubana y el asesinato de Salvador Allende en Chile con el ascenso de la dictadura de Pinochet; la caída de Somoza en Nicaragua y las luchas guerrilleras en el Salvador, en Paraguay, Honduras y Guatemala; así como la continuación de las dictaduras en Argentina, Brasil y Bolivia confirman la capacidad del imperialismo norteamericano y la enorme fragilidad de las democracias latinoamericanas.<sup>6</sup>

Muy pocos Estados latinoamericanos en las décadas de los 70s-80s aparentemente, se salvaron de una intervención directa y evidente de los Estados Unidos como los mencionados, o tan descarada, como las sangrientas intervenciones en Haití y en Panamá con la detención y encarcelamiento del otrora *amigo bananero* de los Estados Unidos, el "cara de piña": Antonio Noriega y antes, la *extraña* muerte del General Omar Torrijos quien junto con James Carter decidieron el destino del Canal de Panamá.

Aunque claramente, ningún país latinoamericano se ha salvado de la intervención indirecta vía los capitales extranjeros, las empresas transnacionales, la deuda externa, las *certificaciones*, (ya sea en materia de narcotráfico o su *calificación* para aspirar a la inversión extranjera); así como la aplicación de leyes extraterritoriales como la Helms-Burton; o como en el caso de Cuba, además de la citada ley, ha padecido la profunda reacción y represión con el boicot económico por parte de los Estados Unidos a la Isla, y

---

<sup>5</sup> Siglo XXI. 42 ed. México, 1994.

<sup>6</sup> El 28 de sept. de 2001 se acordó por los gobiernos de Argentina, Paraguay y Brasil retomar acciones para combatir el terrorismo. No obstante el temor fundado de la población es que reaparezca la sangrienta represión de los años 70 en la llamada *Operación Cóndor*, vinculada con los generales Pinochet, Videla, Walter y Kissinger en los sesinatos entre otros, de Salvador Allende, Orlando Letelier, Carlos Pratts. Toda una operación en esa década de la *guerra sucia* para acabar con la disidencia y los derechos humanos en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. Dario Pignotti, Sao Paulo. Milenio, 6 de Octubre de 2001

su constante amenaza de invasión y presión a los países latinoamericanos para que se unan a su *cruzada anticastrista*.

#### 4.2.2. La democracia y la "década perdida"

Tan exhausta quedó América Latina en la década de 1980-1990, que todo su esfuerzo se evaporó ante la falta de inversión extranjera, que la CEPAL la calificó como "la década perdida", *perdición* que sin duda se ha estado prolongando durante 1990 e inicios del presente siglo XXI, salvo destellos de crecimiento y desarrollo en algunas naciones latinoamericanas como Brasil, Argentina, Chile y México, no sin grandes desigualdades sociales y asimetrías económicas y actualmente Argentina pasa por una severa crisis económica por lo impagable de su deuda externa.

Por ello, todas estas naciones latinoamericanas han tenido luchas antagónicas: del imperialismo, la oligarquía y la gran burguesía terrateniente e industrial, o de grandes movimientos campesinos, sindicales y hasta de las clases medias y religiosas en la llamada *teología de la liberación*.

Sin embargo, la lucha de estas clases ha sido mediatizada por una democracia limitada que se traduce en una democracia formal porque no obstante el avance en algunos procesos democráticos, en realidad no responde a una igualdad social, económica y jurídica que reclaman todos los miembros de sus sociedades.

La democracia formal que caracteriza a los Estados latinoamericanos se traduce en procedimientos universales mediante los cuales se toman decisiones de diferente contenido, pero que generalmente se han venido alineando a tesis neoliberales, es decir, no hay una democracia sustancial que responda a igualar a la sociedad; en este sentido, la clásica definición de la democracia como "el gobierno del pueblo para el pueblo" se traduciría en que la democracia formal es *el gobierno del pueblo* y la democracia sustancial es *el gobierno para el pueblo*.

Esta situación obliga al pueblo, a replantearse si los términos en que su gobierno plantea la democracia están sujetos a intereses particulares o a alcanzar una verdadera igualdad, un bien común y sobre todo una justicia social.

No basta con que un régimen se declare democrático y permita acciones consideradas democráticas como serían unas elecciones ejemplares, es decir meramente mecanismos procesales, que al final solo favorecen a una minoría detentadora del poder económico.

Entiéndase de una vez: en Latinoamérica la democracia está ligada a la igualdad económica y jurídica de sus miembros; porque en rigor, la democracia política está por encima de las cuestiones sociales y económicas, pero en América Latina, donde el poder económico tanto nacional como transnacional (neoliberalismo) ha sido tan determinante en la feroz lucha por el poder, que la democracia debe ser el *deber ser* de la realidad económica existente en Latinoamérica, porque ello determinará su realidad social y política.

#### 4.3. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Es francamente difícil siquiera aventurar una perspectiva de la democracia en América Latina, dada la complejidad y diversidad de las naciones latinoamericanas y no obstante la ironía de que las mismas están unidas por la pobreza y la desigualdad social. Aunado a esto, la caída de los sistemas socialistas que eran la bandera de la izquierda latinoamericana y la cual se ve seriamente cuestionada aún con los bastiones muy singulares de los restos socialistas, como son Cuba y el gigante asiático que es el poderoso mercado emergente que es China.<sup>7</sup>

Aunado a esto, hay una realidad incuestionable que es la cada vez más creciente penetración de los Estados Unidos en el Continente Americano y la enorme dependencia del mismo hacia la economía norteamericana, en particular de México, en donde las presiones, sobre todo por el problema del narcotráfico, los migrantes mexicanos, la deuda externa y los energéticos, serán frecuentemente utilizados por los Estados Unidos para orillar a México a ceder en negociaciones que pongan cada vez en evidencia la fácilmente quebrantable soberanía del país.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Como es sabido, China sigue bajo el control estatal de los medios de producción, sin embargo el gobierno comunista ha permitido los medios de producción capitalista tanto en el campo como en la industria, por esta razón y por su enorme y barata mano de obra (la población rebasa los mil millones de habitantes), China domina la llamada Zona Asiática (China, Hong Kong, Tawian, Indonesia, Thailandia, Korea del Sur y Singapur) con un aumento del 8.1% en su PIB y tan sólo un 1.4 de inflación. Asimismo, China ingresará muy pronto a la OMC, sin embargo sin ingresar aún, China exporta prácticamente a todos los mercados del mundo, invade y se apropia con precios "dumping", (por debajo de los costos de producción) enormes *nichos* de mercados en el mundo (textiles, zapatos, juguetes, electrónicos, plásticos, herramientas, etc) aún cuando se le impongan altos aranceles y cuotas compensatorias por parte de estos países "invadidos" (Por ejemplo, México ha impuesto cuotas hasta del 300% en algunos productos chinos, sin embargo los insumos como son: partes de bocinas, condensadores de cerámica tipo *chip*, minimotores, bloques de resistencia y 40 productos más que no se producen en México y que demandan entre otras, las plantas de Sony, Radio Shak, Panasomic, Sunbeam instaladas en el país, entran libres de arancel). Fuente D.O. del 15 de Diciembre de 2000.

<sup>8</sup> Ello quedó ampliamente demostrado por la presión que ejerció particularmente la opinión pública y la prensa norteamericana; la prensa británica y el Canciller Castañeda, por el "tibio" y titubeante apoyo que el gobierno mexicano manifestó a los Estados Unidos por los ataques terroristas del 11 del Septiembre, y para lo cual finalmente el Presidente Fox viajó

Sin embargo y por estas mismas razones, las naciones latinoamericanas deben despertar definitivamente y buscar con seriedad por lo menos reducir esta dependencia a través de lograr en franca solidaridad, y en un proyecto común, un proceso de interdependencia latinoamericana, que por lo menos sea democrático como lo han hecho 15 naciones que conforman la Unión Europea.

#### **4.3.1. El paradigma democrático de la Unión Europea**

Estoy plenamente consciente de que el paradigma de la Unión Europea es un ideal difícil de alcanzar porque no tenemos todavía las condiciones plenamente democráticas, económicas y de igualdad social que les sirvieron a los europeos de plataforma para lograr este avanzado proceso de integración.

En efecto, no podemos ignorar que entre otras muchas realidades que permitieron a 15 países lograr su muy ambicioso proceso de integración, destacan especialmente las siguientes:

Ha sido un proceso lento y de intensa maduración que en promedio les ha llevado cincuenta años.

Por encima de todo y a la par de pensar en cuestiones económicas, estas naciones europeas se democratizaron al interior de cada nación y posteriormente democratizaron todo el proceso de integración. No hay que olvidar que hasta que España, Grecia y Portugal no se democratizaron sustancialmente, no pudieron ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea.

Hubo una intensa solidaridad entre los países miembros de la UE, que se concretó en el gran apoyo económico y presupuestal, para aquellas naciones que tenían grandes rezagos económicos y sociales. Es decir, primero se integraron económica y socialmente y luego pasaron a ser miembros del gran proceso integral.

Los 15 Estados que conforman la UE, han cedido a los Organos Supranacionales que encabeza ésta, importantísimas decisiones que clásicamente sólo podían decidir las los Estados en el ejercicio de su

---

a los E.U. y apoyar a Bush, (5 de Octubre de 2001). Asimismo, en la no muy clara salida de Fidel Castro de la Cumbre de Monterrey en Marzo de 2002 por supuestas presiones de Washington para que el lider cubano abandonara la reunion. Estas presiones que E.U. hace son ciertas y efectivas en especial en materia de migrantes, energía, incursiones militares y de inteligencia en la frontera y en el territorio mexicano.

soberanía; y todo esto para continuar avanzando en el proceso integrador común de todos los 15 miembros.

En consecuencia, lograr avanzar bajo el principio de solidaridad internacional, no es una utopía, ya es una realidad en la Europa Occidental y en menos de una década lo será para Europa Oriental.<sup>9</sup>

Por qué entonces, no puede ser una realidad para América Latina?

Sin embargo, y lo que no puede pretenderse, es creer que se puede lograr una integración latinoamericana, si primero cada Estado latinoamericano no se ha integrado e igualado internamente, sobre todo aquellos Estados que tienen profundas desigualdades sociales <sup>10</sup> y graves problemas internos que afectan su propia seguridad nacional y que no han podido resolver ni siquiera con la ayuda internacional, <sup>11</sup> como lo desarrollaremos más adelante.

Para ello se necesita que cada Estado haga una efectiva reforma para alcanzar esta igualdad jurídica con equidad económica, de lo contrario y bajo estas graves circunstancias, difícilmente las incipientes democracias pueden dar respuesta a las expectativas de la población y hay una creciente agitación en América Latina.

#### **4.4. QUÉ TIENEN EN COMÚN COLOMBIA, PERÚ Y VENEZUELA CON MÉXICO?**

Es la pregunta que el lector se hará, sobre todo porque acabo de mencionar que toda América Latina tiene en común denominador la pobreza, la

---

<sup>9</sup> En una primera etapa se hará la ampliación de seis países (Hungria, Polonia, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre); en la segunda se anexarán cinco países más, (Bulgaria, Rumania, República Eslovaca, Letonia y Lituania).

<sup>10</sup> Según la CEPAL, entre el 30 y 50% de los hogares se encuentran en la pobreza extrema en países como Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. El nivel más alto de carencia lo tienen, Bolivia, Haití, Surinam y varios países centroamericanos como Guatemala, Honduras y Nicaragua. En estos países hay 12 millones de desempleados y el 56% de la fuerza laboral trabaja en el sector informal. Asimismo, el 70% de los pobres son mujeres y 40% de sus hijos nacen de relaciones fuera del matrimonio. Es decir, los hijos de estas madres solteras no tienen educación o la mayoría abandona la primaria para laborar (el promedio de escolaridad es entre 3 y 5 años de primaria). Según las cifras de UNICEF, 250 millones de niños entre 5 y 14 años trabajan en estos países. Ello sin contar con el 8% de la población indígena, es decir 37 millones de indígenas están distribuidos en 589 etnias. En América Latina sólo se dedica el 4.6 del PIB en Educación a diferencia del 5,8 en las naciones industrializadas.

<sup>11</sup> El más grave problema de seguridad nacional ya admitido por México es el del narcotráfico y toda su secuela de ilegalidades: corrupción hasta las más altas esferas del poder y sus instituciones, lavado de dinero, asesinatos, cooptación de campesinos para la siembra de estupefacientes, crimen organizado, etc... Asimismo en Colombia que es ya una realidad, en donde narcotráfico y guerrilla hacen un frente común para retar al gobierno o para cooptarlo

desigualdad social e incipientes y aún no consolidadas democracias. Todos los países de América Latina pasan por estas mismas circunstancias.

Sin embargo, existen países que destacan y por ello se parecen todavía más; por una parte, porque tienen profundas desigualdades sociales y graves problemas de seguridad nacional; y por la otra, porque también hacen enormes esfuerzos por superarlos y en particular han pasado por especiales procesos, por ejemplo: de resguardo de sus recursos naturales, de consolidación de sus democracias, de buscar el cambio en las acciones de gobierno o de partido en el poder, etc., y por ello se parecen más como Colombia, Perú, Venezuela y México.

#### **4.4.1. México y Colombia: el narcotráfico y la guerrilla como problemas de seguridad nacional**

En efecto, por un lado , México pasa por un gravísimo problema de seguridad nacional y que es el Narcotráfico, y aún cuando las autoridades mexicanas afirmen que nuestro país no se está "colombizando" , porque México no ha llevado a un presidente al poder con el dinero del narcotráfico como fue en el caso del Presidente Ernesto Samper antecesor del actual presidente Pastrana,escándalo que provocó el desorden de la economía colombiana que era una de las más estables de Latinoamérica.

Sin embargo, las cifras y los hechos del narcotráfico en nuestro país, muestran una realidad que ya empieza a parecerse a Colombia.

##### **4.4.1.1. El narcotráfico en México: una larga historia y contundente problema de seguridad nacional.**

En efecto, y por lo que respecta al narcotráfico en México, éste ya es un grave problema de seguridad nacional, porque se ha vuelto internacional y porque también está involucrado el poderoso país vecino del norte los Estados Unidos, quienes acusan a nuestro país de ser el causante original de este conflicto; y en parte hay certeza en esta acusación; porque sin concederles la razón, pero tenemos que conocer el origen del narcotráfico desde el lado mexicano para poder atacarlo.

Esto es, si los problemas no se conocen de origen ni se plantean de fondo, difícilmente podrán resolverse a fondo. Y en mi opinión, el problema del tráfico de drogas no es un problema económico, porque no podemos argumentar en este caso, que se trata de un problema de oferta y demanda.

Es decir, que los Estados Unidos demandan droga y México simplemente la oferta, por las siguientes razones:

- a) Porque la drogas objeto de oferta y demanda (heroína, cocaína, marihuana, anfetaminas y sus derivados) no son mercancías legales ni están en el comercio formal, ni para quien las demanda, ni para quien las oferta.
- b) Por el lado de quien las demanda, hay dos tipos de demandantes: quienes las trafican y venden y quienes las consumen. En el primer caso se trata de delincuentes. Y en el segundo caso, estamos hablando de consumidores y/o adictos. Aquí el gobierno norteamericano, tendrá que resolver si los considera como delincuentes o enfermos. Pero en cualquier caso, esto constituye un problema de salud pública.
- c) Pero quien produce, trafica y se beneficia de las ganancias de la droga, en este caso desde México, categóricamente está cometiendo un delito calificado de grave por el Código Penal Federal, por disposiciones internacionales acordadas por ambos países y por las leyes criminales de los Estados Unidos. De estos delincuentes no puede argumentarse que están ofertando un producto necesario para la "salud" o bienestar de los consumidores o adictos norteamericanos.

En consecuencia, el problema de producción y tráfico de drogas en México es categóricamente un problema jurídico porque es un delito nacional e internacional grave. Es también un problema jurídico porque hay impunidad de narcotraficantes, ya sea porque no se logran integrar las averiguaciones por falta de pruebas, debilidad en los argumentos., hay complicidad y corrupción con autoridades administrativas o judiciales; etc.

O bien, y lo que es peor, hay complicidad y corrupción de autoridades políticas desde las más altas esferas del poder, lo que también transforma al narcotráfico en un problema político, que desde luego se ha gestado durante muchos años.

Existen viejos antecedentes sobre el mismo lo que confirma que ya es un problema de seguridad nacional como en Colombia.

Respecto de los antecedentes, existen tres grandes periodos en la historia de México que involucran a generales y coroneles en el control de las mafias de las drogas: en 1914-1947, 1948-1985 y 1986-2000.<sup>12</sup>

En el periodo de 1914-1947 y con la prohibición del opio en los Estados Unidos y la aprobación de leyes mexicanas en contra de la mariguana y la adormidera, los militares cobraban cuotas para el paso de opio por la fronteras de Ensenada, Tijuana y Mexicali porque además el coronel Esteban

---

<sup>12</sup> Los resultados de esta investigación fueron hechos por Luis Astorga en su libro *El Siglo de las Drogas*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y difundidos en el Seminario Internacional de Narcotráfico, Periodismo y Derechos Humanos en México, realizado en Tijuana, México del 25 al 28 de Febrero de 2001. Fuente: Miguel Badillo, El Universal, 1o de Marzo de 2001.

Cantú, entonces gobernador de Baja California era quien imponía las reglas. Asimismo, otro gobernador militar en Chihuahua el general Rodrigo Quevedo quien en 1936-37 ya era señalado, junto con su hermano, Presidente Municipal de Ciudad Juárez como protectores de traficantes de opio.

Entre 1940 y 1950 , el general Pablo Macías Valenzuela, quien fue ministro de guerra y posteriormente gobernador de Sinaloa, fue el primero en usar tráfico aéreo de estupefacientes que después desarrollaría a gran escala "El señor de los Cielos" Amado Carrillo Fuentes (muerto en extrañas circunstancias en un hospital del D.F).

No obstante las acusaciones anteriores el citado general fue nombrado por Miguel Alemán, jefe del Campo Militar número Uno y el auge de "los gomeros" siguió creciendo en Sinaloa.

Actualmente han sido acusados los generales Acosta Chaparro y Humberto Quiróz Hermosillo, pero desde los dos últimos sexenios, es decir desde los gobiernos de Salinas y Zedillo, ambos militares han estado involucrados en actividades de narcotráfico, aunque a finales del sexenio de Zedillo, ambos militares finalmente fueron detenidos y formalmente acusados; así como en 1997 fue detenido y procesado el general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le había confiado información ultraconfidencial para combatir el narcotráfico como titular del recientemente desaparecido Instituto Nacional del Combate a las Drogas.

En el presente gobierno, nuevamente se vuelve a confiar en las fuerzas armadas y se otorga la titularidad de la Procuraduría General de la República a un importante general, a quien sin cuestionar su honorabilidad, pero ha empezado a tener problemas como la fuga de un importante narcotraficante, "EL Chapo" Guzmán del penal de "alta seguridad" en Puente Grande, Jalisco.<sup>13</sup>

"El problema del narcotráfico en México, es un problema político, un problema de Estado, un problema de gobernabilidad, de seguridad pública y de salud" declara Gregorio Urias, actual diputado federal por Sinaloa quien conoce bien el grave problema en Sinaloa.<sup>14</sup>

En ese Estado, sólo en lo que va del año 2002, se han asesinado a 77 personas directa o indirectamente relacionadas con el narcotráfico. (La

---

<sup>13</sup> 19 de Enero de 2001 Respecto de este narcotraficante, ya se aproximan los problemas entre México y los estados Unidos por el amparo concedido por un Juez de Distrito a su favor, y en contra de la orden de captura con fines de extradición a los Estados Unidos La PGR ya interpuso la apelación.

<sup>14</sup> También es coordinador del grupo parlamentario del PRD en la cámara baja. Milenio, 3 de Febrero de 2002

mayoría fueron agentes judiciales, un director de policia, un asesor de seguridad pública, un capitán del ejército y agente de inteligencia militar, un coordinador de policia, un piloto de la PGR, y defensores jurídicos.)<sup>15</sup>

Probablemente muchos de estos asesinados sean víctimas de los narcotraficantes y no sus cómplices, pero lo que no puede ignorarse es una realidad, y ésta consiste en el hecho de que diversos funcionarios del poder Ejecutivo, gobernadores de Entidades Federativas; funcionarios en las fronteras norte y sur; en las aduanas, la marina, el ejército, etc. o son víctimas del narcotráfico o son sus cómplices.

Y en ambos casos esto no constituye un Estado de Derecho

En consecuencia, todos estos hechos ponen de manifiesto, que el problema del narcotráfico en nuestro país, es tan grave como en Colombia y constituye la más alta prioridad en la agenda binacional entre México y los Estados Unidos.

#### **4.4.1.2. La Complicidad y dureza de los Estados Unidos en el problema del narcotráfico**

Este país que, con todo y su poderío armado, su presupuesto, tecnología y servicios de inteligencia en instituciones como: la Agencia Central de Inteligencia (CIA); la Oficina Federal de Inteligencia (FBI) la Administración para el Combate a las Drogas (DEA) están perdiendo el combate interno por la corrupción que también hay entre los elementos destacados en estas corporaciones.

Incluso se afirma que durante las administraciones de Reagan, Bush y Clinton sólo se concretaron a perseguir y encarcelar a pequeños narcotraficantes y consumidores. Son documentadas los cientos de acusaciones falsas en contra de jóvenes afroamericanos, asiáticos e hispanos que han tenido que ser liberados por haber sido acusados falsamente. Sin embargo, el gobierno norteamericano jamás ha detenido a los grandes *capos* de la droga que están en los Estados Unidos. Los narcotraficantes también corrompen a oficiales individuales, comisarías y departamentos enteros.<sup>16</sup>

No obstante, el gobierno norteamericano insiste en que el problema debe ser atacado desde de la oferta y por eso endurece la presión a México y

---

<sup>15</sup> Fuente: *En Sinaloa no cesa la violencia*. Milenio 7 de Febrero de 2002

<sup>16</sup> Gorman y Weinbe, investigadores de la revista High Times de los Angeles, California, quienes señalan que incluso se tuvo que crear en la Comisaría del precinto 30 de New York (la llamada *dirty thirty*) una "legión de carpinteros" para reparar las destrucciones de puertas de los domicilios que destrozaban en estas incursiones violentas para capturar "narcos" Citada por Carlos Ramírez. El Universal, 20 de Febrero de 2001

nuestro gobierno se somete. Primero fueron las incursiones de agentes federales de la DEA; posteriormente las "certificaciones". De momento éstas se han suspendido como parte de la "cooperación de buena voluntad" por parte de los Estados Unidos.

Sin embargo la presión continúa.

La reciente orden de captura mundial en contra de 14 mexicanos acusados de narcotraficantes, de "congelar" y confiscar sus cuentas bancarias y bienes, así como que estos mexicanos puedan ser arrestados por autoridades norteamericanas en cualquier parte del mundo, confirma la decisión de los Estados Unidos de atacar el problema por el lado de la oferta con o sin consentimiento de México.<sup>17</sup>

En fin, no voy a seguir mencionando hechos de fuente policíaca tan molestos, porque además, estos ya no nos sorprenden, ni siquiera nos interesan.

Es grave que la sociedad mexicana prefiera ignorar o se haya vuelto indiferente ante estos hechos y crecientes cifras delictivas relacionadas con el narcotráfico.

Nos hemos acostumbrado.  
Como en Colombia.

#### **4.4.1.3. Otra realidad y amenaza para Norteamérica: el terrorismo, que ya condiciona la agenda bilateral y el problema migratorio.**

Por otra parte y debido a los ataques terroristas del 11 de Septiembre en la <sup>18</sup>Ciudad de Nueva York, una vez más estas agencias de inteligencia, demostraron su incapacidad para llevar a cabo efectivas acciones de contraespionaje, detección y contraofensiva en contra de los grupos terroristas, lo cual es inconcebible en un gobierno que gasta más de 300 billones de dólares sólo en seguridad y defensa interna, sin contar la defensa exterior (fuerzas armadas y el presupuesto que gastan las agencias FBI, CIA y NSA para la inteligencia al exterior).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> El Financiero 1o de Febrero de 2002. Sobre este asunto el gobierno mexicano fue avisado la víspera

<sup>18</sup> Declaraciones de Gregorio Urias, actual diputado federal por Sinaloa y coordinador del grupo parlamentario del PRD Milenio, 3 de Febrero de 2002.

<sup>19</sup> El gobierno norteamericano tiene ya presupuestado su gasto desde el 2001 hasta el 2011 en 3,000.555 billones de dólares. Es decir, la cifra va aumentando de 312 billones para el 2001 a 403 billones para el 2011. Incluso preveen un superávit de 111 billones que seguramente será no sólo gastado, sino aumentado por los actos terroristas.

Fuente: [www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002-2011/budiv17/html](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002-2011/budiv17/html)

Asimismo, los norteamericanos no sólo sostienen con sus impuestos las gigantescas agencias mencionadas; sino que existe el Techint, que es una oficina de tecnología para la acumulación de información e inteligencia que agrupa a la National Security Agency (NSA), Agencia de Seguridad Nacional; la National Reconnaissance Office (NRO), Oficina de Reconocimiento Nacional y la National Imagery and Mapping Agency, (NIMA) la Agencia Nacional de Imagen y Mapeo.<sup>20</sup>

Incluso, el terrorismo internacional era preocupante para Washington pero a la distancia y en países aliados; pero jamás imaginaron la realidad del 11 de Septiembre y menos en la Ciudad de Nueva York.

Anthony Lake asesor Clinton de 1993 a 1996 se refería al terrorismo cibernético, pero jamás concibió un ataque en el corazón financiero norteamericano, "Estados Unidos no va a sufrir un ataque terrorista con armas de destrucción masiva en los próximos cinco años".<sup>21</sup>

Otra gran amenaza es que terrorismo, guerrilla y narcotráfico se unan.

Hasta ahora, cada uno por su lado ha enfrentado y desafiado gobiernos poderosos y débiles y han ganado la mayoría de las batallas. Falta que los EE.UU. les gane la guerra, sobre todo a narcotraficantes y extendidos grupos terroristas.

Sin embargo, si decidieran unirse estos tres grupos para desafiar a los Estados y sus gobiernos, significarían un inmenso reto de consecuencias incalculables no sólo para estos Estados y sus gobiernos , sino ello condicionará la relación bilateral y la agenda entre México y los Estados Unidos.

Y esto no es lejano, baste recordar que antes del 11 de Septiembre de 2001, la prioridad en la agenda bilateral era el problema migratorio, después de esa fecha, el problema ni siquiera pasó a segundo plano, simplemente fue eliminado de la agenda.

Hoy por hoy para los Estados Unidos el principal problema es "el eje de maldad asiático" como Bush calificó a Corea del Norte, Irán e Irak para atacar el terrorismo, porque a su juicio, esos países podrían dar armas de destrucción masiva a los terroristas.

---

<sup>20</sup> Eisendrath, Craig: "National Insecurity" en: *Us Intelligence after Cold War* 1996.

<sup>21</sup> Lake, Anthony: "Seis Pesadillas. Amenazas reales en un mundo peligroso y como EU puede enfrentarlas en el 2000". Citado por Carlos Ramírez en *Terrorismo y Guerra Santa en el siglo XXI*. El Financiero, 14 de Septiembre de 2001

"La guerra apenas empieza..... cueste lo que cueste defenderé a los Estados Unidos...." <sup>22</sup>

Estados Unidos ya definió el rumbo de ese país y sus aliados.

#### 4.5. Los indígenas en México

Por otra parte y por lo que respecta al problema indígena y el conflicto más publicitado en las últimas fechas, el del EZLN relacionado con Chiapas y que por lo menos parece que empieza a pacificarse, pero que no garantiza aún la paz en todas aquellas regiones con etnias indígenas y graves problemas de marginación y miseria como son en Guerrero, Puebla, Veracruz, Hidalgo y Oaxaca, sólo por mencionar algunas Entidades Federativas, que son focos de advertencia y posibles estallamientos. No hay que olvidar que estos millones de marginados que no siempre indígenas, han esperado por años ser incluidos en el desarrollo y pueden unirse a millones de pobres que tienden a la lucha marxista y armada para resolver sus demandas.

Al parecer al gobierno se le olvida, que el problema de fondo en las comunidades indígenas de Chiapas se conformó como una guerrilla marxista tradicional y *Marcos* se quedó como el eje de la lucha.

Carlos Ramírez, analista político, se pregunta si el *subcomandante* pasará de la lucha marxista al indigenismo redentor?

El periodista cita al politólogo inglés Neil Harvey, quien primero recuerda que este movimiento surgió de las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), mismas que se crearon después de 1968 y de infinidad de grupos campesinos e indígenas aglutinados desde esa fecha en torno a la figura de Emiliano Zapata. Asimismo el autor, hace un recuento del movimiento desde esa fecha y la primera gran rebelión en Xi'Nich en 1989, el desalojo de indígenas en Palenque en 1992, hasta el detonador que fueron las reformas salinistas del artículo 27 Constitucional, a lo que el movimiento reventó en 1992 con el derribamiento de la estatua del colonizador Diego de Mazariegos y la toma de San Cristóbal de las Casas el 1o. de Enero de 1994.

Todo eso debe recordarse, porque la negociación para la Ley de la Cocopa en el Congreso no fue tarea fácil ni preludeo de la paz firmada.

El movimiento indígena quiere: la propiedad de sus tierras, la autonomía sobre las mismas, conservar sus tradiciones y hasta el fin del Estado capitalista por un estado socialista.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Primer informe de Gobierno de Bush ante el Congreso Norteamericano. Ad/DPA/Reuters. Milenio, Miércoles 30 de Enero de 2001.

He aquí el debate, la discusión y la gran incógnita del movimiento zapatista, que puede caer en un grave problema de desestabilización política como en Colombia, donde guerrilla, narcotráfico y paramilitares han unido sus fuerzas, armamento y millones de dólares para desestabilizar francamente al gobierno colombiano y de lo que nos ocuparemos más adelante. Porque estos movimiento desestabilizadores parecen recordarle a ambos gobiernos colombiano y mexicano que: todos los indígenas son pobres, pero no todos los pobres son indígenas.

En resumen, Colombia y México enfrentan estos peligrosos y complejos problemas del tráfico de drogas y su creciente consumo; mezclado con el problema de las guerrillas y movimientos indígenas que significa en ambos países un problema de seguridad nacional y que ya desestabilizan peligrosamente sus nacientes democracias.

Finalmente, y sólo para concluir las tristes semejanzas entre Colombia y México en materia de atentados a la democracia, están los asesinatos políticos de candidatos a ocupar la presidencia en sus respectivos gobiernos. Como fue el asesinato entre por lo menos cuatro, de Carlos Galán del partido Liberal en Colombia en plena campaña política en Medellín el 18 de Agosto de 1989; y por la otra, de Luis Donaldo Colosio del PRI en plena campaña, el 23 de Marzo de 1995 en Tijuana, México.

#### **4.6. MÉXICO Y PERÚ: GRANDES DESIGUALDADES SOCIALES , EL PROBLEMA INDÍGENA; EL ABUSO DEL PODER Y LA GRAVE DEPENDENCIA EXTRANJERA**

Perú es una nación en la que no obstante la presión social por la democracia, la misma no logra consolidarse. Y ello se debe al estallido social por las profundas diferencias sociales y en particular las clases indígenas despectivamente llamados "cholos"; a las crisis económicas, guerras civiles y al abuso del poder.

Desde el lado de la democratización, es evidente que en el Perú, los movimientos sociales y populares han luchado en lo fundamental por eliminar los privilegios étnicos, económicos, religiosos, políticos y jurídicos; por la reducción de las desigualdades económicas y sociales y con una gran participación popular en la marcha de las sociedades, de hecho y ante la falta de respuesta gubernamental, los movimientos extremos se han agrupado en poderosos movimientos de lucha al grado de la desestabilización política

---

<sup>23</sup> Harvey, Neil *La rebelión de Chiapas, la lucha por la tierra y la democracia* Editorial ERA, 2000.

como han sido Sendero Luminoso, el Movimiento revolucionario Tupac Amaru y grupos de fuerzas armadas en constante levantamiento que dejó en el Perú en los últimos 20 años, 20 000 muertos, 3 000 desaparecidos; con una población desempleada o subempleada del 65%, <sup>24</sup>con dos millones de analfabetas y una inflación también de 2 millones %.

Perú ha pasado por Estados oligárquicos que prácticamente esfumaron al "Estado" peruano; posteriormente un desarrollo reformista que intentó romper la dependencia externa y articular la democracia social con el general Velazco Alvarado desde 1968 a 1974, pero negando toda democracia política, porque a pesar de la reforma social y de algunas conquistas nacionales, así como el aumento de la participación social por medio del corporativismo bajo control estatal, que incluso permitió el mayor número de reconocimiento de organizaciones sindicales en toda la historia del Perú.

No obstante este avance extraordinario que logró romper la oligarquía y el autoritarismo, no logró romper la cada vez más creciente dependencia extranjera debido a que la inversión extranjera prácticamente se apropió del control de la propiedad, de los flujos de tecnología, de los insumos y de los bienes de capital.

La reacción de los grupos de izquierda y de la sociedad, más vinculada a las ideas de la revolución cubana y el maoísmo, que de los partidos comunistas marxistas clásicos, no se hicieron esperar; sin embargo estos partidos simplemente se enfrentaron a lo que llamaban "la dictadura" pero sin representar claramente una opción o representación política, por lo que se había terminado el sistema oligárquico pero nada que lo reemplazara como opción real de gobierno.

#### **4.6.1. Una débil, muy débil democracia peruana**

En este contexto, la nueva Constitución peruana de 1979 ,fortifica la democracia representativa y la acción del Ejecutivo, el cual de hecho viene a reemplazar al sistema oligárquico del Perú de los 50 a finales de los 70. No obstante, también participan de este cambio, los partidos políticos, la sociedad civil y las fuerzas armadas.

Sin embargo y nuevamente este intento democratizador que de entre otras acciones destacan: la instauración del referendun en su Constitución, hasta el llamado *Movimiento Libertad* de corte liberal que encabezara el escritor Mario Vargas Llosa a fines de los ochenta para elegirse como presidente.

---

<sup>24</sup> En Perú, para 1989, casi el 60% de la población económicamente activa (PEA) trabaja en la *informalidad* Fuente: Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial Washington, D.C 1989.

No obstante, la dependencia con el extranjero opacó la participación ciudadana, porque Perú al igual que México, no han sido capaces de desarrollar una tecnología nacional, una industria local con base en las pequeñas y medianas empresas que aparte de que son las que más proporcionan empleo hasta en un 80%,<sup>25</sup> son las que deberían de proveer los insumos que la industria exportadora necesita en gran escala para satisfacer las demandas de los países importadores y no seguir siendo, ambos países, meramente maquiladores a costo de la explotación de la barata mano de obra local..

Al igual que México, Perú ha padecido los constantes ajustes económicos que han agravado los esfuerzos en las políticas de electricidad, petróleo, etc; y han reducido los gastos sociales no obstante las graves carencias sociales, así como el precario aparato industrial y la reducción del Estado. Sin embargo, el gasto por el aparato militar se ha elevado considerablemente.

Tan grave fue la situación en Perú por la crisis económica, que debilitó enormemente la democracia, al extremo de señalar que el mayor mérito del presidente Belaúnde, fue concluir su mandato y transferir el gobierno democráticamente al presidente Alán García, que como es sabido, sus dos primeros años de gobierno fueron de gran impacto porque rompió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos financieros internacionales, y retrasó con ello el pago de la deuda externa.

Sin embargo, el relativo éxito de estos 2 años de 1986-87, pronto se esfumaron por la salida de capitales después de la estatización de la banca, la hiperinflación del 3000% en 1990 y el nuevo gobierno de Alberto Fujimori.

#### 4.6.1.1. Una historia similar mexicana

Nada nuevo en el panorama peruano que no se parezca al panorama económico y político mexicano, salvo algunas excepciones, pero que no diferencian clara o excepcionalmente a nuestro país del Perú.<sup>26</sup>

Por ejemplo, podría señalarse que ningún presidente mexicano se ha reelecto como Fujimori lo intentó hacer desde que llegó al poder y que intentó reelegirse hasta el 2005, además de que su régimen ha sido acusado de

---

<sup>26</sup> Para un amplio conocimiento sobre el Perú y su situación económica, social, democrática y política, pueden consultarse a: Ballón, Eduardo, *Estado, Sociedad y Sistema Político Peruano*, DESCO, Lima, 1986. y *La democracia en los tiempos del Cólera: 1970-1990* Lechner, Norbert. *El desafío de la democracia latinoamericana*. LEVIATAN No. 41 Madrid, 1990 Cotler Julio (compilador) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP, Fundación Naumann, Lima 1990.

autoritario, irrespetuoso de la Constitución por haberla modificado en su beneficio y violador de los derechos humanos.

Sin embargo de éste último cargo, también los gobiernos mexicanos en los dos últimos sexenios han sido acusados de graves violaciones a los derechos humanos tanto a nivel internacional como las propias comisiones locales, en particular la del D.F. y la nacional, han tenido que reconocer las prácticas violatorias en particular sobre indígenas, periodistas y opositores al PRI, en particular miembros del PRD.

Asimismo, los intentos de reelección que Carlos Salinas llevó a cabo, ya sea en su persona o en la imposición de sus sucesores: uno fracasado por haber sido asesinado y el otro, altamente cuestionado durante su mandato; tan cuestionado por la ciudadanía y fracasado, que concluyó su gobierno también con el fin del PRI como partido en el poder.

Finalmente y por lo que respecta a las innumerables modificaciones que la Constitución Mexicana a tenido, al grado de que sólo 36 artículos son originales de la emitida en 1917 y en que los autores no se ponen de acuerdo, en el número de estas modificaciones, que varía de 400 a 600.

En suma, entre Perú y México son más las tristes semejanzas que escasas y favorables diferencias entre uno y otro país.

#### **4.7. MÉXICO Y VENEZUELA: LA MALDICIÓN DEL ORO NEGRO Y LA DEPENDENCIA NORTEAMERICANA**

México y Venezuela también se empatan con el resto de los países de Latinoamérica en los mismos problemas de pobreza, marginación, débiles democracias, etc. Sin embargo, pareciera que es imperdonable que éstos dos países, padezcan de tanta miseria y marginación cuando tienen como excepción con otros países del área, la riqueza de un recurso natural abundante, aunque no renovable y que es el petróleo.

Independientemente de que Venezuela pertenezca a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y México permanezca apartada formalmente del citado organismo, sin embargo, ambos países dependen de la presión internacional, y en particular de la presión de los Estados Unidos para fijar los precios del citado energético a partir de la tan conveniente y manipulable *ley de la oferta y la demanda*.

Es decir, el gigante gastador y derrochador de enormes cantidades de petróleo, presiona a los países productores para que oferten más barriles de crudo en los mercados internacionales y ello haga reducir automáticamente el precio.

Y México y Venezuela ceden a la presión, no sólo por la necesidad de los dólares provenientes de la venta de crudo, que en el caso de Venezuela son imprescindibles porque sigue siendo una economía altamente *petrolizada* (como lo fue la nuestra en la época del *administrador de la abundancia* con López Portillo); sino también, porque las exportaciones mexicanas dependen de la compra por parte de los Estados Unidos.

En efecto, el 90% de nuestras exportaciones totales (incluidas manufacturas y petróleo), van al mercado norteamericano; y si este país no compra, porque está en recesión por los "altos" <sup>27</sup> precios del crudo; o por el aumento en las tasas de interés, o por la competencia de los otros mercados como el de la Unión Europea o del Pacífico; o por la volatilidad de las inversiones, etc. nuestro país deja de percibir cuantiosas divisas norteamericanas, con las consecuencias de afectación en el empleo, las maquiladores, la migración, el subempleo, la delincuencia, el desequilibrio en la balanza de pagos; el déficit comercial, etc., etc.

Si, todas estas consecuencias para México, son el efecto de la recesión norteamericana y la no compra de nuestras exportaciones agrícolas y manufactureras, incluido también el petróleo. Porque si bien es cierto que el petróleo ya no es nuestra más importante fuente de divisas, como lo fue en el periodo del *boom* petrolero en los años setentas, pero sigue siendo una fuente importante de divisas para el país y Petróleo Mexicanos (PEMEX), sigue siendo la única empresa estatal que paga altísimos impuestos al gobierno federal, que le significan entre el 40 y 46% de los ingresos al gobierno, sin los cuales, la reducida recaudación tributaria no le alcanzarían para cubrir parte de sus egresos.

Es decir, PEMEX genera entre 9 y 10 mil millones de dólares anuales, pero ha generado hasta 15 mil mdd, de los cuales los porcentajes citados van a parar al gobierno; además paga derechos por extracción; además eroga una importante cantidad en el ampuloso número de funcionarios y trabajadores sindicalizados; todas estas abultadas erogaciones, debilitan su capacidad de autofinanciarse para el desarrollo y crecimiento de la empresa en la

---

<sup>27</sup> Esto desde luego es un argumento tramposo por parte de los compradores internacionales de crudo, porque el precio final a los consumidores que se determina con la compra de los derivados del petróleo y que son por ejemplo: las gasolinas, combustóleo para plantas de energía eléctrica, los petroquímicos, etc. lo determinan las empresas trasnacionales transformadores de estos derivados y los impuestos de los gobiernos donde operan estas empresas.

producción y la rama que más dividendos deja: la petroquímica, pero la cual necesita de cuantiosas inversiones. Es más, los analistas insisten en que lo reducido que le queda a PEMEX de todos sus ingresos después de las cuantiosas erogaciones, sólo sirve para medio mantener la estructura productiva de la paraestatal.

En suma, Venezuela y México tienen un denominador común, el desperdicio de un recurso natural no renovable, la dependencia extranjera de la compra de dicho recurso, la falta de visión y acciones para preservarlo para el desarrollo y crecimiento de sus respectivos países y la pérdida de soberanía real sobre este recurso natural no renovable.<sup>28</sup>

#### **4.8. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA, PERU Y VENEZUELA Y SUS EFECTOS**

##### **4.8.1. La idea de la democracia en América Latina**

En el estudio de David Pantoja Morán, "La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano",<sup>29</sup> que aún cuando fue escrito en 1973, refleja el grado de incertidumbre y ambigüedad que en ese entonces y aún persiste en las Constituciones latinoamericanas para precisar, definir o aproximarse a una idea de la soberanía y por ende a un ideal democrático. En cierto que el primero es un concepto jurídico-político, en tanto que la democracia es un concepto esencialmente político. Sin embargo ya hemos mencionado también, la estrecha relación entre los mismos y la diversidad de interpretaciones y aplicaciones en el mundo del constitucionalismo universal y la teoría del Estado y en los cuales, es todavía más ambivalente en América Latina.

Es decir, si bien es cierto, como lo señalamos en los Capítulos precedentes que la discusión en la interpretación y aplicación de estos derechos políticos subjetivos y objetivos es universal y permanente, y que la lucha por la democracia y su consolidación en América Latina acentúa esta ambivalencia; pero no podemos ignorar las fehacientes realidades y hechos sociopolíticos que ponen en evidencia la falta de voluntad política sobre la efectividad de los mismos (soberanía popular, democracia directa, participación ciudadana, etc.).

---

<sup>28</sup> Respecto del petróleo, no sólo se discute en México la inclusión de cuatro hombres del sector privado en el Consejo de Administración de PEMEX, sino la ostentación que Bush hace, "de que el petróleo mexicano como el gas deben de ser también para Canadá y México", no obstante que formalmente la perforación, extracción, y petroquímica básica quedaron fuera del TLCAN. (Declaraciones de Bush previa a la visita del presidente Fox a California, USA) El Universal, 21 de Marzo de 2001.

<sup>29</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B Estudios Comparativos UNAM, 1973

Ello con independencia de lo que se diga, se otorgue o se conceda en la Constitución Política de estos estados Latinoamericanos y el discurso político.

En la primera parte de este Capítulo, ha quedado en evidencia esta intensa lucha democrática en América Latina, y más adelante, desarrollaré las instituciones jurídicas de la democracia directa y participación política de tres países latinoamericanos que contienen el referendun en sus Constituciones políticas. No obstante, las experiencias no son alentadoras en el ejercicio de las mismas a pesar, de que como lo indica Pantoja Morán, el constitucionalismo latinoamericano estuvo fuertemente influenciado por la idea rousseauiana de soberanía originado en Francia, trasladado a la Carta de Bayona<sup>30</sup> y posteriormente traído a Latinoamérica en la Constitución de Cádiz de 1812.

Es cierto que en la euforia independentista en contra de la corona española, no se piensa específicamente en un "contrato social", sino en "la idea de la retroversión de la soberanía del Derecho Público español de concepciones pactistas que rechazan las abdicaciones de la metrópoli."<sup>31</sup>

Sin embargo, existe la firme idea de que el pueblo asuma la soberanía, deje de haber gobiernos personales, sería el fundamento doctrinal de la revolución y la justificación jurídica de las independencias.

De esta manera, la forma de Estado representativa liberal toma carta de naturalización en el constitucionalismo latinoamericano y se establece que el titular de la soberanía es el poder constituyente y que éste no puede ser otro que la nación.

Es decir, aún cuando en varias constituciones latinoamericanas se reconoce la soberanía del pueblo, pero se deja asentada la representatividad del mismo en una Asamblea.

Así, la primera Constitución latinoamericana que fue la de Venezuela del 21 de Diciembre de 1811, aún cuando en su art. 142 hacía alusión a "un pacto social", pero el art. 144 deja en claro la titularidad de la soberanía al señalar entre otros aspectos que: "Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna porción particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad."<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> "... pues aunque no tuvo vigencia, los americanos se enteraron de la posibilidad de existencia de una forma de convivencia sobre bases nuevas " García Laguardia, J. Mario, citado por Pantoja Morán Ob Cit. Ibid. Pp. 73 y ss.

<sup>31</sup> Ibid. p 83

<sup>32</sup> Ibid p 88

En este mismo orden de ideas, y aunque en el art. 5 de los *Sentimientos de la Nación*, José María Morelos escribe que: " la soberanía dimana inmediatamente del pueblo", pero pronto en el mismo documento se introduce el principio de representación que también es claramente afirmado en la Constitución de Apatzingán de 1814.

Los anteriores ejemplos son evidencia de una efervescencia de independencia, paz, justicia, soberanía, nuevas formas de vida, etc. que imperaban en América Latina.

No obstante, el proceso de integración social, económico y político de cada país latinoamericano *hacia adentro*, todavía es difícil y no termina de consolidarse hasta la fecha, con mayor razón en el siglo XIX, pues como bien decía Octavio Paz: "En América Latina la Colonia fue una suerte de Estado sin sociedad que al romperse dejó a nuestras naciones a la deriva, y a su pueblos-sin experiencia política alguna- a la desintegración y nuevamente al círculo de la dependencia."<sup>33</sup>

En consecuencia y en la actualidad, más que analizar el origen de la *idea* de la soberanía en el Constitucionalismo latinoamericano, hay que analizar la verdadera voluntad política para permitir el ejercicio de la soberanía popular, si es que se tiene una idea de la democracia.

O como lo señalaba con acierto Jesús Reyes Heróles al señalar en su libro *Rousseau y el Liberalismo Mexicano*: "Lo más importante no es tanto conocer las ideas de Rousseau, sino saber como fueron comprendidas y divulgadas."<sup>34</sup>

#### **4.8.2. La Constitución Colombiana, es la Constitución de América Latina que más democracia participativa contiene**

Colombia vivió un particular periodo de crisis y creciente violencia a fines de la década de los años 80' que desembocó el 18 de agosto de 1989 con el asesinato del popular precandidato presidencial Luis Carlos Galán y poco tiempo después, otros dos candidatos presidenciales, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro, tuvieron también el mismo destino.

Ante estos graves hechos, la sociedad civil reaccionó inicialmente con un movimiento estudiantil que protestó por el asesinato de Galán, y que propuso la necesidad de llevar adelante una reforma constitucional para las elecciones

---

<sup>33</sup> Paz, Octavio "la Democracia en América Latina" en Las desventuras de la democracia en América Latina. Varios autores. J. Mortíz-Planeta. México, 1984. P 355.

<sup>34</sup> Citado por Pantoja Morán. La idea de... Ob. Cit P.95

de alcaldes, concejales, diputados, representantes y senadores, más la consulta abierta sobre los precandidatos del Partido Liberal.

Como apunta Febres-Cordero<sup>35</sup>: "No era una determinación de origen gubernamental, ni tampoco decisión de un partido o movimiento político. Simplemente era la iniciativa de una importante y distinguido grupo de estudiantes, encaminada a hacer efectiva una idea que había sido planteada por varios escritores públicos; incluso, intentada en diversas oportunidades sin resultados positivos. En el fondo, esta propuesta constituía un acto de repudio a los vicios de la clase política y una manifestación moral contra la descomposición y el debilitamiento de las instituciones."

Los estudiantes recogieron treinta y cinco mil firmas en apoyo de su iniciativa, y presentaron con ellas una solicitud al presidente Virgilio Barco, misma que en la Asamblea Nacional Constituyente realizada en Colombia el 9 de diciembre de 1990 tiene la consigna de instaurar la democracia directa.

Finalmente, el 4 de Julio 1991, la nueva Constitución entra en vigencia, y es calificada como "una Constitución democrática, participativa, pluralista, bolivariana y neofederal"

El artículo 40 consagra como derecho fundamental el de "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político". En forma contradictoria, la misma Constitución establece el participar como un "deber", por lo que los ciudadanos colombianos están así "obligados a participar en la vida política, cívica y comunitaria de un país" (art. 95).

La nueva Carta establece siete mecanismos de participación: 1.- la elección de representantes, 2.- el plebiscito, 3.- el referéndum, 4.- la consulta popular, 5.- el cabildo abierto, 6.- la iniciativa legislativa y 7.- la revocatoria del mandato (de los cuáles sólo los últimos seis corresponden a la democracia directa y serán analizados aquí).

Esto convierte a Colombia en el país con mayor cantidad de mecanismos implementados a nivel constitucional en toda América latina. Éstos han sido reglamentados por la ley 134 del 31 de mayo de 1994.

#### **4.8.2.1. Plebiscito**

Regido por el título VIII de la mencionada ley, puede ser convocado por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros para que los

---

<sup>35</sup> Buenahora Febres-Cordero Jaime, *El proceso Constituyente: de la Propuesta Estudiantil a la Quiebra del Bipartidismo*, Cámara de Representantes, Pontificia Universidad Javeriana, Programa de Estudios Políticos, Bogotá, 1991, pág. 126

votantes se pronuncien sobre las políticas del Poder Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso.

#### 4.8.2.2. Referendum

Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos aprueban o rechazan leyes y otras regulaciones (Título IV de la ley 134). La realización de un referéndum puede ser hecha por el 10% del censo electoral, ya sea a nivel nacional, departamental, municipal, distrital o local, según sea la norma sobre la que se pretende una consulta. El objetivo del referendum sirve para solicitar la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que haya sido rechazado por la instancia respectiva (Senado, representantes, etc.); o bien, para la derogación total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.

En el caso del referendum aprobatorio, los promotores dispondrán de seis meses para la recolección de las firmas.

Existe también el referendum constitucional por el cual tanto el gobierno o un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral pueden iniciar un proceso que deberán aprobar ambas cámaras del Congreso por la mayoría de miembros para someter a votación las reformas constitucionales. En tal caso, la aprobación de reformas por esta vía requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los votantes y que el número de éstos exceda del 25% del total de ciudadanos en el censo electoral.

Una vez que la Registraduría del Estado Civil certifica las firmas requeridas, la autoridad correspondiente tiene un plazo de ocho días para convocar al referendum. Los siguientes temas quedan excluidos de la posibilidad de consulta:

- los que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- materias presupuestales, fiscales o tributarias;
- relaciones internacionales;
- concesión de amnistías o indultos;
- preservación y restablecimiento del orden público.

Ciertas reformas constitucionales, que sean aprobadas por el Congreso, deberán someterse a referéndum dentro de los seis meses de aprobadas.

Es decir, cuando las reformas se refieran a los derechos y garantías de los ciudadanos, a los procedimientos de participación popular o al Congreso.

Una vez inscrita una solicitud de referendun, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de otras iniciativas, que pueden ser complementarias o consideradas y no aprobadas por el Congreso o la instancia correspondiente. Transcurrido ese lapso se inician los seis meses para la recolección de firmas. Se somete a referendun la iniciativa que haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre que haya cumplido el mínimo exigido.

Existe control de constitucionalidad en el caso de referenda normativos departamentales, distritales, municipales o locales, a cargo del tribunal contencioso-administrativo.

Las decisiones de un referendun serán obligatorias, y deben ser aprobadas por una mayoría simple de votantes con una participación superior al 25% de los ciudadanos que componen el censo electoral.

Las normas aprobadas o derogadas por medio de referendun no podrán ser objeto de decisión por las instancias respectivas en los siguientes dos años, luego de lo cual se aplican las mayorías ordinarias. Tampoco podrá volver a someterse a referendun una cuestión en los dos años siguientes a uno ya realizado.

Existe además otro tipo de referendun no reglamentado en esta ley, pero sí incluido en la Constitución (art. 307), que se refiere a la obligatoriedad de su realización cuando el Congreso toma decisiones en lo relativo a la creación de regiones.

#### **4.8.2.3. Consulta popular**

La consulta popular (Título V) puede hacerla el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado cuando se trate de decisiones de trascendencia nacional. En estos casos la decisión del pueblo es obligatoria y la consulta no podrá realizarse simultáneamente con otra elección.

Los gobernadores y alcaldes podrán convocar a consultas para que los votantes decidan sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales

En caso de consulta nacional, el presidente debe enviar el proyecto al Senado, el que tiene veinte días par emitir su opinión. El gobernador o alcalde solicitará opinión al Consejo o a la junta administrativa local. La votación se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la aprobación del Senado o

del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de consultas departamentales, o locales, el plazo será de dos meses.

El resultado de la consulta aprobado por la mayoría de los votantes cuando hayan participado al menos un tercio del censo electoral, será de obligatorio cumplimiento; el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva y cuando se requiera una ley, o disposición local, el cuerpo legislativo deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el siguiente.

El Título VI de la ley establece que el Congreso, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras, podrá disponer la realización de una consulta para decidir la convocatoria de una Asamblea Constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.

#### **4.8.2.4. Cabildo abierto**

En cada período de sesiones de los consejos municipales o distritales, o de las juntas administrativas locales, se celebrarán por lo menos dos sesiones que consideren asuntos propuestos por los ciudadanos.

Para que una propuesta sea considerada en cabildo abierto deben presentar una solicitud firmada por el 5% del censo electoral. Cualquier tema puede ser materia de cabildo abierto, pero no se pueden presentar proyectos de ordenanzas u otras regulaciones.

Tendrán voz en el cabildo abierto el vocero del grupo que presentará la propuesta más todos los que se inscriban a más tardar tres días antes del evento. Terminando el cabildo, dentro de la semana siguiente, se dará respuesta escrita sobre los planteos realizados.

#### **4.8.2.5. Iniciativas legislativas y normativas**

La iniciativa legislativa ya era patrimonio de los miembros del Congreso y del gobierno a través de sus ministros, y fue extendida a los ciudadanos en la nueva Constitución.

Para ser promotor de una iniciativa se requiere contar con el respaldo del 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral; también pueden serlo organizaciones cívicas, gremiales, indígenas o comunales, partidos o movimientos políticos.

Si es presentada por un grupo de concejales o diputados, el comité promotor debe estar integrado por cinco de ellos, quienes elegirán a su vocero. Toda iniciativa tiene que estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo.

Es de destacar, que en Colombia, las iniciativas no llegan a ser sometidas a votación popular, sino que cumplido el requisito de recolección de firmas se presentan ante la instancia legislativa respectiva, donde ingresan como un proyecto de acto legislativo. Si el citado cuerpo rechaza la iniciativa deben seguirse los pasos para la organización de un referendun.

Para que la iniciativa sea presentada ante la legislatura, deberá contar con el respaldo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente y cuando las iniciativas sean promovidas por legisladores, requerirán de un respaldo del 30% de sus pares.

Cuando la respectiva legislatura no debata una iniciativa durante un período legislativo, se podrá volver a presentar en el siguiente, siendo todavía válidas las firmas que la apoyan.

Si la legislatura no aprueba la iniciativa o se vence el plazo establecido constitucionalmente, los ciudadanos pueden solicitar la convocatoria a un referéndun, siempre que se obtenga el respaldo de un número de ciudadanos no menor al 10% del censo electoral. En este caso, los promotores cuentan con seis meses adicionales para completar el número de respaldos necesarios.

A nivel local, se contempla el derecho a presentar un proyecto de legislación ante las asambleas departamentales, ante los consejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administrativas.

Tampoco pueden ser sujeto de iniciativa los temas ya mencionados en el caso del referendun. El vocero de quienes presenten la iniciativa puede participar de las sesiones para debatirla.

#### **4.8.2.6. Revocatoria de mandato**

La revocatoria está prevista a nivel local para los mandatos del gobernador o alcalde. La misma debe ser solicitada por un número de ciudadanos no menor al cuarenta por ciento del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Dado que en Colombia el voto no es obligatorio, se establece que sólo podrán presentar la solicitud quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente y la misma sirve como precedente una vez que hubiese transcurrido un año desde la asunción del cargo del respectivo mandatario.

El formulario de solicitud deberá contener las razones que la fundamentan (por ejemplo por el incumplimiento del programa de gobierno), y se considerará revocado el mandato tanto para gobernadores como alcaldes si la votación es aprobada por un número de votantes no inferior al 60% de los ciudadanos, siempre que el número de votos no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió al mandatario.

El resultado será comunicado al presidente o al gobernador respectivo quienes procederán a la remoción del cargo y deberán convocar a elecciones para escoger al sucesor, a celebrarse dentro de los 30 días siguientes a la notificación de resultados.

#### **4.8.3. Los Efectos de la Democracia Participativa en Colombia**

La lucha por la democracia en general en Colombia ha sido bastante difícil y llena de conflictos. Si se hace un recuento de esta accidentada lucha, Colombia se ha visto fraccionada entre los partidarios del guerrillerismo triunfalista y abstencionista y el reformismo electoral, que ha dado lugar desde 1970 a alianzas y movimientos políticos seguidores de caudillos tanto populares como Eliécer Gaitán, y reaccionarios como Rojas Pinilla y Rafael Pastrana; y por el lado de la confrontación violenta, la creación del movimiento guerrillero 19 de abril, M-19.

También hubo otros movimientos, como el Movimiento Pan y Libertad establecido en 1981 por grupos originarios del marxismo-leninismo, que sin embargo fue duramente reprimido por la presidencia del liberal Julio César Turbay Ayala (1980-1984).

Asimismo, aparecieron los Movimientos Políticos Regionales que reforzaron la participación de la sociedad civil desde abajo y desde las periferias ante el abuso del poder central. Así se crearon 24 de tales movimientos en sendas secciones del país apoyadas fundamentalmente por los maestros y dirigentes cívicos que durante su lucha realizaron 1,125 paros por servicios públicos, marchas campesinas e indígenas que paralizaron prácticamente al país en esos años.

Como siempre, la oligarquía bipartidista representada en los partidos Conservador y Liberal respondieron con brutal represión y asesinatos de connotados activistas y jefes de la UP, Jaime Pardo Leal en 1987 y Bernardo Jaramillo en 1990 lo que sin embargo no hizo retroceder a la sociedad civil y si debilitó definitivamente a ambos partidos en el poder.

#### 4.8.4. Perspectivas de la democracia participativa y realidades en Colombia

Como puede apreciarse en este breve recuento de la participación de la sociedad civil en la lucha por la democracia y que según los estudiosos, parte desde 1959 en la conformación de la primera "acción comunal", así hubiera sido desvirtuada por los caciques partidarios de la oligarquía en el poder; sin embargo a la sociedad civil colombiana le ha costado mucho trabajo consolidar esta democracia participativa no obstante que los mecanismos de participación ya están contenidos en la nueva Constitución Colombiana del 4 de julio de 1991 y que asienta *una ideología de la participación democrática*, expresión que la hace muy particular en todas las Constituciones Latinoamericanas. Casi no hay título en esta Constitución que no tenga que ver con la participación popular.

Incluso se institucionalizaron derechos como el *habeas corpus* y la acción de tutela (amparo); el límite a los gobernantes del abuso de los estados de excepción (estados de sitio) y la vigilancia y control por parte de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental a todos los niveles y el poder de castigar, revocar mandatos y propiciar la eficiencia y honestidad.

Como apunta Orlando Fals Borda,<sup>36</sup> que la gran pluralidad de esta Constitución Colombiana, de alguna manera la hace inclasificable en la concepción clásica porque no puede clasificarse como "demócrata cristiana o socialdemócrata,; ni como socialista o marxista; tampoco es conservadora, neoliberal o liberal a secas. Su eclecticismo es consistente con la pluralidad colombiana y la diversidad unitaria del país. Traduce en buena parte lo macondiano que allí existe con la imaginación de lo que se quiera llegar a ser".

La lucha en Colombia por esta democracia y la resolución de los grandes retos que todavía enfrenta como son el ordenamiento territorial, la descentralización administrativa, la violencia ancestral, la pobreza, la gran descomposición social; pero por encima de todo, la lucha guerrillera, los paramilitares y el creciente e impresionante narcotráfico que ha afectado las altas esferas del poder, puede echar por tierra este gran esfuerzo de la sociedad civil.

De muy poco servirá esta intensa lucha ciudadana si el propio gobierno destina amplias zonas territoriales "de despeje" para que los grupos guerrilleros como los ya mencionados FARC, Ejército del Pueblo (EP) y ELN operen y entren en franca lucha con los paramilitares quedando la población

---

<sup>36</sup> Fals, Borda Orlando. "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia" en: *La Democracia en América Latina*. Colección: La Democracia en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencia y Humanidades de la UNAM y Ediciones La Jornada. México, 1995. P.378-379.

de los departamentos, por ejemplo de Bolívar, en medio de estas sangrientas luchas que terminan en verdaderas masacres contra los auténticos o presuntos simpatizantes de los guerrilleros o de los militares, y los excesos que éstos cometen en contra de estas poblaciones como son el "tributo" que deben de pagarles por supuesta "protección", la anulación de los espacios legales concedidos por el gobierno, etc.

Sin embargo los asesinatos son más crueles con degollamientos y castración donde están los cultivos de coca y donde coinciden guerrilleros y paramilitares.

Así lo denuncia el investigador Fernando Cúbides, quien dice que sólo en 1999 hubo 403 masacres que dejaron un saldo de 1,865 víctimas en Córdoba, Magdalena, Sucre, Caldas, Risaralda, Santander, Nariño, Urabea, Casanare, en el nudo de Paramillo al norte de Colombia; etc. Siendo las más sangrientas las de Bolívar con 123 muertos, Valle del Cauca con 135, Santander Norte con 148 y Antioquia con 467 asesinatos.<sup>37</sup>

Por otra parte, los secuestros de personas y las constantes extorsiones que los guerrilleros en Colombia hacen, han provocado que se agrupen nuevas fuerzas de "autodefensa" creadas por el gobierno y el ejército que los propios pobladores de fincas y ganaderos sostienen para protegerse; sin embargo estos grupos combaten no sólo a guerrilleros, sino a población urbana y campesina, dirigentes sindicales, estudiantes y cualquier persona que ellos asocien con la guerrilla; y aunque el gobierno intervino y culpó a 163 personas de los cuales 56 fueron miembros de la policía y el ejército; éstos luchan por su reconocimiento y legalización que cuentan con más de 7 000 miembros.

Según la Defensoría del Pueblo, además de los grupos guerrilleros y paramilitares ya mencionados, existen varios grupos armados sin definir, grupos de "limpieza", bandas, delincuentes comunes y otros grupos de desconocidos que en conjunto, todos desestabilizan a Colombia.

Finalmente y por lo que respecta al poder irresistible de corrupción del narcotráfico, que ha logrado que la mafia lleve al poder a un presidente colombiano o que un diputado se haya vuelto uno de los más importantes jefes de la mafia como Pablo Escobar; a corromper todo el sistema institucional y hacer uso del dinero o del terror en el poder judicial, (no obstante los llamados "jueces sin rostro"), ha ocasionado en Colombia como en algunos renglones, también pasa en México lo siguiente:

- 1.-Corrupción e impunidad.
- 2.-Inseguridad pública

---

<sup>37</sup> Cúbides, Fernando *En rojo y gris, la dialéctica de la confrontación armada y sus costos sociales* Universidad Nacional de Colombia Bogotá, 1999 Pp.22 y ss

- 3.-Aumento de la criminalidad y la violencia
- 4.-Resurgimiento de mafias, bandas y pandillas.
- 5.-Debilitamiento de las Instituciones
- 6.-Incredulidad ante la información oficial.
- 7.-Desprestigio de los cuerpos de procuración de justicia, seguridad pública y combate al narcotráfico.
- 8.- Desestabilización política, financiera y económica.

#### **4.8.5. Conclusiones de la democracia participativa en Colombia**

**Primera.** Después de la reforma, la Constitución colombiana es la primera en América Latina que ha incorporado todos los mecanismos de la democracia directa, incluyendo los cabildos abiertos que apenas son considerados por la literatura actual sobre el tema y que se remontan a una antigua institución española casi en extinción.

**Segunda:** La incorporación de esta participación ciudadana es para todos los niveles de gobierno: nacional, regional y local; y con excepción de algunas restricciones sobre algunos temas, no existen limitaciones sobre áreas del gobierno colombiano que no estén sujetas a esta participación. No hay título de la Constitución que no aluda a la democracia directa.

**Tercera:** Sin embargo, algunas restricciones a esta democracia , se convierten en obstáculos por su burocratización, como es el caso del mecanismo que primero fuerza a la iniciativa popular a ser sometida al cuerpo legislativo correspondiente; y si ésta es rechazada, plantea la posibilidad de llevar adelante un referéndum. Podría haberse logrado lo mismo permitiendo la votación directa sobre la iniciativa: si el cuerpo legislativo estuviera de acuerdo con la misma podría aprobarla antes de ser sometida a votación y, de no estarlo, se eliminaría un paso adicional.

**Cuarta:** A pesar de la profusión de democracia directa en la Constitución, la realidad en Colombia es que no hay uso de estos mecanismos por la ciudadanía ante la exigencia de los trámites, por ejemplo la exigencia de un 5% de la población (un millón de personas) para la iniciativa es un porcentaje alto para un país que se inicia en la democracia participativa.

En consecuencia, prácticamente no hay experiencias con esta nueva legislación, más que una iniciativa legislativa relacionada con el pago de sumas de dinero por los secuestros, la cual fue presentada ante el Congreso y rechazada por éste. Por el momento no ha continuado como referendun.

**Quinta:** Si bien es cierto que el gobierno colombiano estimula la participación a través del Fondo de Participación Ciudadana, pero ante las pocas facilidades y trámites no expeditos la población se desanima. En Colombia se empezó por el final, es decir, en vez de hacer más fáciles los mecanismos de participación e ir aumentando las exigencias, se privilegió un proceso lleno de complicaciones y obstáculos que los colombianos no se animan a recorrer y menos en el campo de lo político del que los colombianos están hartos.

**Sexta:** Colombia vive un patético círculo vicioso que se enlaza en dos premisas: el gobierno colombiano se sacude la corrupción del narcotráfico, o de nada le servirá toda su democracia participativa; o por ser ésta tan complicada de llevarse a la práctica los ciudadanos están impedidos de manifestarse a través de la democracia participativa del hartazgo de tanta corrupción producto del narcotráfico.

#### 4.9. LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

Para los analistas peruanos, el Perú vive un tiempo particularmente difícil, al grado de calificarla como la más dramática dentro de su historia republicana, que se prolonga por la densidad de los actores sociales y políticos sin que haya paradigmas que logren explicar este difícil proceso que vive el país andino.<sup>38</sup>

Sin embargo, no se necesita demasiada imaginación para señalar que Perú, como en el resto de las economías latinoamericanas, la lucha está entre aquellos que han apostado al mercado como único mecanismo de reestructuración económica y social, y se olvidaron de un estado eficazmente distributivo, que sin embargo es muy dependiente del capital y la tecnología extranjera a costa de grandes capas de la población peruana que lucha constantemente desde las bases sociales por la igualdad económica, racial, social, religiosa y política como ya habíamos señalado líneas arriba.<sup>39</sup>

En consecuencia, y no obstante las amplias y constantes movilizaciones sociales, así como la inicial transición democrática representada en la Constitución peruana de 1979 que significó el pacto entre el partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA, partido fundado por Raúl Haya de la Torre durante su exilio en México en tiempos de Vasconcelos); el Partido Popular Cristiano y las Fuerzas Armadas y una serie de reformas para las libertades políticas y la instauración de un régimen democrático, sin embargo,

---

<sup>38</sup> Cotler, Julio (coompilador), Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina. IEP y Fundación Naumman. Lima, 1999 P 25

<sup>39</sup> Ver supra IV.3.2 de este mismo Capítulo IV.

seguí siendo una democracia principalmente representativa, con amplios poderes al Poder Ejecutivo; con libertades ciudadanas pero restringidas por el régimen de excepción, que acabó privilegiando a los partidos políticos y nuevamente a las fuerzas armadas.

#### **4.9.1. Democracia participativa limitada**

Por lo que respecta a la democracia directa, sólo fue incluida de manera precaria y muy rígida al reconocerse en el artículo 64, el derecho de los ciudadanos "a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos."

Asimismo y en el párrafo segundo del artículo 260 preveía la consulta popular para las modificaciones de la demarcación regional que sólo fue ejercida una vez en 1989; y la iniciativa popular para la reforma constitucional, que requería de 250 ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, según el artículo 206.

En consecuencia, esta democracia participativa no fue ejercida por la vía constitucional, aunque sí por la vía informal como se verá más adelante.

Por otra parte, la misma historia latinoamericana entre sociedad y economía se repite en el Perú.

Es decir, a pesar de los esfuerzos del Estado por sustentar núcleos de acumulación en la industria básica -electricidad, petróleo, siderurgia-, la democracia nace en un contexto económico precario y desigual que es agravado por los severos ajustes económicos que afectan profundamente el gasto social, el desmantelamiento del Estado y del escaso aparato industrial al amparo de ideologías y políticas neoliberales y con la presencia de los dos procesos más perversos como son la deuda externa y el narcotráfico.<sup>40</sup>

#### **4.9.2. Fujimori y Alejandro Toledo**

La esperanza en el nuevo gobierno de Fujimori, se centró en "enderezar" el camino dejado por el populista Alán García, quien dejó el 69% de la deuda externa en mora, teniendo como acreedores al FMI, al BID y al Banco Mundial. Por lo tanto, y la única forma de que Perú se "reinsertara" a la economía mundial, era haciendo un pago de 1,900 millones de dólares y cumplir las

---

<sup>40</sup> Ballón, Eduardo. "La Democracia en los Tiempos del Cólera"; en: *Democracia en América Latina*. Ob. Cit. Pp. 271 y ss

draconianas medidas <sup>41</sup> que aquellos organismos financieros impusieron al Perú para volver a ser sujeto, irónicamente de mayor crédito (deuda) internacional.

Las contradicciones son enormes en el Perú, porque en toda la década de los ochenta y no obstante la elección democrática de los últimos tres presidentes peruanos, apoyados con gran respaldo popular, sobre todo el de Fujimori con 62% y sólo un 6% de abstenciones, la traición de éste último al pueblo peruano no tiene precedentes en la historia contemporánea del Perú.

Sin embargo, y a pesar de este desprestigio que los mismos peruanos atribuyen al Parlamento bicameral, al Poder Judicial, al Sistema de Seguridad Social, a las fuerzas armadas, a la iglesia católica, a los medios de comunicación y a la presidencia, los peruanos votan y lo hacen masivamente en cada oportunidad.

Según los analistas peruanos, lo anterior se debe en resumen a lo siguiente: Porque la democracia en el Perú aspira a reivindicaciones a largo plazo y por lo tanto, las mismas son postergables, lo que le da sentido a la lucha social permanente.

El fin de la dictadura militar le proporciona amplia base social al ejército, lo que constituyó un freno parcial a Sendero Luminoso.

La base obrera se ha reducido considerablemente, agrandándose con ello una extensa población civil que vive de la economía informal.

Por ser el Estado el principal empleador, no obstante los bajos salarios, se usa la cooptación voluntaria o forzada de esta burocracia.

Hay una nueva burguesía agraria exitosa en los mercados internacionales, que ha desplazado a la masa campesina a las ciudades o a la marginación.

El agotamiento de las formas de lucha social y la presencia de los comedores oficiales, fragmentaron la acción colectiva.

En resumen, comenta Eduardo Ballón, "tengo la impresión, que en los noventa, la ilusión del movimiento popular, así en singular, está severamente cuestionado por la realidad."<sup>42</sup>

Por otra parte, añade Hugo Guerra, " los peruanos no hemos superado dos de las peores desgracias de cualquier pueblo: una aprobiosa falta de memoria; y la tendencia a "perdonar" incluso por encima de la razón y de la moral. Por ello

---

<sup>41</sup> Estas medidas son las mismas que se les imponen a todos los deudores morosos o no: fuertes recortes al gasto social, control severo de la inflación y los salarios; mayores impuestos a la población, protección a la inversión extranjera y la generación forzada de recursos para pagar los servicios de las deudas extranjeras.

<sup>42</sup> Ballón, *Eduardo Estado, Sociedad y Sistema Político Peruano, una aproximación inicial*. Ballón, editor Lima, 1996 P. 280.

tenemos el terrible drama a equivocarnos con demasiada frecuencia cuando elegimos a nuestros mandatarios.<sup>43</sup>

Y ello se debe al increíble avance de Alán García, quien no obstante ya haber gobernado el Perú entre 1985 y 1990 y haber dejado una inflación de 7.500%, nulas reservas y con las guerrillas maoístas y guevaristas en franca lucha, saltó de un 4% en febrero al casi 26% en la primera vuelta electoral para elegir un nuevo presidente en el Perú después de la caída de Fujimori.

Y si bien es cierto que el otro candidato Alejandro Toledo es el favorito, pero es la tercera vez que se postula a la presidencia, por lo que García puede dar la sorpresa.

Hasta el momento de escribir estas líneas y en la fecha de la primera vuelta electoral celebrada en el Perú el 8 de Abril de 2001 y sobre un conteo del 12% de los votos; el candidato del centrista partido *Perú Posible*, Alejandro Toledo, tiene el 36.38% de votos; Alán García del partido populista APRA, tiene el 25.70%; y ha quedado prácticamente eliminada la candidata Lourdes Flores del partido conservador *Unidad Nacional* con 24%.

Nuevamente los peruanos asistieron masivamente a votar, al grado que recibieron no sólo el reconocimiento de la OEA, sino de la Unión Europea y hasta del Departamento de Estado en Washington por "la claridad y transparencia del proceso electoral apoyado por el actual presidente interino Valentín Paniagua"; más no así sobre la popularidad de Alán García y la calificación de *riesgo* que el Perú significa para los inversionistas que no olvidan la obstinación de García de sólo destinar durante su gobierno, 10% del ingreso nacional al pago de la deuda externa o declarar la moratoria.

#### **4.9.3. Antecedentes de la Democracia directa en el Perú**

Después de lo mencionado líneas arriba, no se puede explicar a las instituciones de la democracia directa en la nueva Constitución peruana de 1993, sin una breve explicación de los antecedentes y el contexto en el que fueron incorporadas.

En Perú, la idea de implantar la democracia directa viene desde 1933, cuando se erigió el Congreso Constituyente y desde esa fecha se ha argumentado el necio e ignorante argumento de que "el pueblo no está preparado" para ejercer la democracia directa, no obstante de que ese mismo pueblo, tenía una forma muy democrática de participación de hombres y mujeres para

---

<sup>43</sup> *El Universal* Internacional Martes 10 de Abril de 2001.

debatir públicamente todos los problemas, incluidos los políticos que se llamaba el *Camachico* peruano, y en el que también se elegía la máxima autoridad o *curaca*; lo que de hecho se sigue haciendo al interior de los pueblos y organizaciones sociales y familiares de ese país.

Asimismo, a lo largo y ancho del territorio peruano, funcionan las siguientes instancias de participación democráticas en las cuales, la presión ejercida por los ciudadanos ha sido determinante para impulsarlas:

a) En los *asentamientos humanos*, la Asamblea General es el órgano fundamental de toma de decisiones, en todos los niveles:

-A nivel de manzana, las decisiones se adoptan en asamblea general de manzana.

-A nivel zonal o de sector, en la asamblea general integrada por delegados elegidos en asamblea general de manzana.

-A nivel central (de todo el asentamiento), las decisiones se adoptan en asamblea general ya sea de pobladores, o de representantes de la zonas, de acuerdo al tamaño del asentamiento.

Respecto de la presentación de iniciativas, todos los pobladores de los asentamientos humanos pueden presentarlas para su aprobación en las asambleas.

b) En las *comunidades campesinas* las normas que regulan las actividades comunales se adoptan en Asamblea Comunal integrada por todos los miembros de la comunidad.

En los *Comités de Autodefensa del Valle del Río Apurímac* los pobladores de los pagos<sup>44</sup> presentan iniciativas a sus dirigentes, quienes las someten a consideración de la Asamblea de Pobladores. Dependiendo de las características de las iniciativas éstas se resuelven adoptando un acuerdo en asamblea, ya sea en el propio pago, en la organización "zonal" o en el *Comité de Defensa Civil Antisubversivo* (organización que agrupa a todos los comités).

En lo que atañe a la *exigencia de responsabilidad* a los representantes, los dirigentes de las diversas organizaciones mencionadas tienen la obligación de rendir cuentas de su gestión ante las asambleas.

En las comunidades y en los asentamientos *todos los cargos son revocables*. La elección y revocación de los dirigentes se adopta en asamblea.

---

<sup>44</sup> El pago es una agrupación de parceleros independientes que constituyen la organización de base de los *Comités de Autodefensa* del Valle del Río Apurímac.

Por ejemplo, en *Huaycán* cualquier poblador puede denunciar a un mal dirigente ante el Consejo de Vigilancia; tratándose de dirigentes de manzana o zona, la decisión se adopta en asamblea popular y si se trata de un dirigente de la Central, los fiscales de la Junta de Vigilancia hacen un informe sobre el ejercicio del cargo, éste se pone a consideración de la plenaria y se vota.

En los comités de *Autodefensa del Alto Huallaga*, los dirigentes pueden ser revocados en cualquier momento de su gestión, siempre que el acuerdo se adopte en Asamblea General del Pueblo.

En las *Rondas Campesinas en Piura* a nivel de comité de base, la revocación se decide en asamblea y por mayoría absoluta. Faltas como no asistir a las asambleas, no rendir cuentas sobre el manejo del dinero y no atender a los ronderos que quieren hablar con los dirigentes, han ameritado casos de revocación.

En conjunto podemos observar ejemplos de lo que ocurre en gran parte del país. En las organizaciones populares funcionan estos mecanismos que son una combinación de costumbres y elementos del derecho formal que regulan la actuación de este conjunto social. Entre esas reglas encontramos mecanismos de democracia directa que funcionan de manera fluida y eficaz, y que son verdaderamente sustento del sistema.

#### **4.9.4. La Democracia Directa en la Constitución Peruana de 1993 y sus efectos**

Cuando finalmente se institucionalizó en Perú la democracia directa, también fue por toda ésta presión de la sociedad, que de hecho venía practicándola en las comunidades anteriormente citadas. Asimismo, otra de estas presiones, ha sido la ejercida a través de los medios de comunicación para solicitar la modificación de una norma o acción del Gobierno; la interposición de acciones de amparo solicitando la inaplicabilidad de una norma; o bien, el desacuerdo con la vigencia de una medida gubernamental. Cabe aclarar sin embargo, que quien lograba esto, era sólo por su poder económico o político, porque la efectiva participación popular y la inclusión de mecanismos de democracia directa en la Constitución, sólo empezaron a debatirse como parte de la discusión sobre posibles reformas constitucionales.

Esta discusión fue impulsada, con el discurso del presidente Alberto Fujimori con motivo del "autogolpe" del 5 de abril de 1992, en el cual criticó duramente a los partidos políticos y solicitó reformar la Constitución de 1979 y convocar a un plebiscito para su aprobación<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Excélsior. Internacional 6 de abril de 1992.

Fujimori fue más allá, y para enfrentar la dura reacción nacional e internacional a su acción inconstitucional y francamente golpista, (clausuró el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y suspendió la Constitución), se pronunció en el discurso de Nassau ante la OEA, por la defensa e implantación en la Constitución, de los mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, anunció la democratización del Poder Ejecutivo al reglamentar transitoriamente la iniciativa popular y el referendun para la aprobación de sus normas, en tanto se incluyeran en la nueva Constitución. También anunció la realización de un referendun para el 5 de julio de 1992, y el funcionamiento del Congreso Constituyente Democrático (CCD) y se reeligió fraudulentamente en 1995.

Sin embargo, ninguna de estas promesas anunciadas en grandes mítines fue cumplida, con la sola excepción del referendun convocado para aprobar la vigente Constitución del 31 de octubre de 1993, y esto porque el pueblo peruano, como todos los pueblos de latinoamérica siempre están con la eterna esperanza del cambio y no tienen memoria.

A continuación examinaremos las principales instituciones de participación directa recogidas en el texto constitucional, y que son: 1.- el referendun, 2.- la iniciativa legislativa, y 3.- la remoción o revocación de autoridades.

Inicialmente, el artículo 2o., inciso 17 de la Constitución peruana establece el derecho de: *toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; el de los ciudadanos a la elección, remoción y revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referendun.*

El artículo 31 dispone que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referendun, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades. Este artículo introduce, además, la "demanda de rendición de cuentas". Asimismo, se remite a una ley el desarrollo de los mecanismos directos de participación en los gobiernos municipales.

#### **4.9.4.1. El referendun**

a) El artículo 32 señala las materias que pueden ser sometidas a referendun: la reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización. Asimismo, establece las materias que no pueden someterse a referendun: la supresión o disminución de los derechos

fundamentales, las normas de carácter tributario y presupuestal y los tratados en vigor. Sin embargo los tratados por celebrarse, sí pueden someterse a referendun para su aprobaci3n.

b) El art3culo 206 establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayor3a absoluta del n3mero legal de miembros y ratificada mediante referendun; 3ste podr3 omitirse si el Congreso aprueba la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votaci3n en cada caso superior a los dos tercios del n3mero legal de congresistas.

c) El art3culo 190 dispone que las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o m3s departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripci3n y en ambos casos procede el referendun conforme a la ley.

d) Seg3n el art3culo 176 una de las funciones b3sicas del sistema electoral es el planeamiento, la organizaci3n y la ejecuci3n de los procesos de refer3ndun u otras consultas populares. A la Junta Nacional Electoral, (JNE) le compete proclamar los resultados del refer3ndun o el de otros tipos de consulta popular (art. 178, inc. 5o.); el mismo 3rgano declara la nulidad de un refer3ndun o de otro tipo de consulta popular (art. 184). A la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) le corresponde la organizaci3n del refer3ndun y otros tipos de consulta popular (art. 182).

No obstante lo anterior, sin embargo la figura del referendun deja que desear en los siguientes aspectos:

1.- La Constituci3n no garantiza a los ciudadanos la iniciativa de convocar a referendun, pues ella estar3 determinada por la ley. Esto es muy arbitrario, porque si s3lo pudiera ser convocado por iniciativa de determinadas autoridades, podr3a ser utilizado como si se tratase de un "plebiscito".

Esta iniciativa deber3a estar prevista en la Constituci3n, y deber3a recaer principalmente en los ciudadanos. Tamb3n deber3a existir la posibilidad de que puedan acordarlo conjuntamente el 3rgano Legislativo y el Ejecutivo, sea a nivel de gobierno central, regional o local, de acuerdo al 3mbito de aplicaci3n de la norma sometida a consulta, y deber3a recaer s3lo en uno de ellos si el prop3sito es solucionar mediante la participaci3n ciudadana un conflicto entre ambos.

2.- Otra queja ciudadana, Es la posibilidad de que los tratados internacionales en vigor sean sometidos a referendun. En consecuencia, la Convenci3n de Lima, que es un convenio complementario del Tratado y Protocolo

Complementario de 1929 entre Perú y Chile, en los cuales existe un clamor popular por su discusión y eventual aprobación de la participación popular. Además, la norma específica sobre aprobación de tratados no ha previsto nada sobre la aprobación de los mismos por referéndum. El artículo 56 de la Constitución dice: "Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República siempre que versen sobre las siguientes materias.....". Y los que son sometidos a referendun por iniciativa popular? Se pregunta la investigadora y profesora peruana Milagros Maraví.<sup>46</sup>

3.- Los temas más atractivos para la ciudadanía han sido excluidos de la posibilidad de ser sometidos a referéndum y destacan los relativos a las disposiciones de carácter presupuestal.

#### 4.9.4.2. La iniciativa popular

a) El artículo 107 señala que los ciudadanos tienen derecho de iniciativa en la formación de leyes, conforme a la "ley". Esta norma remite a la ley respectiva, la regulación del derecho de iniciativa legislativa. Los alcances de la iniciativa y el número de firmas requerido para su presentación han sido dejados a la legislación posterior.

b) El artículo 206 indica que la iniciativa de reforma constitucional corresponde a un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral<sup>47</sup>.

c) El artículo 203, inciso 5o. establece que están facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el JNE. En caso de ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo, el 1% de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que no exceda el número de firmas antes señalado. No se ha previsto un porcentaje para el caso de las normas regionales, aunque ello puede deberse a que el artículo 197 no menciona facultades normativas para las regiones .

Por lo que respecta a los efectos de esta participación, y al igual que el referéndum, podemos mencionar algunos de sus cuestionamientos:

1.- Los ciudadanos sólo tienen asegurada la iniciativa para proponer la reforma constitucional, pero someterla a referendun está en manos del Congreso. Ello sucede igual, con las reformas legislativas, porque la ley

---

<sup>46</sup> Maraví, Sumar Milagros. *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Comisión Andina de Juristas, Lima, Julio de 1994 pp.134 a 139.

<sup>47</sup> Sagüés, Néstor. *La legitimación del referéndum Constitucional*, Boletín de la Comisión Andina de Juristas, No. 36, Lima, 1993.

secundaria podría decidir que se trate como cualquier proyecto presentado por un congresista, que debe ser dictaminado, que tuviera preferencia (como las iniciativas de Ejecutivo enviadas con carácter de urgencia), o que se tuviera que someter a votación obligatoriamente. Tampoco se han determinado constitucionalmente los requisitos de la iniciativa. Si se determina legalmente un número de firmas muy alto podría anularse el derecho de iniciativa legislativa.

2.- La Constitución no menciona ni asegura la intervención ciudadana en la emisión de normas distintas a la ley, que de acuerdo a estimaciones del ILD superan el 99% de las normas estatales emitidas por el Estado, razón por demás importante para haberlas considerado.

3.- No se ha previsto la iniciativa ciudadana para el caso de las normas regionales. Como antes mencionamos, tampoco encontramos específicamente determinadas facultades normativas para las regiones.

4.- La iniciativa en la emisión de normas municipales, depende exclusivamente del desarrollo legislativo del segundo párrafo del artículo 31 de la Constitución, que establece: "Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación."

#### **4.9.4.3. La revocación**

a) El artículo 139, inciso 17, permite la participación popular en el nombramiento y revocación de magistrados, conforme a la ley. La revocación por naturaleza se aplica a aquellos *magistrados* elegidos por votación popular. Asimismo, el artículo 152 precisa que los jueces de paz provienen de elección popular normada por ley y que ésta podrá establecer la elección de los jueces de primera instancia.

Por tanto, nos queda concluir que los ciudadanos tienen derecho a la revocación de los magistrados del Poder Judicial que cumplan dos requisitos: que hayan sido elegidos y esté establecido por ley. Es decir, la ley y no la Constitución determinará qué cargos judiciales son revocables.

La ley también puede establecer la elección y revocación de los fiscales, pues de acuerdo al artículo 158 "su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría."

b) El mandato de los alcaldes y regidores es revocable (art. 191).

- c) El artículo 198 determina la misma condición para el mandato del Presidente de la región.
- d) No así para los congresistas, porque el párrafo final del artículo 134 referido a la disolución del Parlamento, establece que no existen otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Ello no obstante que fue una de las principales propuestas de distintas agrupaciones. Su elección por distrito electoral único reduce la posibilidad de revocación, porque lo lógico es que se pueda revocar a quien se ha elegido, lo cual sería más viable si los congresistas fueran elegidos por circunscripciones determinadas.
- e) Ni para el presidente de la república, ya que el artículo 113 no incluye a la revocación como causal de vacancia en el cargo. Sin embargo, el Presidente de la República es elegido por votación popular, no hay razón valedera para que el cargo no sea revocable.

En consecuencia, la Constitución sólo establece la revocación para los alcaldes, regidores y el Presidente de la región. En el caso de los magistrados, corresponderá a la ley determinar qué cargos están sujetos a la revocación.

No obstante, los cargos deberían ser renunciables para que quienes están amenazados por una revocación, y así tengan la oportunidad de renunciar.

#### **4.9.5. Mecanismos de participación a nivel local**

A nivel local, también existen mecanismos de participación ciudadana y son:

- 1.- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales
- 2.- Referendum vecinal
- 3.- Revocación
- 4.- Remoción
- 5.- Rendición de cuentas

Otras formas de participación a nivel local son las que regula la Ordenanza Municipal 065 como formas de participación vecinal:

- 1.- Las Audiencias Públicas: que es un acto que garantiza a todo ciudadano el escuchar y ser escuchado y promueve la participación vecinal en la formulación de ordenanzas municipales.  
Estará presidida por el alcalde o regidor. Los vecinos elegirán un representante y el Concejo designará tres regidores (se requerirá la presencia de un asesor legal y técnico).
- 2.- La Junta de Vecinos, en la cual, la mayoría de sus miembros, podrán solicitar al alcalde la realización y/o participación en sesiones del Consejo para tratar materias de interés comunal.

El Reglamento de Participación Vecinal en Sesiones Extraordinarias del Concejo - Ordenanza 084-MLM - ha precisado que los dirigentes vecinales dispondrán de hasta diez minutos para su exposición en el Concejo.

Sin embargo, y de acuerdo a la Investigadora Milagros Maraví Sumar <sup>48</sup> y de su experiencia en trabajos de campo a lo largo del país, los problemas que se presentan en los mecanismos de participación ciudadana a nivel local son varios, como por ejemplo :

- 1) Los ciudadanos no conocen sus derechos de participación y control, aun cuando tienen interés en ejercerlos.
- 2) Los requisitos establecidos por el marco normativo dificultan su ejercicio.

A la luz de la cada vez más débil organización ciudadana peruana, los porcentajes exigidos por la ley 26.300 en el caso de la revocación y remoción son innecesariamente altos.

Organizaciones populares o gremiales en el Perú no cuentan con esa cantidad de adherentes y, además, hay que tener en cuenta que si el universo sobre cuya base se calculan los porcentajes requeridos en la población electoral, el nivel de abstencionismo en el Perú es creciente y ha llegado en las últimas elecciones al 28%.

- 3) Las instancias a cargo de su implementación no facilitan la participación.
  - Sólo se instalan oficinas descentralizadas transitorias.
  - El JNE ha suspendido los procesos de participación ciudadana iniciados por la población al amparo de la ley 26.300.

#### **4.9.6. Conclusiones de la democracia participativa en Perú**

**Primera:** No obstante la gran participación en la vida política que los peruanos en forma elocuente siempre manifiestan, en particular en las votaciones para las elecciones de representación; es un precioso caudal abusado y desperdiciado por los gobernantes peruanos, debido a la irresponsabilidad y a la falta de voluntad política para la participación semidirecta ante lo complicado y burocrático de los mecanismos de participación ciudadana.

**Segunda:** La Constitución de 1993 recogió las instituciones de la democracia directa, aun cuando optó por dejar a la ley la precisión de las características más importantes de las instituciones. Algunas de las omisiones constitucionales más graves son que la iniciativa de convocar a referendun no

---

<sup>48</sup> Ob. Cit. Pp. 145 a 147

es asegurada constitucionalmente a los ciudadanos y que no se precisan los alcances de la iniciativa en la emisión de normas, ni las características básicas de la figura de la revocatoria, la remoción y la rendición de cuentas

**Tercera:** El Congreso ha otorgado preferencia a la discusión de la ley de participación y control ciudadanos. Sin embargo, la ley sólo regula de manera restrictiva el ejercicio de estas instituciones con el objeto de sólo permitir el control ciudadano sobre las autoridades que no pertenezcan al gobierno central y ni al Congreso, siendo éstas, justamente, las que adoptan las decisiones más importantes.

**Cuarta:** Para participar, se exigen cifras no adecuadas a la realidad ni justificadas para ejercer el derecho de iniciativa, referendun, revocatoria y remoción. Lo que se traduce, en que buena parte de la participación y control seguirán ocurriendo por otras vías, conforme los ciudadanos encuentren limitaciones o dificultades para ejercerlos por los caminos señalados en la Constitución y en la ley.

**Quinta:** En lo que a participación ciudadana se refiere, los congresistas, al elaborar la Constitución y las leyes, se han inspirado en textos constitucionales y legales extranjeros y que en la opinión de investigadores y expertos peruanos, ello no coincide con la realidad del Perú, que debería ser su fuente de información privilegiada.

**Sexta:** Las normas de carácter presupuestal y tributario no son sometibles a referendun y la ley no ha previsto la remoción para el caso de las autoridades designadas por los gobiernos municipales.

**Séptima:** En el Perú, por lo general, se dictan normas sin tener en cuenta lo que constará implementarlas. Creemos que uno de los principales obstáculos a la aplicación de ésta y otras normas, que impliquen la organización de procesos de votación popular, será la falta de recursos para su ejecución.

#### **4.10. LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA Y UN PRESIDENTE "NEOCESARISTA"**

Si hay una democracia difícil de interpretar o predecir dentro de todo el contexto latinoamericano de por sí complejo, es la de Venezuela.

Hay desde luego infinidad de estudios venezolanos, de autores latinoamericanos y extranjeros que intentan darle una visión *prospectiva*, pero no hay un paradigma dado lo imprevisible de todos sus actores: las fuerzas militares, cúpulas partidistas y sindicales, la burocracia estatal, la alta

jerarquía de la iglesia, la práctica democrática venezolana, la articulación entre economía-petróleo, sociedad y Estado, etc., aunque siempre hay un pesimismo sobre el futuro de la misma, en particular por los difíciles periodos militares que ha padecido, y quienes junto a la élites venezolanas, son incapaces de dar sustento democrático permanente a Venezuela.

Actualmente el país vive un periodo de incertidumbre, por las actitudes impredecibles de Hugo Chávez quien con exactitud nadie sabe a donde quiere llegar y qué pretende para Venezuela.

Se dice que el mejor periodo de estabilidad democrática en Venezuela, fue durante los periodos constitucionales de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leonio (1964-1969), ambos del partido Acción Democrática (AD) porque celebraron un "pacto tácito" que se consolidó en la Constitución de 1961 y que fue respetado por todos aquellos inestables actores sociales, llegando a un "Estado de compromiso nacional-popular".

Desde luego los intereses de la gran burguesía y en particular, de las muchas trasnacionales vinculadas al petróleo, quedaron bien resguardados.

En consecuencia y para evitar los alzamientos y protestas de las clases laborales se instauró un paternalismo-clientelismo típico de las democracias latinoamericanas, con la asignación de grandes recursos para fomentar el modelo de sustitución de importaciones recetado por la CEPAL, así como de grandes gastos para atender la infraestructura social para la educación, salud, vivienda, reforma agraria, etc.

#### 4.10.1. La misma historia

Es decir, la misma historia latinoamericana de siempre, aún cuando existen autores que insisten en afirmar, que en Venezuela se dio un giro contrario a las políticas de la CEPAL y que la crisis en Venezuela se postergó porque había *viabilidad* democrática, ya que hasta 1989 se reiniciaron las represiones como fue la de los estudiantes universitarios, porque el resto de los movimientos antisistémicos habían sido fuertemente debilitados.<sup>49</sup>

En este sentido, Sonntag reconoce que el ser un país exportador de petróleo y miembro fundador de la OPEP, le daba un cierto carácter de autonomía relativa en algunas decisiones de la política exterior dentro del dilema soberanía-dependencia, pero que el petróleo no fue el factor definitivo de la crisis del desarrollo, "como simplistamente lo quieren ver", sino que fue la

---

<sup>49</sup> Para un análisis detallado, el estudio de Sonntag, Heinz R : "La Democracia en Venezuela, una visión Prospectiva"; está ampliamente documentado, en: *La Democracia en America Latina*. Ob. Cit. pp. 325 y ss.

pérdida de dinamismo del “modelo”, es decir: “la complicada tarea de vincular el fomento a la industrialización con la función distribuidora de la renta petrolera, esto es: la imbricación de modelo sociopolítico y modelo socioeconómico”<sup>50</sup>

#### 4.10.2. Los Presidente venezolanos

Tan es así, continúa el autor, que con Carlos Andrés Pérez (1973), surgió “La gran Venezuela” y se negoció con las trasnacionales la nacionalización de la industria petrolera y de la extracción del hierro. Con esto sin embargo, creció la burocracia *tecnocrática*, mermando a la burocracia tradicional, agigantando al Ejecutivo con poderes económicos extraordinarios que prácticamente anularon al Legislativo.

Asimismo, Venezuela continuaba embarcada en la OPEP, en el Pacto Andino y en otros experimentos latinoamericanos junto con México, como en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el grupo de los No Alineados; y en el Movimiento Sandinista en Nicaragua.

Pero toda la estrategia anterior, sólo reforzaba el comportamiento en los patrones de consumo capitalista, la merma en el poder adquisitivo de las clases populares, los altos índices de inflación y enormes diferencias entre los grupos sociales cada vez más marginados y cada vez más polarizados.

Por lo que Sonntag señala, que no obstante la grave crisis económica, “la democracia en Venezuela, como régimen político no corría peligro, y sólo experimentaba rasgos críticos y transformaciones”,<sup>51</sup> porque a su juicio, los ciudadanos percibieron muy lentamente la corrupción y la inseguridad personal y por ello no participaban políticamente. Incluso y a pesar del desencanto por el nuevo orden económico, la sociedad venezolana sólo se abstuvo de votar en un 10% para apoyar a Luis Herrera Campins (1979-1984) y a Jaime Lusinchi (1984-1989), ambos de AD. Siendo sin embargo, Herrera Campins el presidente más aislado, ya que decidió gobernar prácticamente con un grupo de amigos “de la infancia y adolescencia” rompiendo con ello aquel “pacto tácito”, del que aparentemente todos se beneficiaban pero que solo ocultaba una profunda crisis económica acentuada por el *zig-zag* en las decisiones económicas presidenciales.

Lo que siguió, no es nada nuevo y suena exactamente igual que en México:

Las tasas de crecimiento fueron de cero por ciento, la inflación se aceleró, sobrevino la quiebra y el cierre de pequeñas y medianas empresas, los

<sup>50</sup> Ibid. P. 332

<sup>51</sup> Ibid. p. 336.

precios de exportación del crudo se desplomaron en 1981 y el endeudamiento masivo a corto plazo provocó la devaluación del peso venezolano.

Y no obstante las iniciativas para crear un “nuevo pacto”, la creación de una *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*, eficientar la administración pública y “democratizar a la democracia”, todo fue inútil, porque a excepción de algunas medidas proteccionistas y de subsidiar a algún sector de la economía (como normalmente se hace con el sector de la agricultura) y el turismo, el resto de la economía venezolana siguió estancada.

Los sacadólare no obstante hicieron fortunas por la diferenciación entre los dólares *preferenciales* (para la importación de insumos y pago de la deuda externa) y los del mercado “libre” y la sociedad civil llegó hasta la “pauperización” en grandes sectores de la población.

En 1988, nuevamente se reeligió Carlos Andrés Pérez con mayoría absoluta aunque con el 18% de abstencionismo y sin mayoría para su partido en el Congreso. Criticó el modelo de desarrollo de la CEPAL y se enfrentó a las políticas “genocidas” del FMI -como él mismo las llamó-, sin embargo firmó “La Carta de Intención” para dicha institución que siempre contiene fuertes políticas de “ajuste” sobre todo en las relacionadas al gasto social. Asimismo incrementó el precio interno de los combustibles y del transporte colectivo por lo que el llamado “Gran Caracazo” no se hizo esperar, que consistió en la violenta reacción de las clases populares ante estas políticas antisociales, la cual sin embargo sufrió a la vez, la mayor represión brutalmente violenta por parte del gobierno de Pérez.<sup>52</sup>

A partir de este hecho sangriento y de la crisis económica, la participación ciudadana en la política ha descendido notablemente; así, en las últimas elecciones presidenciales, el abstencionismo decayó hasta más del 55% y en Caracas fue del 70%. La depauperada sociedad venezolana sólo busca su sobrevivencia y sus pocos privilegios que le quedan que son básicamente de consumo. “De aquí que sus prácticas colectivas se orienten por intereses puntuales e inmediatos por lo que han perdido un horizonte histórico a largo plazo”<sup>53</sup>

#### **4.10.3. El mercado informal como sobrevivencia**

Es decir, un considerable sector de la población venezolana ha entrado en la “informalidad”, particularmente en el comercio para la mera sobrevivencia, lo

---

<sup>52</sup> Según datos proporcionados por Sonntag, la cifra de muertos fue de 2,258 y de 10 000 heridos, aunque el gobierno venezolano sólo reconoció 374. Ibid P.347.

<sup>53</sup> Lechner, Norbert. *La Conflictiva y nunca acabada contrucción del orden deseado*. FLACSO, Madrid, 1986. P 101

que a juicio de Sonntag les hace buscar soluciones individualizadas y no soluciones compartidas.<sup>54</sup>

Por lo que respecta a la burguesía local, también enfrenta la misma polarización que en México. Es decir, la regresión en la distribución del ingreso nacional que hace lo que Sonntag denomina “una pirámide cuyo fragmento superior es cada vez más estrecho y el inferior crecientemente amplio. Además se “privatizan” servicios que deberían ser asumidos por el Estado como es el de la seguridad personal.”<sup>55</sup>

En consecuencia, la fragmentación y polarización de la sociedad civil por el modelo neoliberal, profundiza una “realización” individual que impide la cohesión social interna y nulifica los valores de justicia, igualdad y solidaridad y sin embargo afianza un “apartheid social” en la que sólo se beneficia un tercio de la población con exclusión del resto.

En resumen, nada nuevo que no se parezca al resto de las sociedades latinoamericanas, con todo y los intentos de sacar adelante iniciativas impulsadas por este grupo de “los tres”: Venezuela, Colombia y México para reforzar a Latinoamérica, pero con una posición muy ambigua de Venezuela en relación con el petróleo. Porque por ejemplo, durante la guerra del Golfo, Venezuela apoyó a los Estados Unidos y sus aliados, pero sin romper abiertamente en contra de Irak ni con la OPEP.

Lo híbrido de tal situación se fomentaba porque se creía que el desarrollo económico iba a engendrar “automáticamente” la modernización social y la democracia. Es decir se invirtió mucho en modelar y estimular el crecimiento económico sin invertir en las estructuras políticas y sociales.

Evidentemente y al no suceder lo que se pensaba y ante las manifestaciones de violencia e inconformidad por parte de la sociedad civil no obstante su falta de organización democrática, se tiende al autoritarismo y a la represión por parte del Estado, provocando también incertidumbre social que puede desembocar en lo que Sonntag denomina “una crisis de la nación, que como

---

<sup>54</sup> Aquí es pertinente señalar la diferencia con México. Es decir, si bien es cierto que en el país también mucha población especialmente urbana ha caído en el comercio informal para la sobrevivencia, sin embargo no siempre es así, ya que muchos grupos están particularmente organizados en este comercio “informal” y presionan al gobierno, como es el caso del transporte llamado “pirata” (taxis, microbuses), mercados ambulantes. O bien, de bandas bien organizadas que obtienen cuantiosas ganancias por la venta de mercancía falsificada, robada o importada de contrabando, subfacturada y vendida a precios “dumping” como es el caso del mercado de Tepito en la Ciudad de México y en otros mercados en las ciudades Monterrey, Guadalajara o ciudades fronterizas como en Tijuana,, Cd. Juárez, Matamoros., etc.

<sup>55</sup> Sonntag, Heinz. *La democracia en Venezuela*. Ob Cit p. 350.

en otros países de la región, cuestionaría la viabilidad de la sociedad como un todo.”

Sin embargo, el autor señala que por los recursos materiales e inmateriales de la región, “Venezuela es una de las pocas regiones que puede lograr el tipo de modernización que propone el neoliberalismo” y él mismo se apoya en análisis que el FMI y el BM hacen; aunque también se cuestiona si este “modelo” por definición más excluyente, concentrador y en consecuencia antidemocrático que el modelo de la CEPAL pueda lograrlo, sobre todo con una sociedad civil que funciona por inercia porque es *inconsciente* de sus miembros.<sup>56</sup>

#### 4.10.4. Hugo Chávez

Y en efecto, esta inconsciencia es tal, que *uno* de sus miembros, el militar Hugo Chávez fue capaz de intentar un golpe de Estado en febrero de 1993 junto con otros *miembros* los también militares Francisco Arias, y Urdanieta en el llamado *Polo Patriótico*.

Electo en diciembre de 1998 y bajo la vigencia de la moribunda Constitución de 1961, lo primero que hizo este militar golpista fue desconocerla y convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que en menos de tres meses tuvo que revisar y aprobar el proyecto de Chávez que esencialmente le ampliaba los poderes al Ejecutivo, también aumentó a un año más el periodo presidencial que ahora será de seis años con posibilidad de reelegirse inmediatamente, lo que antes no se podía.

Así, en este contexto de una sociedad en periodos de crisis de representación y estancamiento económico y social, de rápidos cambios, con conflictos de clases y desequilibrios, el gobierno populista de Hugo Chávez a partir de febrero de 1999, empezó a gobernar Venezuela bajo el sello de lo que Marcos Kaplan califica como *el cesarismo en Venezuela*,<sup>57</sup> es decir, el ascenso de un presidente populista que sin embargo, “es, se ve, y es visto como un poder fuerte, estrechamente vinculado con los instrumentos y mecanismos de coacción y control, capaz de desligarse de intereses particulares de clase, grupos e instituciones y de la sociedad; de colocarse por encima de todos, jugar a unos contra otros, ejercer acciones y políticas de equilibrio y arbitraje, y presentarse como representante auténtico y necesario de la sociedad y de sus principales componentes”.

---

<sup>56</sup> Ibid P. 357

<sup>57</sup> Kaplan, Marcos. *Neocesarismo y constitucionalismo; el caso de Chávez y Venezuela*. Centro de Estudios Constitucionales, México-Centroamérica, 2000. P.19.

Para Kaplan, “el *cesarismo* es reforzado por el aumento del poder del Estado en el centralismo del Ejecutivo, un extenso y complejo aparato gubernamental, la burocratización de la sociedad civil y su sometimiento al poder militar –policial-administrativo, la subordinación y desintegración de las instituciones representativas, la pérdida de peso de los poderes intermedios entre el Estado y los individuos”.

Kaplan menciona la intensa campaña proselitista y publicitaria de Chávez en los medios de comunicación en particular hacia su persona. En consecuencia, el *cesarismo* combina elementos de autoritarismo, populismo, nacionalismo y militarismo, tal como Julio César en Roma, Oliverio Cromwell en Inglaterra, Napoleón Bonaparte y Luis Napoleón en Francia, Bismarck en Alemania, Perón en la Argentina y Nasser en Egipto.

En México podemos citar a Alvaro Obregón y Plutarco Elias Calles y más recientemente a Luis Echeverría y López Portillo.

En Venezuela Hugo Chávez personaliza el poder y “se pretende fuerte, providencial, heroico, dotado de aptitudes excepcionales, y aceptado en mayor o menor grado como tal. La retórica populista y la propaganda apologética sirven a las operaciones de creación y refuerzo de prestigio, a la búsqueda permanente de popularidad, a la invención del carisma (que es siempre más un producto que una esencia)...”<sup>58</sup>

#### **4.10.5. La proyectada democracia directa en Venezuela**

Debido a la impredecible e inestable situación mencionada en Venezuela, ahora considero que es menos factible ampliar la participación ciudadana en la Constitución de Venezuela.

Y ello es realmente lamentable porque con seriedad los analistas y estudiosos políticos y constitucionalistas venezolanos, han hecho extensos estudios cuando el gobierno ha prometido ampliar la democracia participativa y además hace las propuestas concretas de dicha extensión e implementación constitucional y en consecuencia, aquellos se vuelcan en hacer el análisis de esta democracia; en señalar las conveniencias e inconveniencias; los tiempos, formas, requisitos, porcentajes; etc., pero hasta ahora todo ha sido en vano porque ningún presidente venezolano ha cumplido la promesa, y todo aquel trabajo de investigación y análisis se archiva o en el mejor de los casos se publican, esperando quizá que pronto sea una realidad en Venezuela.

---

<sup>58</sup> Ibid Pp. 34 a 59.

En este contexto, la participación política se concibe únicamente en términos representativos a través de los partidos políticos, lo cual también se expresa en el texto constitucional:

"Art. 114.- Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos en la orientación de la política nacional.

"El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley."

#### **4.10.6. Instituciones de democracia participativa**

La vigente Constitución sólo permite, a nivel nacional, las siguientes participaciones:

1.- El referendun, que está limitado a la reforma constitucional.

Éste debe partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las asambleas legislativas, en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada asamblea (art. 246, inc. 1o).

Según el mismo texto constitucional, la iniciativa se dirige a la presidencia del Congreso, que convocará a sesión conjunta para que se pronuncie sobre su procedencia. Para su admisión deben votar a favor las dos terceras partes de los presentes.

El proyecto se tramitará como una ley y luego será sometido a referendun para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra. Si es aprobada por la mayoría de sufragantes de toda la República, el Congreso sancionará la nueva Constitución.

Las iniciativas rechazadas no pueden presentarse nuevamente en el mismo período constitucional. El Presidente está obligado a promulgarla dentro de los diez días siguientes a su sanción.

2. La iniciativa legislativa popular de leyes.

Esta debe iniciarse con un número no menor de veinte mil electores (art. 165, ordinal 5). Sin la posibilidad por estos electores de controlar los resultados.

3. La posibilidad de integración de cuerpos consultivos de carácter corporativo para que los diversos sectores de la sociedad opinen en materia económica. Para llevar a cabo esto, el artículo 109 señala:

"La ley regulará la integración organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios profesionales y las universidades en los asuntos que interesan a la vida económica."

Sobre este derecho a participar, es sólo donde se pueden citar experiencias de participación ciudadana, porque son numerosos los órganos consultivos de la Administración Pública, tanto a nivel ministerial como regional<sup>59</sup>. No obstante se desconoce si estas propuestas y participaciones han sido tomadas en cuenta por el gobierno para hacerlas efectivas.

#### **4.10.7. La participación a nivel municipal**

Ley Orgánica del Régimen Municipal venezolana de 1989 contiene mecanismos de participación ciudadana, aunque ciertamente también limitados.

Asimismo cabe mencionar, que a pesar de su implementación constitucional en 1961, la institución referendaria estuvo ausente de la legislación venezolana, hasta que en el año de 1988 se sancionó la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la que se incorporó una primera forma de consulta popular de carácter general<sup>60</sup>.

La evolución histórica de esta legislación en la materia está regida por los siguientes instrumentos: Proyecto de Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1985 (PRPLORM-85); Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1988 (LORM-88); y la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (LORM-89).

Por lo que respecta a los mecanismos propuestos, están los siguientes:

##### **1.- La iniciativa normativa.**

---

<sup>59</sup> Quinn, Antonio (coord.) "Estudio y propuestas de reforma estructural y funcional de la Administración Central". *Reforma de las Instituciones de Gobierno*. Propuesta para la Modernización del Poder Ejecutivo, Vol. 11, Caracas, 1994.

<sup>60</sup> Recuérdese que desde la colonia existen otras figuras de participación popular como lo es el caso de los denominados Cabildos Abiertos, en la que el pueblo puede participar debatiendo asuntos locales pero evidentemente que no se trata de una participación potencialmente masiva como sucede en el caso del referendun.

La iniciativa no es directamente de la ciudadanía, sino a través de las organizaciones, aun cuando para su ejercicio se requiere el apoyo de al menos mil vecinos.

Presentados los proyectos de ordenanza, dentro de los treinta días siguientes deberán ser sometidos a la consideración de la Cámara para su admisión o rechazo; admitido el proyecto la Cámara deberá darle el trámite que establezca su reglamento interno para la discusión y aprobación de ordenanzas. No existe la obligación de aprobarla.

## 2.- Solicitud popular de reconsideración de ordenanzas.

Debe ser planteada por el 10% de los vecinos.

El Consejo debe pronunciarse en un lapso de sesenta días sobre su procedencia, pues de lo contrario se suspenden los efectos de la norma por otros sesenta días para que el Concejo decida. Es en este segundo plazo que cualquier ciudadano puede pedir a la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza, en todo caso quedan suspendidos sus efectos en tanto el Poder Judicial no resuelva.

## 3.- Recurso de referendun.

Puede convocarse a referendun para la aprobación o desaprobación de ordenanzas vigentes.

Puede ser convocado por decisión de las 2/3 partes de los miembros del Concejo Municipal, o por iniciativa del 10% de los vecinos inscriptos en la Junta Electoral. Una vez cumplidos los requisitos para la convocatoria, la legitimidad de la ordenanza queda cuestionada. El referendun se aprueba por la mayoría de votos válidos emitidos.

Sobre este referendun se han llevado a cabo entre 1990 y 1992 tres consultas, en particular sobre la ubicación o reubicación de ciudades y su pertenencia a determinados municipios.<sup>61</sup>

## 4.- La revocatoria del alcalde.

Se realiza consulta popular a través de un referendun.

Sin embargo y en opinión de Ayala Corao: "A pesar de presentarse como un mecanismo decisivo y directo de participación institucional, en la realidad no lo es, por las siguientes razones: en primer lugar porque el cuerpo electoral no está legitimado para convocar al referendun; y en segundo lugar, porque la ley extremó excesivamente el requisito par la convocatoria al referendun, al exigir la decisión de las 3/4 partes de los integrantes del Concejo o Cabildo,..."<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ayala Corao, Carlos. *La Legitimación del referendun* .... Op. cit P. 23.

<sup>62</sup> Ibid. P p. 23-24.

No obstante el mecanismo por lo menos fue decisivo para en cuatro casos, de los cinco convocados entre 1990 y 1992, fueran revocados los alcaldes.<sup>63</sup>

Por otra parte, Ley Orgánica del Régimen Municipal recoge mecanismos no institucionales como los siguientes: el suministro de informaciones y la consulta de archivos y registros; mecanismos consultivos no vinculantes, como los cabildos abiertos, en los cuales el ciudadano sólo puede formular preguntas, emitir opiniones y hacer solicitudes y proposiciones, y el Concejo, el Cabildo o el alcalde se limitan, en principio, a dar respuestas a estos planteamientos y solicitudes.

Asimismo están: la solicitud de audiencias públicas; la participación mediante el mecanismo de cooperación vecinal; en materia urbanística se pueden enviar proyectos de planes, y otras iniciativas.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Régimen Municipal, establece mecanismos de participación que consisten en instrumentos de control político e instrumentos de control patrimonial sobre las autoridades municipales.

Sin embargo, aún no existen desarrollos reglamentarios donde se precise la naturaleza de cada uno de estos tipos de participación, su alcance, la calificación de los participantes, etc.

Finalmente, las consultas populares que se han efectuado a nivel municipal son relativamente escasas y por ende, la experiencia en la materia por parte del mencionado Consejo. Ciertamente, hasta el momento no ha mediado solicitud alguna en relación a la derogatoria de ordenanzas; pocos son los casos relativos a otros asuntos de interés colectivo, entre los cuales vale la pena destacar el caso de la población del Musipán en el Estado Monagas<sup>64</sup>; mientras que por lo que respecta a la remoción de alcaldes se refiere, ha habido un número mayor de solicitudes de referendo, algunas de las cuales han sido objeto de acciones de amparo que impidieron la realización de la consulta.

---

<sup>63</sup> Del Municipio Maneiro del Estado Nueva Esperanza, del Municipio Cajugal del Estado Anzotegui, del Municipio Bolívar del Estado Falcón, del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Monagas y del Municipio Juan José Mora del Estado Carabobo.

<sup>64</sup> Los habitantes de este pueblo sometieron a referendo de sus habitantes las opciones de "mudar" el pueblo o dejarlo en el mismo sitio, a pesar de la amenaza potencial a la vida y a la salud que representaba una instalación petrolera cercana

#### 4.10.8. Conclusiones de la democracia participativa en Venezuela

**Primera:** No obstante los serios intentos por democratizar a Venezuela, más allá de una democracia representativa, inerte, desvalorizada e incapaz de representar a la muy polarizada y desigual sociedad venezolana, nada se ha logrado en este país de relativa poca población y ricos yacimientos petroleros.

Particularmente en Venezuela, lejos de mitigar las desviaciones que lleva consigo el sistema representativo adoptado en la Constitución de 1961, lo ha exacerbado en la actual Constitución de 1998, bajo el gobierno de Hugo Chávez.

**Segunda:** La legislación nacional relativa al régimen municipal ha incorporado algunos avances en la materia, sin embargo estos mecanismos son limitados y falta difusión dentro de la población, la cual, excepcionalmente los utiliza, no obstante que podrían ser verdaderos instrumentos a su alcance, efectivos y oportunos, para canalizar la participación ciudadana.

**Tercera:** Como en Venezuela ha habido varios proyectos gubernamentales para institucionalizar las formas de democracia participativa, los análisis y estudios sobre estos proyectos son serios y contribuyen a enriquecer la literatura sobre la democracia directa en Latinoamérica aunque desafortunadamente no tengan por ahora, ninguna aplicación práctica en el propio Estado Venezolano. Quizá en un futuro puedan finalmente ser aprovechados cuando Venezuela tenga la voluntad política para democratizarse.

**Cuarta:** La larga tradición de gobiernos militares como resultado de golpes de Estado, combinada con gobiernos populistas, mesiánicos o impregnados de fuerte *cesarismo*, sólo han conseguido que Venezuela acreciente más las grandes desigualdades sociales y el desencanto de la población que sin embargo, insiste en apoyar a estos gobiernos con la eterna esperanza *del cambio*.

**Quinta.** Si bien es cierto que los presidentes populistas y hasta *mesiánicos* que ha tenido Venezuela, desde las tribunas internacionales vociferan por una integración latinoamericana e independencia de los Estados Unidos, gracias a que poseen un recurso natural abundante pero no renovable como es el petróleo, y que creen les sirve de arma negociadora; la realidad es que esto de muy poco ha servido para tal propósito y en particular para el desarrollo sustentable de Venezuela, porque no forma parte de un proyecto democrático, ni al interior de Venezuela, ni de los países subdesarrollados poseedores de petróleo, pertenezcan o no a la OPEP.

Sólo para concluir con esta preocupación baste señalar el pensamiento que describe la *Memoria y Prospectiva de los lineamientos* de Reforma del

Estado, presentado por la COPRE<sup>65</sup>: "La estructura organizativa del Estado venezolano tanto en la separación de sus ramas como en su división en niveles políticos territoriales, presenta grandes distorsiones porque dicha división es más formal que real. En efecto, se denomina Estado "federal" (art. 2o) a un estado que en realidad es muy unitario en las competencias de importancia acumuladas en su nivel Nacional (art. 136o) y que priva a los estados federados de casi todo poder omnímoto sobre sus comunidades. Esta situación también afecta al nivel municipal, en donde el Poder nacional determina de manera absoluta su organización política y funcionamiento."

#### 4.11. COSTA RICA, LA SUIZA AMERICANA ?

##### 4.11.1. Introducción

Aún cuando Costa Rica no estaba considerada en este recuento de países latinoamericanos porque no tienen un símil particular con México , como si lo tienen Colombia, Perú y Venezuela por las razones y argumentos ya señalados. Asimismo porque Costa Rica es un país que está en el centro de una zona llena de conflictos sociales, que causan también grave desestabilización política como resultado de las guerrillas, grupos militares y paramilitares, narcotraficantes, grupos considerables de indígenas y hasta devastación como consecuencia de fenómenos naturales como son los terremotos y huracanes.

Finalmente, porque Costa Rica está más cercana de América del Sur, inestable y cargada de golpes de Estado o gobiernos cambiantes.

Sin embargo y precisamente por todo lo anterior, Costa Rica se mantiene políticamente estable y es la *democracia obligada* a considerar en este recuento latinoamericano.

En otras palabras, ¿qué hace que este pequeño país centroamericano de 3 y medio millones de habitantes, permanezca políticamente estable en medio de tanta agitación política y geológica, al grado de que es considerada la "Suiza americana?"

Es más, ¿existe el mito de la *democracia costarricense*?

---

<sup>65</sup> COPRE *La Reforma del Estado: Proyecto Nacional de Nuestro Tiempo*. Memoria y Prospectiva, memorándum para un nuevo Gobierno, Vol 13, Caracas, 1994, pág. 272.

Porque como todo mito, éste tiene una parte de verdad y otra de mentira, ya que es imposible que el mito provenga de una mentira pura. Este siempre se basa en hechos reales, <sup>66</sup> y por ello hay que reconocer sus logros y desaciertos.

#### 4.11.2. La democracia en Costa Rica

En efecto, en noviembre de 1989, Costa Rica cumplió un siglo de democracia lo cual celebró con la presencia de casi todos los presidentes de Latinoamérica con la excepción *explicable* (hasta cierto punto, de Fidel Castro...) y la ausencia inexplicable de Carlos Salinas. <sup>67</sup>

Se tiene la idea de que en Costa Rica las “masas” no despiertan porque no hay grandes protestas y revoluciones, inclusive estas “masas” no son tales porque no representan muchos millones de costarricenses en franca violencia.

Sin embargo desde 1934, el país tuvo una huelga agrícola importante; en 1948 una guerra civil y en 1969 un movimiento estudiantil defensor de los yacimientos de bauxita que la Aluminium Company of America explotaba. Asimismo apoyó firmemente en 1978 con armas; combatientes; apoyo logístico y político la revolución en Nicaragua. <sup>68</sup> Fue tanta la influencia de

---

<sup>66</sup> Sauvy, Alfred. *Mythes et Mirages économiques*, Cahiers Internationaux de Sociologie. Vol XXXII. Julio-Diciembre de 1962 París. Pp. 49-65.

<sup>67</sup> He buscado infructuosamente en diversas fuentes (Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación o en la Cámara de Senadores) la razones de esta ausencia “cortésmente” desairada de Carlos Salinas sin resultados. Sin embargo, hay que recordar que por esas fechas México atravesaba por momentos difíciles, por ejemplo: Salinas había preparado una moratoria unilateral en el pago del servicio de la deuda externa; el 2 de Julio de 1989 en Baja California por primera vez en 60 años el PRI perdía una gubernatura; en agosto se privatizó TELMEX y las reservas en dólares sólo eran de 1.500 mdd Asimismo, y como México había firmado la *Carta de Intención* con el FMI(1982), habíamos ingresado en 1986 al GATT (hoy OMC) y se habían iniciado las conversaciones formales para la firma del TLCAN; desde 1990 nuestro país entró en una efervescencia legislativa por infinidad de iniciativas que el Ejecutivo envió para transformar la legislación federal mexicana en prácticamente todas las materias en función de dicho Tratado, lo que mantenía al señor Salinas muy acupado en el área *norteamericana* y nuestro ingreso al *primer mundo*. Incluso con las iniciativas enviadas por el PAN en 1989 para modificar el artículo 130 Constitucional, Salinas se mantenía muy ocupado con la jerarquía católica y ante la llegada del Papa en mayo de 1990 y la gira de Salinas por Europa a principios de ese mismo año. El mismo Carlos Salinas admite en su libro: *México, un paso difícil a la modernidad* (Plaza y Janés, México, 2000. P. 40) que a finales de 1989 había cuatro acontecimientos internacionales que tuvieron gran repercusión para México como fueron: la caída del muro de Berlín (10. De Noviembre); la cumbre de Malta entre Bush y Gorbachov (2o de Diciembre); la elección de Patricio Alwin en Chile (14 de Diciembre) y la invasión de Panamá por Estados Unidos (20 de Diciembre), pero ninguna mención sobre Costa Rica

Costa Rica en este conflicto, que el Presidente Oscar Arias recibió el Premio Nobel de la Paz en 1987.

En consecuencia, los sucesivos gobiernos en Costa Rica y después de estos movimientos de protesta han logrado lo que precariamente o con dificultades existe en los otros países latinoamericanos: el diálogo y el consenso.

El voto para resolver las divergencias sobre todo en materia económica, es parte de la cultura política porque en general, el sistema electoral es confiable, los votos se cuentan, los partidos se alternan en el poder cada cuatro años, el abstencionismo es del 16% y es casi imposible un golpe de Estado porque Costa Rica no tiene un ejército formal que intente desestabilizar al Gobierno y el Congreso está compuesto por una sola cámara llamada Asamblea Legislativa.

Asimismo, y lo que le da una gran estabilidad política al país y con ello legitimidad al régimen, es su extenso sistema de seguridad social por lo menos dentro de las variables centroamericanas.<sup>69</sup>

En consecuencia la pregunta obligada es: cómo este país centroamericano llegó a la estabilidad después de intensos movimientos populares no ajenos a Centroamérica ni al resto de Latinoamérica?

Daniel Camacho aventura la hipótesis de que lo conseguido en Costa Rica no es una concesión graciosa de los gobiernos en turno, sino que precisamente y por las revueltas sociales que se protagonizaron por los grupos sociales se consiguió la estabilidad. Ello no difiere del resto de Centroamérica o Latinoamérica, pero si difiere en el hecho en cómo se dieron las condiciones para la estabilidad y el autor lo divide en dos periodos que pueden identificarse plenamente y que son los siguientes:

#### **4.11.3. La Consolidación de la democracia en Costa Rica**

Un primer periodo de consolidación de una amplia clase media, que aún, cuando es muy heterogénea pero que convive por lo siguiente:

---

<sup>68</sup> Daniel. Camacho. "Costa Rica, virtudes y vicios de una democracia"; en *La Democracia en América Latina*. Op. Cit P p. 415 y ss

<sup>69</sup> Ya que si se compara con países como Guatemala, Nicaragua, Panamá, el Salvador y Honduras son considerables las diferencias por ejemplo en cuanto al número de camas por hospital: en Costa Rica que es de 255 por cada mil habitantes y en Centroamérica (incluidos los países señalados) es de 182 por mil. Los protegidos por la seguridad social son el 76% contra el 27.4 respectivamente; el salario mínimo es de 163.3 US\$ contra 76 US\$ y el porcentaje de pobres es de 28 % en Costa Rica y del 71.7% en Centroamérica. Fuente: *Centroamérica en Cifras*. FLACSO, San José de Costa Rica Noviembre de 1990.

Si bien es cierto que hay desigualdad social que proviene de la Colonia como de toda Centroamérica por ser una sola capitanía, pero al independizarse, Costa Rica no tenía una considerable población indígena,<sup>70</sup> lo que no provocó por ejemplo como en Guatemala, una gran expulsión de campesinos y ejidatarios por la acumulación capitalista de las tierras y como consecuencia tampoco se erigió un Estado autoritario.

Al no existir un Estado autoritario en Costa Rica, se fomenta en general una cultura por el consenso y el diálogo.

Los grupos sociales han tenido que luchar por sus reivindicaciones, en particular: obreros, campesinos y grupos de intelectuales de las clases medias, que provocaron los movimientos ya citados, (como la gran huelga bananera a principios del siglo XX o la guerra civil de 1948) y que confirmaron las reivindicaciones en materia laboral y social; y también forzaron al Estado a la conducción económica al nacionalizar la banca; con la abolición del ejército y la masificación de la educación entre otras conquistas.

Estos importantes logros han relajado las tensiones en Costa Rica, porque por ejemplo, el hecho de no existir un ejército formal, no sólo no desestabiliza al gobierno, sino que hay un ahorro considerable porque no hay que mantener una costosa institución y se invierte en el desarrollo social e infraestructura. Situación que no sucede en el resto de Latinoamérica, que si le cuesta mucho a cada país y hay muchos que destinan hasta el 40% de su presupuesto, restando importantes recursos para el gasto social y desarrollo de la infraestructura.

Por lo que respecta a la nacionalización bancaria que maneja el ahorro interno nacional de los costarricenses y se extiende al público para el crédito agrícola, comercial y hasta de infraestructura, fue lo que hizo a Costa Rica modernizarse, pero en particular, hizo emerger una nueva clase empresarial y de pequeños y medianos agricultores y empresarios, que fueron fuertemente impulsados a través de la Cooperación de Desarrollo, S.A. (CODESA) en industrias tan variadas como la caña de azúcar, cemento, fertilizantes, transporte, aluminio, café, algodón, pescado, etc.

En suma, es una nueva burguesía que se apoya en el intervencionismo y la conducción del Estado y que es capaz de generar mucha movilidad social y una gran clase media, la cual aún cuando es muy heterogénea, porque va desde campesinos, obreros calificados y empleados administrativos del sector privado, pero que puede convivir hasta con las clases de menores

---

<sup>70</sup> En Costa Rica el 90% de la población es blanca de origen español, austriacos, italianos y alemanes; 7% son mestizos; 3% son negros y 1.5% son aborígenes

recursos porque el Estado *benefactor*, también extiende los beneficios a estas clases, a través del amplio sistema de seguridad social que otorga entre otros apoyos, el de las "asignaciones familiares".

En consecuencia, añade Camacho, el Estado desmoviliza las luchas reivindicadoras, las cuales sólo emergen para movimientos de carácter nacionalista como las reivindicadoras de los recursos naturales, o la nacionalización de las empresas estatales; o bien, en contra de algunas empresas transnacionales, pero no son movimientos significativos, porque esta misma clase media trabaja en los cuadros técnicos para estas mismas empresas, así como para las estatales.

Lo anterior se complementa con "un régimen de caridad estatal para favorecer a los sectores más depauperados, donde el reformismo no llega".<sup>71</sup>

El segundo periodo se caracteriza por el modelo de crecimiento "hacia afuera", que consiste en la dependencia económica por el alto endeudamiento externo y los cambios en el sector hegemónico.

Es decir, Costa Rica como el resto de los países subdesarrollados se vuelve dependiente de las transnacionales y de los países capitalistas centrales. Situación que se intensificó con la creación del Mercado Común Centroamericano y el trato sumamente favorable a la inversión extranjera y a las citadas empresas, las cuales sin embargo, no emplearon la abundante mano de obra, ni extendieron los beneficios económicos.

En consecuencia Costa Rica tiene, como la mayor parte de las naciones latinoamericanas, una abundante población que se dedica al sector del comercio *informal*; la balanza comercial es todos los años desfavorable; las importaciones son de bienes suntuarios para una clase privilegiada y las exportaciones son de artículos y materias primas endebles, sustituibles, de precios variables y con tendencia a la baja.

#### **4.11.4. La historia se repite**

Las consecuencias son hartamente conocidas como en el resto del Continente:

Una clase hegemónica aliada al sector transnacional pero con nulas facultades de decisión, la cual se traslada a los organismos financieros mundiales de siempre: El FMI y el BM, los cuales fueron encarados por el

---

<sup>71</sup> Camacho, Daniel "Costa Rica, virtudes ..." Ob. Cit. P p. 430 y 431. El autor señala, que el modelo también se basa en los análisis de otros ideólogos sistemáticos con influencia dentro del movimiento político y social de Costa Rica y que fue implantado por el Partido Liberación Nacional en la década de los setentas.

presidente Carazo, dando como resultado el cierre de los créditos , recesión económica, inflación inusual, desabastecimiento de productos fundamentales como el combustible, disminución de las reservas internacionales, aumento del costo del dólar, etc.

Carazo no fue destituido precisamente por la estabilidad del sistema político, sin embargo ningún presidente costarricense se ha atrevido más a cuestionar las políticas de los centros financieros internacionales.

Costa Rica se transforma en una economía más al servicio de libre mercado: apertura de sus fronteras comerciales, eliminación de subsidios y políticas proteccionistas sobre todo al sector agrícola e industria nacional, disminución del gasto social y freno al aumento salarial, venta de empresas públicas y privatización de importantes sectores de los servicios como los educativos. En suma, nada nuevo que no suceda en Latinoamérica.

#### **4.11.5. Viabilidad de la democracia en Costa Rica**

Como el panorama económico y social en Costa Rica no es diferente del resto de Latinoamérica, ni difiere mucho del resto de Centroamérica.

No obstante si difiere en su sistema político.

Y son cinco los elementos que caracterizan a este sistema, según el Dr. Pablo González Casanova <sup>72</sup>:

La participación. En Costa Rica la participación popular se daba en los comités de barrio, en la actualidad las decisiones se toman entre los partidarios y sus dirigentes y se transmiten vía los medios de comunicación y mediante técnicas de mercadeo.

La mediación. El Estado no se limitó a desmovilizar a los sectores populares a través de la cooptación, la limitación de los sindicatos; o bien a utilizar las *asociaciones solidaristas*, que financiaban y controlaban el desarrollo comunal para que los trabajadores resolvieran necesidades materiales inmediatas. Sino también utilizó la persecución y hasta ha recurrido a los asesinatos.

En efecto, Costa Rica no es una nación impoluta y sin brutal represión. El hecho de que no exista un ejército armado, no significa que no existan y proliferen cuerpos policíacos represores o instituciones como la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional que en particular persigue por igual a los considerados "comunistas", que para el gobierno son: tanto estudiantes,

---

<sup>72</sup> Citado por Daniel Camacho. Ibid Pp 437 a 439.

como revolucionarios, sindicalistas, terroristas, huelguistas, campesinos sin tierras, etc.

Asimismo están la Guardia de Asistencia Rural, la Guardia Civil, la Unidad Preventiva del Delito y otras.

En 1988, la Comisión de Derechos Humanos de ese país (CODEHU) informó de 22 detenciones arbitrarias de las cuales 18 se hicieron con brutalidad física. Así como también se han denunciado casos de tortura y de presión a la prensa y a periodistas.<sup>73</sup>

La Negociación. En Costa Rica los únicos que pueden movilizarse por la lucha son los sindicatos. Sin embargo la sindicalización es muy baja. Sólo un 15% de la PEA de los cuales el 7% corresponde al sector privado. En consecuencia no destacan interlocutores para la negociación.

Los partidos políticos. Son dos, pero prácticamente asimilados en uno, porque no hay vida partidaria y ambos representan la misma ideología e intereses por el modelo neoliberal por lo que sus diferencias son insignificantes. Actualmente gobierna el Partido Socialdemócrata de Liberación Nacional.

La represión. El presupuesto para la citada Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional ha crecido hasta 1400% en contra del 5% para la educación. La represión se ejerce sobre todo en contra de campesinos ocupantes de tierras y espacios urbanos.

En resumen, la Costa Rica democrática de los años setenta y ochentas ha desaparecido y no hay más influencia de las revoluciones cubana, sandinista o la resistencia salvadoreña. Ni siquiera el intento exitoso de la izquierda en las elecciones de 1990 se mantuvo.

Desde luego los movimientos por un cambio social, político y económico como de todos los pueblos latinoamericanos no cesa. Hay instancias costarricenses por la reorganización para la reivindicación de los derechos sindicales, de las mujeres; los derechos vecinales, de los campesinos, etc. Sin embargo todavía no se consigue nada y sólo el paso del tiempo podrá definir si esta utopía pasa a la realidad.

---

<sup>73</sup> En la reciente reunión celebrada en Fortaleza, Brasil de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Comisión de Libertad de Prensa e Información, los días 19 y 20 de Marzo del 2001, quedó en evidencia el gran riesgo de los periodistas latinos y sus periódicos en la región, de los cuales Costa Rica no salió exenta *El Universal*, Internacional. 20 de Marzo de 2001.

#### **4.11.6. Conclusiones de la democracia en Costa Rica**

**Primera:** Gracias a las condiciones relativamente estables de Costa Rica durante más de tres décadas por la ausencia de grandes grupos de indígenas; desaparición del ejército; y la fuerte presencia de un Estado benefactor a través de la seguridad social y la nacionalización de la banca, no hubo en Costa Rica inicialmente un Estado autoritario y represor.

**Segunda:** Sin la presencia de un Estado particularmente represor, el sistema electoral se volvió pasivo y confiable, hay poca participación ciudadana partidaria y no hay una feroz lucha por el poder que no tiene mucho que arriesgar y comparte la actual ideología neoliberal.

**Tercera:** Desmovilizados los actores sociales para la lucha y cuando se hace necesario, cuando afectan los intereses de las clases hegemónicas, también son reprimidos y perseguidos, éstos se han replegado en movilizaciones poco efectivas que aceptan la precaria distribución del ingreso todavía en el sistema de seguridad social y que se ocupan fundamentalmente de la subsistencia diaria.

**Cuarta:** Costa Rica, como en el resto de las naciones latinoamericanas y en particular, por las difíciles condiciones económicas y sociales de Centroamérica, tendrá necesariamente que salir de esta desigual sociedad y luchar en contra de este sistema liberal de mercado que cada vez margina a millones de latinoamericanos. Y una de las formas de participar más activamente en la lucha política, sería a través de la democracia indirecta que no existe en Costa Rica.

#### **4.12. MENCIÓN DE OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS CON DEMOCRACIA DIRECTA**

##### **4.12.1. Argentina**

La Constitución Argentina de 1994 en su artículo 22 dice:

" El pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes." No obstante este enunciado se han incluido al nuevo texto formas de democracia semidirecta como la iniciativa de leyes y la consulta popular. Sin embargo, no se han reglamentado ambas formas de participación.

Por lo que respecta al nivel provincial y municipal, la mayoría de las Constituciones han implementado mecanismos de participación como:

- El derecho de iniciativa.
- Consulta popular.
- Referendun.
- Revocatoria.
- Audiencia pública.

Sin embargo y como concluye Margarita Moltelini, que si bien es cierto que Argentina es un país federal, la ingerencia del gobierno central en todas las políticas de desarrollo y la carencia de recursos, impiden la capacidad de actuación en los gobiernos locales.<sup>74</sup>

#### 4.12.2. Bolivia

La Constitución Boliviana no tiene mecanismos de participación ciudadana directa. Solamente existe la ley 1551, llamada Ley de Participación Popular que tampoco contiene ningún mecanismo de participación directa, aunque si fomenta la participación en las comunidades indígenas, campesinas y urbanas y esto llega a ser trascendente porque en Bolivia existen 12,145 comunidades que practican la democracia a través del consenso en las decisiones y la obligatoriedad de asumirlas, de lo contrario procede la revocatoria del dirigente.

No obstante, dicha participación es mínima y muy limitada y tampoco la representación política ha sido capaz de cumplir las expectativas de desarrollo y crecimiento de un país muy pobre y con grandes rezagos sociales.

#### 4.12.3. Brasil

La Constitución Brasileña de 1988 y según el artículo 14, contiene la democracia representativa y participativa a través de:

- El plebiscito.
- El referendun.
- La iniciativa popular.

Sin embargo, aún no se han reglamentado dichas formas de participación, no obstante que en la historia constitucional del Brasil no son nuevas estas formas de participación, pero su escaso empleo, tampoco puede exponer una experiencia a considerar, por lo que se espera que una vez reglamentadas, el pueblo brasileño pueda acceder a la vida política y a las decisiones en Brasil.

---

<sup>74</sup> Moltelini, Margarita y Krauze, Martín. *Democracia Directa*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995. P. 71.

#### 4.12.4. Ecuador

La Constitución Ecuatoriana de 1978 señala en su artículo 32, que el gobierno es representativo y la soberanía reside en el pueblo.

En consecuencia, ha instrumentado los siguientes mecanismos de participación:

- Consulta popular.
- Referendum legislativo y constitucional.
- Plebiscito.

Por lo que respecta a las experiencias obtenidas sobre esta participación, los resultados no son favorables para la democracia directa porque la clase gobernante se opone a estas prácticas democráticas; o bien, se ha engañado al pueblo ecuatoriano sobre las consultas amañadas que el gobierno hace cuando desea introducir *cambios* en el gobierno o en la administración.

Dora de Ampuero,<sup>75</sup> escribe sobre una consulta que se hizo en 1995 sobre 11 preguntas que implicaban varias transformaciones al poder ejecutivo y judicial y la sorprendente respuesta del electorado ecuatoriano fue prácticamente un rotundo NO mayoritario.

La economista, analiza el fenómeno y concluye que el pueblo manifestó una gran desconfianza frente a un gobierno impopular y tramposo que días antes había aprobado un paquete de leyes que aunque se relacionaban con la consulta pero eran diferentes en su contenido.

Asimismo, la falta de liderazgo y el desconocimiento del pueblo, hacía donde se dirige el país, agrava esta desconfianza de un pueblo que permanentemente ha sido defraudado por su clase gobernante.

#### 4.12.5. Chile

La Constitución chilena de 1980 en sus artículos 4o y 5o dispone que la soberanía reside esencialmente en la Nación. Posteriormente señala que la forma en que se ejerce esta soberanía es a través del pueblo, mediante el plebiscito y las elecciones periódicas.

---

<sup>75</sup> Directora del Instituto Ecuatoriano de Economía Política Citada en *Democracia Directa*.  
Ibid Pp 111 a 122

En consecuencia, la única forma de participación ciudadana directa es a través del plebiscito; aún cuando también en una ley secundaria existe la consulta popular y a nivel municipal la iniciativa popular.

"Sin embargo, todos estos mecanismos son muy limitados y restringidos. En consecuencia, la tradición política chilena se caracteriza básicamente por una escasa -sino prácticamente ausente- utilización de estos mecanismos de participación. No obstante que antes de la independencia, la participación democrática directa fue ampliamente utilizada a través de los cabildos abiertos o juntas de vecinos" <sup>76</sup>

Eugenio Guzmán y Paulina Villagrán del Instituto Libertad y Desarrollo de Santiago de Chile, mencionan que desde 1831 hasta 1995, sólo once veces la ciudadanía chilena ha participado en 6 plebiscitos y 5 consultas de interés nacional y local.

#### 4.12.6. Uruguay

La actual Constitución uruguaya de 1966 señala en su artículo 82, que la soberanía radica en la Nación, pero la ejerce directamente:

"...el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referendun, e indirectamente por los poderes representativos..."

En consecuencia, los mecanismos de participación ciudadana son:

- La iniciativa popular a nivel nacional y departamental.
- El referéndun a nivel nacional y departamental.

Sin embargo éste último mecanismo tiene la naturaleza jurídica de "recurso", por lo que no puede compararse con el mecanismo de democracia directa como en otras Constituciones latinoamericanas o europeas.

En consecuencia este recurso, se da contra actos jurídicos concretos como leyes y decretos y no para aprobar o rechazar proyectos de leyes o reformas constitucionales. Es decir, en Uruguay, el referendun es un instrumento de control de los actos legislativos a nivel nacional y departamental.

El Plebiscito, que viene desde la Constitución de 1912, y Es considerado "el acto final de todo procedimiento de reforma de la Constitución", según el art. 331.

---

<sup>76</sup> Amunategui, Domingo. *La Democracia en Chile*. Universidad de Santiago, Chile 1986. Pp. 13 y 14.

Por lo que respecta a la práctica de estos mecanismos, la iniciativa popular se encauza a través de los partidos políticos. Por lo que respecta al referendun Es casi nula por la exigencia de una cuarta parte del electorado para su interposición.

El mecanismo más utilizado ha sido el plebiscito, aunque tampoco son muchas las experiencias a nivel nacional; lo mismo sucede a nivel departamental.<sup>77</sup>

Y en esta vorágine de competencia legal y desleal, de liberalización y proteccionismo, de avance tecnológico y extrema marginación y pobreza, América Latina se debate en crisis permanente de sus economías, de sus democracias, de sus Estados de Derecho; en permanente subdesarrollo y relativo crecimiento polarizado, profundamente marginante y extremadamente desigual con pocas posibilidades de verdadero cambio ante la presencia dominante de los centros financieros y del mercado liberal, no obstante la permanente e incesantes lucha nacionales por la democracia.

#### 4.12.7. El ALCA y la democracia en América

En la Ciudad de Quebec, Canadá, los días 20 a 22 de Marzo de este año, se celebró la *Tercera Cumbre de las Américas*, en la que 34 jefes de Estado de toda América y el Caribe (con la única excepción de Cuba), tienen el propósito de crear el *Area de Libre Comercio para América* (ALCA) concebido desde la *Iniciativa de las Américas* del presidente George Bush (padre) en 1990.

Este megaproyecto tiene como objetivo crear un gran mercado americano a través de una zona de libre comercio<sup>78</sup> que va desde Alaska hasta Chile y los países del Caribe, para hacer un frente común a los otros dos mercados más importantes que son la Unión Europea y el mercado asiático; así como para enfrentar las exigencias de la globalización.

Fundamentalmente es un acuerdo comercial y de inversiones; en el que también están involucrados el medio ambiente; la agricultura y los subsidios y temas relacionados. No obstante no hay acuerdos para crear una moneda

---

<sup>77</sup> Cagnoni, José Aníbal. Ibid P.p 14 a 17.

<sup>78</sup> Una zona de libre comercio tiene por objeto la reducción progresiva hasta la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio de mercancías y servicios; inversiones y propiedad intelectual principalmente. No se contempla la libre circulación de trabajadores o personas como es el caso de la Unión Europea y no existen órganos supranacionales que tomen decisiones, ni se ha previsto una unión monetaria hasta la fecha.

común o *dolarización* de este mercado, sin embargo no se descarta que en un futuro mediato sea el tema de las próximas reuniones, o para el año 2005 que es el año de la fecha de entrada en vigor de este acuerdo.

Por lo que respecta a la democracia, el ALCA no es un acuerdo político, aunque el tema de la democracia si es parte de las negociaciones, en el sentido de que hay la conciencia de que sin democracia en América Latina, este ambicioso megaproyecto de mercado puede sufrir considerables atrasos o retrocesos ante la falta de voluntad política de los gobernantes latinoamericanos para sacar adelante el proyecto; o bien ante la fuerte oposición de grupos interesados legítima o ilegítimamente para que el acuerdo no se haga efectivo.

En suma, la falta de democracia para celebrar y acordar esta clase de acuerdos <sup>79</sup> por consenso en la mayoría de los países latinoamericanos de muy poco servirá y seguirá acrecentando la dependencia latinoamericana hacia el gran mercado de los Estados Unidos y el déficit en sus balanzas comerciales al abrir indiscriminadamente las fronteras sobre todo a los productos agrícolas.

Asimismo no hay que olvidar, que los Estados Unidos esperan que países como México, Venezuela y Ecuador cedan ante sus presiones para ampliar las exportaciones petroleras y de energía eléctrica, pero sin hacer concesiones en la *migración laboral*.

Por otra parte, de muy poco servirá que se incluya una *cláusula democrática* en este acuerdo, como en la Unión Europea (que significa en general, la transparencia en los procedimientos electorales, el respeto por los derechos humanos y excluir del comercio a las naciones "no democráticas"); si sólo siguen existiendo en América Latina democracias formales que a través de los órganos ejecutivo y legislativo, celebran y ratifican dichos acuerdos, muchas veces de espaldas al pueblo, por *mayoríteo* parlamentario o por la vía del llamado *fast track* como se hace en los Estados Unidos; país que posteriormente viola dichos acuerdos o hasta puede declarar invalidado el mismo unilateralmente.

---

<sup>79</sup> En este aspecto, México ha celebrado cerca de 30 tratados comerciales, de los cuales 7 son con las economías más importantes del mundo incluida la Unión Europea. Tres con Brasil, Argentina y Venezuela. Así como Israel, Islandia, Lichenstain; entre otros. Por otra parte ha celebrado acuerdos comerciales complementarios y hay negociaciones con diversos países. No obstante todavía los beneficios económicos y comerciales están muy lejos de darse porque no basta celebrar tratados comerciales, si falta inversión, capacitación, tecnología, créditos y apoyos, reconversión industrial, investigación e infraestructura física, tecnológica y educativa. Asimismo por la rápida apertura comercial a la que nuestro país se ha comprometido en cortos plazos.

Sin embargo, este acuerdo puede ser una oportunidad histórica para América Latina si se solidariza con los más países más débiles y por primera vez hay voluntad política para sacar verdaderamente del subdesarrollo a las naciones latinoamericanas, aunque tenga que acordar con su vecino incómodo.

#### 4.13. CONCLUSIONES DEL CAPITULO CUARTO

**Primera:** América Latina vive desde hace décadas con los mismos, pero acrecentados y graves problemas estructurales de carácter social, económicos, políticos y en particular, por la acentuada dependencia del modelo neoliberal del mercado, las inversiones la tecnología y los capitales como parte del proceso *globalizador* mundial y la constante ingerencia y dependencia de los Estados Unidos .

**Segunda:** Los sistemas de democracia representativa en los países latinoamericanos categóricamente no representan, salvo a su base clientelar o corporativa y con carácter paternalista, de cooptación, represión o corrupción, las verdaderas demandas sociales de grandes grupos de la población que han sido desplazados y marginados de este modelo neoliberal y del reparto equitativo de la riqueza; las cuales, y en legiones de trabajadores, campesinos, clases urbanas populares, (incluidos mujeres y niños), no obstante producen a costa de la explotación de su trabajo y su rezago social.

**Tercera:** Frente a este escenario falto de verdadera democracia , hay una intensa lucha con base social por la democracia participativa real, ante la ineficacia de la democracia representativa, que en todos los países del continente americano directa o indirectamente (con la excepción obvia de Cuba), se ha aliado al capital neoliberal por complicidad, por incapacidad o impotencia para enfrentar a los centros financieros y los organismos internacionales coadyuvantes de promocionar el mercado mundial, como la única opción para salir del subdesarrollo.

**Cuarta:** Si bien es cierto que muchos Estados latinoamericanos han incluido en sus Constituciones los mecanismos de participación ciudadana o democracia directa, pero son limitados, excesivamente reglamentados, con desestimulantes exigencias y requisitos; o bien, copiados de otros sistemas o aplicados con desconocimiento de la realidad social y política, por lo que resultan ineficaces. Sólo en contadas ocasiones resuelven verdaderos problemas o bien sólo sirven para decisiones menores, de poca trascendencia para los grandes problemas que Latinoamérica enfrenta, porque estos mecanismos nunca son utilizados para decidir por ejemplo:

cuestiones económicas como los presupuestos públicos, la política monetaria, la deuda externa, los acuerdos internacionales, los impuestos, el gasto social, etc.

**Quinta:** La falta de democracia y solidaridad mundial, pero sobre todo la falta de democracia y solidaridad latinoamericana y en particular, la falta de democracia y solidaridad entre los grupos sociales de cada país latinoamericano, está fomentando cada vez más resentimiento social y político. Está fomentando la informalidad ante la necesidad de la supervivencia. Está fomentando grupos de poder inmenso tanto de capitalistas como de mafias nacionales e internacionales que en productivas y multimillonarias actividades ilegales, retan a los gobiernos estatales, a las organizaciones mundiales, pero sobre todo nulifican el estado de derecho nacional e internacional.

**Sexta:** Sólo si existe verdadera voluntad política, solidaridad y democracia ; sólo si pueden convivir la democracia representativa y participativa; sólo si pueden convivir en un Estado de derecho, gobernantes y gobernados en un proyecto común, solidario, participativo, equitativo y sin tanto avorazamiento por el dinero, por la ganancia fácil y desmesurada. Sólo si hay Estados latinoamericanos populares éticos y morales, puede haber Estados gobernables. Tiene que haberlos.

**Séptima:** La Ciencia Política, el Derecho, la Teoría Constitucional y las demás ciencias humanitarias, sociales y económicas en América Latina, deben proyectar las nuevas formas de Estado y de gobierno específicamente latinoamericano en donde exista la solidaridad, se borren las fronteras obstaculizantes del desarrollo y el autoritarismo y se pueda convivir sin avallasamiento con el inevitable e incómodo vecino norteamericano.

**Octava:** Y esta es la conclusión tajante para Latino América y su vecino del Norte: la dependencia latinoamericana de los Estados Unidos es dolorosamente cierta y real. No obstante y partir de lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos intentarán cerrar sus fronteras por razones de seguridad y además y por las mismas razones , la ingerencia norteamericana en todos los países latinoamericanos será más acusada y si es necesario con violencia.

El gobierno norteamericano ya lo sentenció: "o están conmigo o contra mí". Sólo el Derecho Internacional vinculante y la solidaridad, salvará a Latinoamérica de una nueva política del "big stick".

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO CUARTO POR ORDEN DE MENCIÓN

González ,Casanova Pablo y Roitman Marcos (coordinadores). *La Democracia en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias UNAM. México, 1995. Pp 17 y ss.

*América Latina en un Mundo Nuevo*, Abraham Lowenthal y Gregory Treverton (coompiladores). Fondo de Cultura Económica. México, 1996 Así como los estudios hechos por Lorenzo Meyer del Colegio de México; La Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM; la UAM, Xochimilco; el ITAM, el CIDE Etc.

Jan Tinbergen, *Reestructuración del orden Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1977 P 14

Siglo XXI 42 ed México, 1994.

Miguel Badillo, El Universal, 1o de Marzo de 2001

Milenio, 3 de Febrero de 2002

*En Sinaloa no cesa la violencia* Milenio 7 de Febrero de 2002.

Carlos Ramírez. El Universal, 20 de Febrero de 2001.

El Financiero. 1o de Febrero de 2002. Milenio, 3 de Febrero de 2002.

[www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002-2011/budiv17/htlm](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002-2011/budiv17/htlm)

Eisendrath, Craig: "National Insecurity" en: *Us Intelligence after Cold War* 1996.

Lake, Anthony: "Seis Pesadillas. Amenazas reales en un mundo peligroso y como EU puede enfrentarlas en el 2000". Citado por Carlos Ramírez en *Terrorismo y Guerra Santa en el siglo XXI* El Financiero, 14 de Septiembre de 2001.

Milenio, Miércoles 30 de Enero de 2001.

Harvey, Neil. *La rebelión de Chiapas, la lucha por la tierra y la democracia*. Editorial ERA,2000.

Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial Washington, D.C. 1989.

Ballón, Eduardo, *Estado, Sociedad y Sistema Político Peruano*, DESCO, Lima, 1986. y *La democracia en los tiempos del Cólera:1970-1990*.

Lechner, Norbert. *El desafío de la democracia latinoamericana*. LEVIATAN. No. 41 Madrid, 1990.

Cotler Julio (coompilador) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP, Fundación Naumann, Lima 1990

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B Estudios Comparativos. UNAM, 1973  
Pantoja Morán. Ob. Cit Ibid Pp 73 y ss.

Paz, Octavio . "la Democracia en América Latina" en Las desventuras de la democracia en América Latina. Varios autores J Mortíz-Planeta. México, 1984 P 355.

- Buenahora, Febres-Cordero Jaime, *El proceso Constituyente: de la Propuesta Estudiantil a la Quiebra del Bipartidismo*, Cámara de Representantes, Pontificia Universidad Javeriana, Programa de Estudios Políticos, Bogotá, 1991, pág. 126.
- Fals, Borda Orlando "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia" en: *La Democracia en América Latina*. Colección: La Democracia en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencia y Humanidades de la UNAM y Ediciones La Jornada México, 1995. P 378-379
- Cúbides, Fernando. *En rojo y gris, la dialéctica de la confrontación armada y sus costos sociales*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1999. Pp.22 y ss.
- Cotler, Julio (coompilador), *Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina*. IEP y Fundación Naumman. Lima, 1999. P. 25
- Ballón, Eduardo. "La Democracia en los Tiempos del Cólera"; en: *Democracia en América Latina* Ob Cit. Pp. 271 y ss
- Ballón, Eduardo. *Estado, Sociedad y Sistema Político Peruano, una aproximación inicial*. Ballón, editor Lima, 1996. P. 280.
- El Universal*. Internacional. Martes 10 de Abril de 2001
- Excélsior* Internacional. 6 de abril de 1992.
- Maraví, Sumar Milagros. *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Comisión Andina de Juristas, Lima, Julio de 1994 pp.134 a 139
- Sagüés, Néstor. *La legitimación del referéndum Constitucional*, Boletín de la Comisión Andina de Juristas, No. 36, Lima, 1993.
- Sonntag, Heinz R : "La Democracia en Venezuela, una visión Prospectiva"; está ampliamente documentado, en: *La Democracia en America Latina*. Ob Cit. pp. 325 y ss.
- Lechner, Norbert. *La Conflictiva y nunca acabada contrucción del orden deseado*. FLACSO, Madrid, 1986. P.101
- Sonntag, Heinz. *La democracia en Venezuela*. Ob. Cit. p. 350.
- Kaplan, Marcos. *Neocesarismo y constitucionalismo; el caso de Chávez y Venezuela* Centro de Estudios Constitucionales, México-Centroamérica, 20000. P 19
- Quinn, Antonio (coord.) "Estudio y propuestas de reforma estructural y funcional de la Administración Central". *Reforma de las Instituciones de Gobierno*. Propuesta para la Modernización del Poder Ejecutivo, Vol 11, Caracas, 1994.
- Ayala Corao, Carlos *La Legitimación del referendun*. .. Op. cit P. 23.
- COPRE *La Reforma del Estado: Proyecto Nacional de Nuestro Tiempo*. Memoria y Prospectiva, memorándum para un nuevo Gobierno, Vol. 13, Caracas, 1994, pág 272.
- Sauvy, Alfred *Mythes et Mirages économiques*, Cahiers Internationaux de Sociologie Vol. XXXII Julio-Diciembre de 1962 París. Pp. 49-65.
- Camacho, Daniel. "Costa Rica, virtudes y vicios de una democracia"; en *La Democracia en América Latina*. Op. Cit. P p 415 y ss.

*Centroamérica en Cifras*. FLACSO, San José de Costa Rica. Noviembre de 1990

*El Universal*, Internacional 20 de Marzo de 2001

Moltelini, Margarita y Krauze, Martín. *Democracia Directa*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1995 P. 71.

Amunategui, Domingo. *La Democracia en Chile*. Universidad de Santiago, Chile 1986. Pp. 13 y 14.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **FUNDAMENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDUM EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

## 5. CAPÍTULO QUINTO

<b>FUNDAMENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERENDUM EN EL DERECHO FEDERAL Y ESTADUAL MEXICANOS</b>	<b>210</b>
<b>5.1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>210</b>
<b>5.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS</b>	<b>213</b>
5.2.1 La Democracia Directa en los Documentos Constitucionales del siglo XIX.	213
<b>5.3 OTRAS LEYES CONSTITUCIONALES QUE RIGIERON EN EL PAÍS DURANTE EL PERIODO <i>CENTRALISTA</i>.</b>	<b>219</b>
5.3.1 Las <i>Leyes o Disposiciones Liberales</i> y que fueron decretadas durante las continuas ausencias de Santa Anna.	219
5.3.2 Las Siete Leyes de 1836	219
5.3.3 Las Bases Orgánicas de 1843	220
5.3.4 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	220
<b>5.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857</b>	<b>221</b>
5.4.1 Defensa de la democracia representativa en la Constitución de 1857 pero ausencia y cuestionabilidad de la participación ciudadana directa	222
5.4.2 Los avatares de la Constitución de 1857	223
5.4.3 Primer intento de Juárez convocando a la participación ciudadana para reformar la Constitución de 1857 y restaurar la República	224
5.4.4 El artículo 127 de la Constitución de 1857 y la reformabilidad de la Constitución	225
<b>5.5 LA DICTADURA DE DÍAZ Y EL PRELUDIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917</b>	<b>228</b>
5.5.1 El inútil intento de defender la dictadura de Díaz	229
5.5.2 Cananea y Río Blanco	231
<b>5.6 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917</b>	<b>232</b>
5.6.1 Poder y violencia en México: simbiótica asimetría	233
5.6.2 La insistencia de Carranza en la acción de la soberanía popular en las llamadas Garantías Sociales	234
5.6.3 La Constitución del 5 de Febrero de 1917, fue una nueva Constitución o una Constitución Reformada?	235
5.6.4 La Constitución del 5 de Febrero de 1917: fatalidad y decisión (o <i>decisionitis</i> )	237
5.6.5 Decisionismo sobre las <i>Decisiones Fundamentales</i>	238

5.6.6	Del Constitucionalismo a el Nacionalismo Revolucionario en la Constitución de 1917	240
<b>5.7</b>	<b>CONCLUSIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA</b>	<b>241</b>
<b>5.8</b>	<b>UNA NUEVA CONSTITUCION, UNA REFORMA INTEGRAL O HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD</b>	<b>242</b>
5.8.1	Hacia una nueva Constitución o hacia una nueva Constitucionalidad?	243
5.8.2	Una Nueva Constitución o una Constitución Renovada	244
5.8.3	Los que quieren una Nueva Constitución	245
5.8.4	Los que señalan la dificultad de hacer una nueva Constitución, pero proponen su renovación para darle estabilidad	247
5.8.5	Los que están en contra de una Nueva Constitución	249
5.8.6	Mi opinión sobre si debe haber una <i>nueva o renovada</i> Constitución	250
5.8.7	El cambio democrático y la idea de otra Constitución, también ha derivado en forma trascendente de la acción ciudadana que actúa desde diversas posiciones y tribunas, lo que confirma la necesidad de implementar la democracia participativa	253
5.8.8	Nacimiento y muerte del PRI y la Participación Ciudadana	253
5.8.9	La nueva Constitución depende del modelo de país que se quiere e inicia con un nuevo Pacto Social	259
5.8.10	El Pacto Social y la Nueva Constitución, sinónimo de referendun	260
5.8.11	Lo que una Constitución debe ser	261
5.8.12	Los temas básicos que hay que consensuar en la Constitución para lograr un proyecto de Nación integrada	262
<b>5.9</b>	<b>CONCLUSIONES DEL CAPITULO QUINTO</b>	<b>270</b>

## 5. CAPITULO QUINTO

### FUNDAMENTOS DE LA IMPLEMENTACION DEL REFERENDUM EN EL DERECHO FEDERAL Y ESTADUAL MEXICANOS

#### 5.1 INTRODUCCIÓN

Este Capítulo tiene por objeto demostrar, que si bien es cierto que en la Historia Constitucional Mexicana nunca se ha establecido formalmente el referendun como parte de los derechos individuales, ciudadanos o políticos de los mexicanos, si hubo por parte de los creadores del Estado Mexicano<sup>1</sup> la idea liberal, de que el pueblo participara en las decisiones políticas fundamentales al señalarse claramente desde la Constitución de Apatzingán, que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo.

Cierto también es, que esta primera Constitución que intentó darle estructura al naciente Estado Mexicano, nunca entró en vigor ni pudo ser una realidad para el México naciente.

La Constitución de Apatzingán fue como la Constitución de Weimar, un profundo documento politico-liberal para crear una República democrática y consolidar la soberanía popular.

Gracias a la Constitución de Apatzingán, el ideal liberal se mantuvo a pesar de los obstáculos políticos y jurídicos como fueron entre otros, la cruenta época del *centralismo*, la dictadura de Díaz y numerosos, difíciles y largos acontecimientos que conformaron la Historia Constitucional Mexicana y que serán narrados en este Capítulo, como la forma más clara de entender, que este ideal siempre se mantuvo en la mente de muchos constitucionalistas.

Actualmente, el ideal de que el pueblo mexicano participe en las decisiones políticas fundamentales vía la democracia directa y sus mecanismos de ejecución, así como el replanteamiento de hacer una *nueva* Constitución a partir de la *Reforma del Estado Mexicano*, como propuesta del actual gobierno, son entre otros, los motivos que me llevaron a escribir, aún de manera muy sucinta, cómo ha evolucionado este derecho relacionado con la soberanía del pueblo a través de sus Constituciones; y cómo se propone llevarlo a la Constitución Mexicana a partir de una nueva *arquitectura Constitucional*.

---

<sup>1</sup> Aquí me refiero no sólo a Don José María Morelos y Pavón como el autor de la Constitución de Apatzingán, sino también a Benito Juárez, quienes hicieron, entre otros, los más serios intentos para convocar al pueblo en las grandes decisiones para bien de México

En este contexto se hace pertinente insistir, que ya es incuestionable la participación del pueblo en México en los asuntos públicos, sobre todo en aquellas decisiones que más afectan a la población y a la que hoy se les imponen las obligaciones de estas decisiones.

Asimismo porque el referendun, ya se contiene en diversas Constituciones europeas y latinoamericanas; y también es parte en diversas Constituciones de las Entidades Federativas de nuestro país.

Finalmente porque las decisiones que toman los gobiernos, ya no pueden ser decididas sólo por algunos ciudadanos miembros de los poderes constituidos del Estado; en particular, por los poderes Ejecutivo y el Legislativo por muy legitimados que estén.

Por lo tanto, el argumento de que el Poder Legislativo entraría en conflicto con la participación ciudadana porque el órgano legislativo ya representa formalmente al electorado, ya no tiene razón de ser, ya que en todos aquellos Estados que contienen el referendun como forma de democracia semidirecta, ha permanecido el Poder legislativo o Parlamento y así, ambas formas de gobierno participan en la toma de decisiones fundamentales.

Lo que si tiene razón de ser y en ello debe centrarse el debate, es sobre la implementación del referendun, sus formas, sus efectos y en particular, sobre las consecuencias de esta implementación.

Asimismo, deberá discutirse, en qué tiempos, bajo qué circunstancias, cuáles serán sus requisitos, si se convocará al electorado, a la ciudadanía, etc.

Por otra parte también se está debatiendo, si hay que hacer una *nueva* Constitución; o hacer una revisión integral de la misma<sup>2</sup>, no obstante las más de 400 modificaciones que ha tenido; <sup>3</sup> y quienes van a crear esta *nueva* Constitución.

---

<sup>2</sup> De conformidad con la redacción del artículo 135 Constitucional, no se faculta a ningún órgano o autoridad para hacer una "nueva" Constitución. Por lo que ésta sería sólo el resultado de una revolución, guerra civil, golpe de Estado o cualquier movimiento político que trasgrediera el actual orden Constitucional. O bien, habría una nueva Constitución, mediante el ejercicio directo de la soberanía del pueblo si éste decidiera cambiar su forma de gobierno como lo señala el artículo 39. No obstante y como el pueblo ha depositado su soberanía en los poderes de la Unión, sólo éstos podrían otorgarle el ejercicio directo, mediante una modificación a la Constitución para que el pueblo, vía referendun, decidiera darse una nueva Constitución.

Por lo que respecta a una revisión integral, ésta si puede llevarse a cabo, siempre y cuando no se modifiquen los principios esenciales de la Constitución. De hecho y debido a las 400 modificaciones que ha sufrido la Constitución, prácticamente se ha desdibujado la Constitución original de 1917

<sup>3</sup> Sobre el número de modificaciones que la Constitución de 1917 ha tenido, los autores no se ponen de acuerdo, ya que las menciones van de 300 a 600, estando el promedio en 400. Esto se debe a que el conteo depende si se suman los decretos legislativos que

Se dejará este importante y trascendente proceso exclusivamente al Poder Legislativo?

Porque ya también forma parte del debate y de manera muy acentuada, la composición del Congreso, el cual ya no satisface las expectativas del electorado, porque como bien lo señala Manuel González Oropeza,<sup>4</sup> todavía hay diversas interrogantes de carácter doctrinario como lo es su actual conformación; y el hecho de que actualmente el representante elegido toma las decisiones en el sentido que su criterio determina, o lo que es peor, muchas decisiones van orientadas a las que el partido en el poder o el grupo dominante le señala.

Es decir, hay todavía y desafortunadamente un interés más partidario o de grupo sobre el interés real de los electores, a pesar del proceso de transición política que el país vive con el cambio de partido ahora en el poder y de las instituciones formales que regulan y deciden sobre los procesos electorales.<sup>5</sup>

Por ello se hace ya urgente y necesario que el electorado sea un verdadero contrapeso del gobierno a través de la participación ciudadana vía el referendun.

---

contienen las modificaciones respectivas; si se suman el número de artículos reformados que contiene cada decreto; si se suman por el contenido material, o bien, si se suman las reformas a las instituciones; por lo tanto, así el número de modificaciones puede elevarse considerablemente

<sup>4</sup> González, Oropeza Manuel Participación Ciudadana en *Democracia y Representación en el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, IFE; TEPJF, Tomo I. México, 1999 Pp. 225 y ss

<sup>5</sup> En efecto, no basta la legalidad instituida en las leyes e instituciones electorales, sino en la elección de quienes formalmente van a representar a los ciudadanos. Sobre la integración del Congreso también me ocupó en el Capítulo Sexto. Asimismo, otro asunto bastante serio y delicado es el papel que representan los Institutos y Consejos Electorales. El 2 de Julio, quedó demostrada la respetabilidad y capacidad del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, no sucede lo mismo en las Entidades Federativas como fue en Tabasco y Yucatán, cuyos gobernadores cuestionaron las decisiones de estas instituciones federales y pretendieron cambiarlas. Y si bien es cierto que en el caso de Tabasco el TFEPJ dio una salida legal al conflicto, no por ello se deja sentir la acusación de "centralismo" precisamente porque desde el Poder Judicial Federal erigido en Tribunal Electoral se anuló la elección. Asimismo, todavía falta un largo calendario de elecciones en otras entidades federativas como son por ejemplo, y por orden cronológico: Oaxaca, Chiapas, Tamaulipas, Michoacán, Puebla, etc, y en el caso de Sinaloa (4 de Noviembre), donde el narcotráfico impera y se ha enseñoreado del Estado, ello influirá definitivamente en el proceso de elección de 40 diputados y 18 alcaldes. En consecuencia, no es deseable que la instancia federal sea la que resuelva los conflictos locales, pero ante las presiones que ponen a prueba la democracia que los mexicanos quieren y por la que votaron el 2 de Julio, las instituciones federales tendrán que intervenir porque para ello fueron legalmente creadas y aprobadas por todos los partidos políticos.

Se trata en suma, de que los electores ejerzan la soberanía que originariamente poseen y que México celebre un nuevo contrato social.

## **5.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS**

En comparación con una abundante historia constitucional de la democracia representativa en México, desafortunadamente hay muy poco que decir sobre los antecedentes históricos y doctrinarios de la democracia directa; porque no obstante que la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán son los documentos constitucionales originales en México y no ser novedosos en cuanto a la conciencia de la participación ciudadana debido a la ilustración francesa, por lo menos en el plebiscito; sin embargo esta convocatoria a la ciudadanía fue muy escasa en cuanto a la formalidad de convocarla y tampoco fue eficaz para resolver los graves problemas políticos de su siglo, ni para atenuar las graves carencias sociales y económicas que más afectaban a la población.

### **5.2.1 La Democracia Directa en los Documentos Constitucionales del siglo XIX**

#### **5.2.1.1 La Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814**

Es ampliamente conocida la historia de estos dos importante documentos constitucionales del 19 de Marzo de 1812 el primero; y del 22 de Octubre de 1814 el segundo.

No obstante su grandeza teórica e ideológica, muy poco tuvieron que ver con la realidad imperante e injusta donde pretendieron establecerse; pues como bien aclara Bernardino Bravo Lira <sup>6</sup>, el estudio del Estado constitucional no debe confundirse con el estudio de las Constituciones. Es decir, una cosa es promulgar una Constitución y otra muy distinta establecer efectivamente un Estado constitucional ya que esto último supone una realización histórica muy compleja, por ello no es de extrañar el gran número de Constituciones que se emitieron en Iberoamérica y que se cuentan por centenares, pero sólo una docena de países pueden hablar de un verdadero Estado Constitucional y aún estos actualmente, presentan enormes debilidades y frecuentes violaciones a este Estado Constitucional.

---

<sup>6</sup> Bravo, Lira Bernardino. *El Estado Constitucional en los países de Habla Castellana y Portuguesa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C. Estudios Históricos No 10. México 1981. Pp.565 y ss.

Por lo que respecta a la Constitución de Cádiz y para muchos historiadores como la primera Constitución de México aun cuando tuvo una vigencia intemporal inicialmente de dos años; es decir desde su juramento en 1812 hasta 1814 y posteriormente restablecida por el Virrey de Apodaca el 31 de Mayo de 1820 , fue evidente que este documento constitucional trascendente sirvió de antecedente para muchas constituciones latinoamericanas como ya se mencionó, al contener en su articulado las *Declaraciones* norteamericanas y las ideas dominantes de las Constituciones Francesas de 1791 principalmente y las de 1793 y 1795, y no sólo en cuanto a los principios doctrinales sino a las fórmulas institucionales.

Es decir, tocaría a la Constitución de Cádiz de 1812 conjugar la filosofía esencial para el desarrollo del individualismo desarrollado por Alemania; la estructura que Francia daría con el racionalismo y a Norteamérica , al plasmar la práctica inglesa, por haber sido Inglaterra el primer país en consagrar las libertades desde el siglo XVII y donde el constitucionalismo moderno se origina.

Aquí se hace obligado mencionar, que las ideas libertarias inglesas nacieron desde el siglo XII cuando se firma la célebre *Carta Magna* por su rey: *Juan sin Tierra* y posteriormente los documentos que le sucedieron y que fueron: *La Petición de Derechos*; *El Pacto Popular*; *El Habeas Corpus*; *El Bill de Derechos* y *el Acta de Establecimiento*.

Por lo que respecta a la Constitución de Apatzingán es evidente la influencia que tuvo de la Constitución de Cádiz. Pero la Constitución de Apatzingán fue un documento excepcionalmente elaborado para crear una Patria eminentemente mexicana.

En efecto, La Constitución de Apatzingán o el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* y como bien titula su libro Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*<sup>7</sup> estuvo imbuida de las ideas de la ilustración y de los enciclopedistas franceses entre los que destaca indudablemente Juan Jacobo Rousseau. Sin embargo los creadores del Estado Mexicano estaban plenamente conscientes de las profundas desigualdades sociales sobre todo entre los miserables e infelices indígenas mexicanos y una casta muy poderosa, la mayoría europea, de mineros, hacendados, empleados y comerciantes excesivamente privilegiados en tanto que los indios eran explotados y casi sometidos a una infame esclavitud

---

<sup>7</sup> De la Torre, Villar Ernesto. Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM Serie documental No 5. México, 1978.

Por ello , el Padre Fray Melchor de Talamantes no considera que todo el pueblo pueda participar activamente en la política como lo señalaba Aristóteles ( *se concurre activamente eligiendo a aquellos que se deben nombrar para gobernar y se concurre pasivamente siendo elegido.* ) porque a su juicio, escribía Talamantes:

"El pueblo *ínfimo* en ninguna nación verdaderamente culta goza de este derecho de ciudadano; porque su rusticidad ignorancia, grosería, indigencia y la dependencia necesaria que se haya respecto de los hombres ilustrados y poderosos lo hacen indigno de tan excelente cualidad que exige una libertad verdadera, incompatible con la ignorancia y la mendicidad"

Asimismo añade Talamantes: "El principal error político de Rousseau, en su *Contrato Social*, consiste en haber llamado indistintamente al pueblo al ejercicio de la soberanía, siendo cierto que aun cuando tiene derechos a ella, debe considerársele siempre como menor, que por si mismo no es capaz de sostenerla, necesitando por su ignorancia e impotencia emplear la voz de sus tutores, esto es, de sus verdaderos y legítimos representantes."<sup>8</sup>

Inclusive y para acentuar esta minoridad del "pueblo ínfimo", se emitió en esa época un reglamento de *Control político y Bebidas Embriagantes* ya que de un informe dado en 1784 por el Virrey Matías de Gálvez quien decía que existían más de 259 tabernas y pulquerías muchas de ellas disfrazadas de cafeterías, fondas , vinaterías y tepacherías donde "la ínfima plebe" se refugiaba al haberse separado la "noble e insigne" Ciudad de México en dos zonas claramente definidas dependiendo de la raza y la condición económica, según edita Edmundo O' Gorman en: "*Sobre los inconvenientes de vivir los indios en el centro de la ciudad*", y "*Reflexiones sobre la ciudad urbana colonial de la ciudad de México.*"<sup>9</sup>

Por esta razón, los creadores del Estado Mexicano entre los que destacan: Don José María Morelos y Pavón, Ignacio López Rayón, Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante, José María Liceaga, José María Cos, entre otros, contribuyeron con igual intensidad a la creación de esta Constitución.

Sin embargo, la misma no estuvo vigente ni un sólo día no obstante que fue la primera Constitución que se refirió en su artículo 5o a *la soberanía popular*; a diferencia de la Constitución de Cádiz que empleaba el término de *soberanía nacional*, que también se repite en la Constitución de 1824 que se analizará más adelante.

---

<sup>8</sup> Talamantes citado por De la Torre, Villar Ernesto. *La Constitución de* . Ob. Cit P 138

<sup>9</sup> O' Gorman, citado por Guedea, Virginia en: *México en 1812. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. Vol. VIII, México 1980 pp.23 y ss.

La Constitución de Apatzingán que fue realizada por buenos y sacrificados patriotas, ha sido analizada por los historiadores bajo el movimiento de la Independencia de México y las demás de Iberoamérica. Unos la consideran como la primera carta política mexicana y de gran trascendencia en tanto que otros la califican con dureza y hasta la ignoran o la han olvidado, pero los hombres que rodearon a Don José María Morelos y Pavón fueron políticos honestos, modelo de rectitud, sabiduría y honorabilidad, sólo comparables con los que también rodearon a Juárez.

Desgraciadamente y a pesar del intenso trabajo de Morelos que inició con aquel documento inundado de su pensamiento socio-liberal *Sentimientos de la Nación* y que culminó este gran luchador social y sus colaboradores en la Carta Magna de Apatzingán; la todavía injusta y dividida sociedad mexicana, hizo que este hombre ilustre cayera en manos de sus más encarnizados enemigos y como apunta De la Torre Villar : "Cuando repasamos el cruel proceso que le instruyó la inquisición, nos sentimos embargados de una angustia mortal." <sup>10</sup>

No es de extrañar en consecuencia, que no obstante haberse logrado la Independencia y de la influencia de las ideas de Locke, Hume, Paine, Burke, Montesquieu, Rousseau, Feijoo, Jefferson y otros ilustres pensadores europeos y norteamericanos; en el ambiente político y en la sociedad mexicana, todavía existía un gran desprecio por el indio, el mestizo, el negro y el mulato, el zambo y otras peyorativas clasificaciones.

En esta injusta y desigual sociedad mexicana, no imperaban precisamente aires de democracia directa ni un *Contrato Social* que la armonizara según la aspiración de Juan Jacobo Rousseau . Todas estas ideas traídas por los españoles llamados "afrancesados" fueron quemadas entre libros y lecturas consideradas "perniciosas, impías y detestables que someten a la religión al examen de la razón y que establece una fe puramente humana que arruina la autoridad de la Iglesia, y el respeto por los Reyes ", <sup>11</sup> escribía Lucas Alamán.

### 5.2.1.2 La Constitución de 1824

Por lo que respecta a la Constitución de 1824, y para muchos la primera Constitución del México independiente, y que además consagra el nacimiento de la República Federal Mexicana porque la mayor parte de su articulado se ocupa en esencia de la forma de gobierno y de la división de poderes.

---

<sup>10</sup> De la Torre, Villar. Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y...* Ob. Cit. P 413

<sup>11</sup> Alamán, Lucas. *Historia de México* Tomo quinto, p.409.

Y en efecto, la casi obsesión del grupo ideológicamente más avanzado era la restauración de la República ante la embestida de lo que posteriormente se constituyó en el Imperio Mexicano.

Esta euforia constitucional de 1820 que Jesús Reyes Heróles denominara "Un optimismo sin límites que ve en el texto constitucional (de 1824) la suprema panacea",<sup>12</sup> defendía el federalismo en particular en las diputaciones provinciales en las que de hecho y de derecho estaba dividido el país y que venían siendo ignoradas, no obstante haberse consagrado en la Constitución de 1812.

La Federación, emerge nuevamente en los debates doctrinales porque el federalismo constituiría la mayor garantía a los derechos e intereses mediante esa dualidad de sistemas representativos que los caracterizan, es decir de diputados y senadores federales con la representación local o diputados locales.

A mayor abundamiento, argumenta Sayeg Helú, se destaca la raíz más profunda de nuestro federalismo en la organización político social del México antiguo. Es decir, la división política, territorial y administrativa no era una institución nueva para los antiguos mexicanos, porque a juicio del historiador, ya existía una división tripartita constituida en la triple alianza: azteca-acolhua-tepaneca; así como una serie de autonomías territoriales bajo alianzas como las de: Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan o entre Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo.

Por lo anterior, el historiador, contradice el argumento de muchos autores como Lucas Alamán que critican que la Constitución de 1824 es una mala copia o imitación de la forma de gobierno federal norteamericano.<sup>13</sup>

Sin embargo y como también señala Emilio Rabasa, que lo importante no era determinar si fueron ideas originales en los documentos del México independiente, ya que tantos siglos de coloniaje y una somera ilustración impidieron generar ideas o constituciones muy originales. Lo fundamental fue, cómo aquellos constituyentes lograron trasplantar a su medio lo más adelantado del pensamiento liberal del siglo XVIII.<sup>14</sup>

La Constitución de 1824 tuvo su antecedente inmediato en el *Acta Constitutiva de la Federación* que aprobó el nuevo Congreso, una vez

---

<sup>12</sup> Reyes, Heróles Jesús. El liberalismo mexicano (los orígenes), citado por Jorge Sayeg Helú en Introducción a la Historia Constitucional de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1978. p 36

<sup>13</sup> Ibid. P. 42

<sup>14</sup> Rabasa, Emilio. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie A Fuentes. No.63 México, 1990 P 14

terminado el efimero imperio de Iturbide y su posterior caída. Nuevamente se inició el debate para el Proyecto de *Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos* y también fue aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824 la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Es decir, ambos documentos similares o idénticos en algunas materias como las de religión y forma de gobierno por ejemplo, se les conoce a ambas como la Constitución de 1824.

Por lo que respecta a la democracia directa, esta Constitución no alude en ningún artículo a la misma, incluso se vuelve a la fórmula original de la Constitución de Cádiz en donde la soberanía reside *esencialmente en la Nación*, se consagra la división de poderes y se divide al poder Legislativo en la Cámara de Diputados y Senadores.

Incluso, añade Rabasa los términos "república", "representativa" y "popular" del artículo 4o. de esta Constitución no merecieron ningún comentario del Constituyente no obstante que cada uno de los conceptos representa toda una teoría política.<sup>15</sup>

Aquí cabe aclarar, que aún cuando en esta Constitución no se alude a la democracia directa, pero si se intentó por el constituyente Fray Servando Teresa de Mier, que el proyecto de esta ley fundamental ya aprobada por el constituyente originario, fuera también aprobada por el pueblo mediante referendun. Sin embargo la iniciativa no prosperó.

Posterior a esta Constitución que tuvo una vigencia de 11 años, toda una serie de acontecimientos políticos se suscitaron, siendo el más trascendente la ruina del sistema Federal y la etapa centralista que resurgió entre 1835 a 1846 y que en parte se originó por la forma tan compleja de elegir al presidente y vicepresidente, que originaron el ascenso al poder de ese hombre que se hizo llamar *Alteza Serenísima* y que fue Antonio López de Santa Anna.

Larga y azarosa fue esta época de confusión y anarquía donde hubo serios intentos por restaurar la República trascendiendo las acciones de Valentín Gómez Farías como vicepresidente y los temas en los que puso especial énfasis, como fueron los de la educación, libertad de prensa, milicia cívica en el Distrito federal, asuntos eclesiásticos y militares pero nada sobre participación ciudadana; y es que la pasión por el *federalismo*, no sólo fue por el éxito obtenido en los Estados Unidos, sino ante tanta anarquía, usurpación del poder y tanta violación a la Constitución mexicana; de aquí, que la *República y la Federación*, es decir, la forma de estado y de gobierno del pueblo mexicano fueran la máxima aportación del Constituyente de 1824.

---

<sup>15</sup> Ibid. P. 31

### **5.3 OTRAS LEYES CONSTITUCIONALES QUE RIGIERON EN EL PAÍS DURANTE EL PERIODO CENTRALISTA.**

Durante este periodo llamado centralista por su obviedad en cuanto a la concentración del poder y la constante violación al orden Constitucional que anuló la esperanza de una República Federal contenida en la Constitución de 1824 , la cual sólo tuvo una vigencia temporal de 11 años.

Entre otras disposiciones podemos citar las siguientes:

#### **5.3.1 Las Leyes o Disposiciones Liberales y que fueron decretadas durante las continuas ausencias de Santa Anna.**

Estas disposiciones pretendían acotar el poder real y económico del clero, porque prácticamente había una superposición de la Iglesia sobre el Estado Mexicano. Sin embargo, fueron cuestionadas en el *Plan de Cuernavaca* del 23 de Mayo de 1834 e invalidadas por el propio Santa Anna, lo que finalmente provocó la destitución del vicepresidente Gómez Farías.<sup>16</sup>

#### **5.3.2 Las Siete Leyes de 1836**

Tanto Emilio Rabasa como Jorge Sayeg narran las continuas violaciones a la Constitución de 1824 y al incipiente Congreso derivado de la misma, y el cambio en la forma de Gobierno, es decir , de un gobierno federal a un gobierno central en abierta violación al artículo 171 de la Constitución de 1824 que estipulaba que:

*"Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los supremos poderes de la federación y de los estados."*

Asimismo, se disolvieron las legislaturas locales así como la denominación y estructura de los Estados, convirtiéndose en departamentos.

En cuanto a los derechos para los mexicanos, en la *Primera Ley Constitucional* se preservan algunos derechos, pero se les obliga a profesar la religión católica, cooperar con los gastos del Estado y otras, pero ningún derecho para, por ejemplo, participar en las decisiones del Estado, es decir, nada de democracia directa o participación ciudadana, desde luego inconcebible para un sistema centralizador y antidemocrático como este que se perfilaba.

---

<sup>16</sup> Para una descripción detallada de estas Disposiciones Liberales véase a Sayeg Helu en *Introducción a la Historia ...* Ob. cit. P.p 54 y 55.

Otros ejemplos violatorios fueron: La *Segunda Ley*, por la cual se crea el - exótico- como lo llama Rabasa- *Supremo Poder Conservador*.

En la *Cuarta Ley* los visos de perpetuidad en la presidencia eran obvios: pues el presidente duraría en su encargo 8 años con posibilidad de reelegirse; y La *Séptima Ley* hacía obligatoria e inmodificable la Constitución a que dio lugar de fecha 6 de Diciembre de 1936, por seis años.

### 5.3.3 Las Bases Orgánicas de 1843

Las disposiciones de las Siete Leyes, originaron revueltas, protestas y pronunciamientos de los liberales, así como graves acontecimientos políticos y de atentados a la federación, como fueron el intento de separación de Yucatán y la pérdida del territorio de Texas en el cual Santa Anna fue el principal protagonista.

Asimismo las amenazas de invasiones por parte de los Estados Unidos y Francia e innumerables vicisitudes, ascensos, caídas, traiciones y anarquía en el país que culminaron con un documento denominado *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843* que tuvo el cuestionable "mérito" de haber suprimido el Supremo Poder Conservador que maniataba al Ejecutivo, pero que desgraciadamente dio paso a "un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían traído aparejado." <sup>17</sup>

### 5.3.4 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Dentro de todo este caos, anarquía y amenazas de violencia e invasión norteamericana se erige un nuevo Congreso que se salva por la rectitud moral de sus integrantes entre los que destacan el ya conocido Gómez Farías, y nuevos miembros como Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero y Benito Juárez. Estos hombres buscaban restablecer la Constitución de 1824 o introducirle algunas reformas que se concretaron en 22 artículos el 5 de Abril de 1847 y que con algunas adiciones y modificaciones se constituyó en el *Acta Constitutiva y de Reformas* que suprime la vicepresidencia, restituye a los Estados como libres y soberanos y crea el de Guerrero, siendo desde luego la más importante adición el control de la constitucionalidad que conocida en ese entonces como la *fórmula Otero* y que faculta al Poder Judicial la observancia de la Constitución por los otros dos poderes de la Federación, *fórmula* que en la actualidad es el Juicio de Amparo.

Sin embargo todos los intentos por un Estado de Derecho de conformación Federal, se vieron nuevamente frustrados por las divisiones internas, que

---

<sup>17</sup> Tena, Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1957* Porrúa. México 1957. P. 403

permitieron la avanzada del ejército norteamericano y el noveno ascenso al poder del General Santa Anna. Se hizo llamar *Alteza Serenísima* y en ese lapso, se dió la venta de la Mesilla por diez millones de pesos y la pérdida de buena parte en el norte del país del territorio mexicano.

#### 5.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Después de una serie de acontecimientos históricos como fueron el que Santa Anna continuó gobernando el país en forma personal sin importarle ni el Congreso ni los Estados, se gestó la *Revolución de Ayutla* que da origen al *Plan de Ayutla*, en el cual se consigna nuevamente el restablecimiento del estado federal y se reagrupan los liberales entre ellos lo que habían sido desterrados por Santa Anna a Nueva Orleans como fueron: Juárez, Ocampo, Mata y Ponciano Arriaga.

Finalmente Santa Anna es expulsado del poder en agosto de 1855, asume la presidencia interina el general Juan Alvarez y se emite el decreto llamado *Ley Juárez* del 23 de noviembre de 1855, que suprime las leyes emitidas durante el régimen de Santa Anna.

No obstante dicha Ley Juárez, no elimina los privilegios del clero e improvisa sobre otros aspectos, por ejemplo en dejar para otra ocasión la administración de justicia, pero sin alterar los principios como el de igualdad ante la ley y otros. Es curioso que esta Ley Juárez, se pronuncia por el principio de "soberanía perfecta del poder temporal" en el congreso extraordinario constituyente de 1856-1857 que Francisco Zarco anota.

A esta Ley Juárez se agregaron la del 28 de Diciembre de 1855 que suprime la *Ley de Imprenta* de Santa Anna ; la *Ley Lerdo* del 25 de Junio de 1856 que desamortizaba los bienes de corporaciones civiles y religiosas; la *Ley de Nacionalización* de 1859; la *Ley sobre Obvenciones Parroquiales* entre otras.

Finalmente y después de mucho batallar para integrar todas las fuerzas políticas existentes, se instaura el Congreso Constituyente de 1856-1857 que como califica Daniel Cosío Villegas: "... es la página más brillante y limpia de nuestra historia por que es una página única, en el que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y el liberalismo de la Europa occidental moderna.." <sup>18</sup>

Este congreso Constituyente que dio como resultado la Constitución de 1857 y que se considera una constitución muy liberal no obstante las concesiones que tuvo que otorgar en su articulado para intentar unificar todas las facciones políticas; sin embargo nadie puede dudar que fue la consecuencia y el producto de las ideas más avanzadas del liberalismo y que dadas las circunstancias del pueblo mexicano podían establecerse.

---

<sup>18</sup> Cosío, Villegas Daniel. citado por Sayeg Helú Ob. Cit. p 78

Es larga la lista de las instituciones, principios y derechos fundamentales que en dicha Constitución se establecieron; pero en su articulado destacan por ejemplo los derechos clásicos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

Así, en el capítulo de las libertades, se reconoce la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo y un salario justo e indemnización sobre todo para los jornaleros ; en suma una serie de propuestas de política social que incluían a obreros y a campesinos.

Asimismo, se instaura el régimen federal a plenitud tanto a nivel Federal como a nivel local se señala la división tripartita del poder y sus facultades. En este aspecto se hace necesario destacar que por lo que respecta a la elección del presidente, que se hace en forma indirecta así como la de los diputados y la duración en su cargo será de 4 años; en consecuencia el sufragio directo solo era para un número reducido de ciudadanos.

También sobre la aprobación de esta Constitución, cabe aclarar que de igual forma que la anterior, existió la propuesta de Ignacio Ramírez para ser sometida a referéndum por el pueblo. Iniciativa que tampoco prosperó, como la hecha por Juárez y a la que aludiremos más adelante.

#### **5.4.1 Defensa de la democracia representativa en la Constitución de 1857 pero ausencia y cuestionabilidad de la participación ciudadana directa**

Debido a la compleja y francamente antidemocrática elección indirecta del representante del poder ejecutivo y de los miembros de la Cámara de Diputados, las críticas pronto llegaron, destacando la de Ignacio Ramírez, fiel defensor de la democracia directa, argumentando que es una de las formas más puras de la democracia :

" Porque en la democracia indirecta el pueblo nunca sabe quien será diputado, asimismo, la elección indirecta se presta al monopolio de los cargos públicos". Y continúa argumentando: "Con la elección indirecta, qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? Para que ha de haber representantes que nombre otros representantes?, apoderados que busquen a otros apoderados? Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa el pueblo errará o acertará, pero el resultado será la expresión de su voluntad."

Esta abierta defensa por el sufragio directo, sin embargo lo hace subestimar la participación ciudadana en las decisiones públicas al argumentar que:

"Todas las ventajas están del lado de la elección directa, y al votar los ciudadanos no van a discutir los negocios públicos, ni resolver las cuestiones políticas, sino simplemente van a buscar las personas aptas para estas funciones." <sup>19</sup>

En consecuencia, y una vez más la democracia directa a través de la participación ciudadana mediante el referéndum, no es incluida en esta Constitución de 1857 y tendrá que esperar mejores tiempos y condiciones políticas.

#### 5.4.2 Los avatares de la Constitución de 1857

La Constitución de 1857 estuvo vigente durante 60 años, lapso extraordinario tomando en cuenta la vigencia de los anteriores documentos constitucionales de gran trascendencia ideológica, pero demasiado avanzados para el caos imperante en el sistema político y constitucional mexicano. Sin embargo hubo medidas para acotar el poder del clero, <sup>20</sup> pero la separación entre Estado e Iglesia no fue incluida en la Constitución de 1857 hasta la presidencia de Lerdo de Tejada en 1873.

Pero retomando la historia de esta Constitución y el primer intento por convocar a la soberanía del pueblo en la toma de decisiones fundamentales, no se dio hasta después de otros acontecimientos como fueron la renuncia de Ignacio Comonfort al adherirse al Plan de Tacubaya que implícitamente significó un golpe de Estado, porque este plan consignaba el: "Cese de regir la Constitución (de 1857) porque no satisface las aspiraciones del país." provocando su autoexilio y dando inicio a lo que se conoció como la *Guerra de Reforma o la Guerra de los Tres Años*.

Juárez como Presidente de la Suprema Corte asume la Presidencia con el apoyo de los Entidades Federativas agrupadas en una Federación, situación que reforzaba la institución del federalismo, sin embargo, sobre el triunfo de la legalidad y legitimidad del gobierno juarista hubo otra y excéntrica usurpación del poder en la figura de Maximiliano y su pretendido *Imperio* en 1864. <sup>21</sup>

<sup>19</sup> Zarco, Francisco. citado por Sayeg Helú en *Introducción*. Ibid p.76

<sup>20</sup> Fueron 11 principios que refieren entre otros por ejemplo: 5) a la extinción del Colegio de Santa María de todos los Santos; 6) a la clausura de la Real y Pontificia Universidad de México sustituyéndola con la Dirección General de Instrucción Pública; etc. Además hay una circular impresa el 3 de noviembre firmada por Andrés Quintana Roo en la cual decididamente se proclama la separación de los bienes de la Iglesia y del Estado. Sayeg Helú. Ibid p.55

<sup>21</sup> Desde luego uno de los libros que más ha destacado es el del historiador y novelista Fernando del Paso en *Noticias del Imperio*, que aún cuando es desde la visión de su esposa Carlota Amalia, *Emperatriz de México*, refleja con gran visión las vicisitudes de Maximiliano durante su efímero *Imperio* en México.

### 5.4.3 Primer intento de Juárez convocando a la participación ciudadana para reformar la Constitución de 1857 y restaurar la República

Los escasos intentos iniciales de democracia directa por lo menos en lo relativo al referendun para aprobar las Constituciones, no fueron admitidos ni satisficieron las expectativas de la población porque no coadyuvaron a resolver los graves problemas políticos y constitucionales de la época.

Es más, algunos fueron sólo convocados para fines contrarios a la democracia participativa, como fue el plebiscito mediante el cual se reformó la Constitución de 1824, pero para expedir una Constitución (y un gobierno) centralista.

Ante esto, nuevamente y por su iniciativa, Benito Juárez intentó convocar a la ciudadanía a través de otro plebiscito para reformar la Constitución de 1857. Para intentarlo, emitió un decreto para una *Ley de Convocatoria* del 14 de Agosto de 1867 que tenía los siguientes objetivos: la elección de los Supremos Poderes Federales mediante la elección de diputados al Congreso de la Unión; la elección de Presidente de la República y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo la convocatoria ciudadana serviría para reformar importantes artículos de la Constitución de 1857.<sup>22</sup>

Sin embargo, dicha convocatoria no tuvo la respuesta ciudadana que Juárez esperaba, por la oposición que desde el propio sistema político se impuso.

Es de hacer notar que quien más se opuso a este intento de participación ciudadana fue León Guzmán, entonces gobernador de Guanajuato. Así, y cuando el Presidente Juárez decretó una convocatoria que consistía en un plebiscito que era "una apelación al pueblo" para que se pronunciara con un "sí" o con un "no" para autorizar al Congreso de la Unión a reformar la Constitución y poder instaurar la República, ya que existía la convicción en Juárez de que era imposible gobernar de acuerdo con el sistema establecido por la Constitución de 1857, Guzmán, miembro destacado del grupo conservador alzó la voz:

"Esta apelación al pueblo para que se pronunciara sobre las reformas constitucionales no era el procedimiento que la Constitución establecía en su artículo 127; para su reforma, y ni aún con el gran prestigio de Juárez: "El

---

<sup>22</sup> El Congreso reformaría la Constitución en los siguientes puntos: a) Creación del Senado, b) Otorgamiento al ejecutivo de veto suspensivo respecto de las resoluciones del poder legislativo, c) que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo se tramiten en forma escrita, d) Restricciones a la diputación permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y e) Determinación a la forma de proveer a la sustitución provisional del poder ejecutivo, en caso de faltar el Presidente de la Corte.

Salvador de la Patria"! conseguiría que tan flagrantemente se violara la Constitución; y para impedirlo estaba León Guzmán. " <sup>23</sup>

Es decir, no permeaba en el ambiente político un espíritu de auténtica participación ciudadana que no fuera para aviesos propósitos de algunos, o bien, el malogrado intento Juarista, con todo y la Constitución y el apoyo de la legitimación ciudadana a su presidencia.

#### 5.4.4 El artículo 127 de la Constitución de 1857 y la reformabilidad de la Constitución

Otro aspecto del que también se hace obligado referirse al hablar de referendium popular, es decir la convocatoria al pueblo para modificar la Constitución de un país, en este caso la Constitución mexicana, son aquellos artículos que contienen disposiciones formalizadas *ídem*, es decir, los artículos que aludan a esta(s) modificación (es) a la Constitución.

Y en el caso de la Constitución mexicana, nunca ha habido ninguna reforma o inclusión constitucional que convoque al electorado a modificar la Constitución en el artículo 135 de la Constitución vigente y 127 de la Constitución de 1857, ni en ningún otro artículo de ninguna Constitución que se haya erigido con vigencia o sin ella, como fue en el caso de la Constitución de Apatzingán que sin agregarle nada y en forma contundente expresó que la **soberanía reside en el pueblo** o bien, posteriormente en la declaración de Primo de Verdad y Ramos al declarar que la soberanía reside en el pueblo una vez que han caído Carlos IV y Fernando VII. Por lo que puede afirmarse que es en la Constitución de Apatzingán la primera idea concreta y contundente sobre la soberanía del pueblo en nuestra historia constitucional y dicha declaración del licenciado Primo de Verdad.

Es decir, los escasos intentos por reformar la Constitución mexicana vía la opinión del electorado, han sido, (independientemente de su motivo) extraconstitucionales, que no ilegales y menos ilegítimos porque al afirmarse con contundencia que *la soberanía reside en el pueblo*, no puede hablarse de ilegalidad porque está implícita la idea fundamental en quien reside la soberanía, pero al *positivarse* por escrito y formalmente asignarse la representación popular en el Poder Legislativo electo por los ciudadanos, la soberanía en consecuencia, recae formalmente en el Poder legislativo que recibe por *delegación* la soberanía popular, como ya se instauró formalmente en la Constitución de 1814 que expresamente señalaba:

---

<sup>23</sup> Madrazo, Jorge. *Apuntes para un Estudio de la Vida y Obra de León Guzmán*. Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie C. No.10 1981.

"La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución."

A mayor abundamiento hay otro episodio en la historia constitucional mexicana en esta lucha por la legalidad y la legitimidad constitucional.

En efecto, y además del intento fracasado de Juárez para un plebiscito en su *Convocatoria a elecciones. y a plebiscito sobre reformas constitucionales* del 14 de Agosto de 1867 ya mencionado, Jorge Sayeg narra sin mencionarlo, lo que en realidad constituía una propuesta de referéndum, porque en el sistema de 1824 para reformar la Constitución respondiendo únicamente al imperativo social, se requería la intervención de dos congresos sucesivos, uno para examinar la reforma y otro para aprobarla, permitiendo auscultar a la opinión pública -como bien lo señala Tena Ramírez-<sup>24</sup> porque el sistema prescrito en 1824 resultaba sumamente lento, Incluso se solicitaba que se publicaran en los periódicos de toda la república tres meses antes de la elección del Congreso los artículos que debían reformarse, para que los electores manifestaran su conformidad, para que los diputados a su vez formularan las reformas concretas y estas nuevamente serían sometidas al voto del pueblo en la elección inmediata. Y así, si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, El Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

Para defender este procedimiento, Melchor Ocampo señalaba que si las reformas eran discutidas en el Congreso, dilucidadas por la Prensa, formuladas en un proyecto claro y preciso, podía ser comprendida por todos los ciudadanos.

Los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente de 1856 en torno al entonces artículo 125 en el Proyecto de Constitución de 1856 fue impugnado por los diputados Francisco Zarco(Durango); Espiridión Moreno (Jalisco); y Guillermo Prieto (Puebla); ya que como se mencionó, el original artículo sometía al voto del pueblo las reformas que se hicieran a la Constitución una vez que los diputados las formulen.

Francisco Zarco por ejemplo, aludía a que los conocimientos de los diputados sobre las reformas políticas o administrativas a la Constitución eran superiores a las del electorado. Asimismo, señalaba que otro problema sería contar los votos de los electores para esta aprobación o rechazo de los mismos a las reformas.

---

<sup>24</sup> Tena, Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, 1944. Citado por Sayeg Helú. Ob.cit

Por su parte, Espiridión Moreno argumentaba que apelar al voto del pueblo era desnaturalizar el sistema representativo y concluía: "En el estado actual de nuestro pueblo, hay mucho que temer de la superstición de curas ignorantes y supersticiosos"

Por lo que respecta a Guillermo Prieto, combatió al artículo en todas sus partes, pero en particular cuestionó el que solamente con un "si " o un "no" pudiera el pueblo resolver decisiones fundamentales, y con gran fundamento argumentaba que:

" Iniciada una reforma, habrá electores que la quieran con ciertas restricciones, más o menos amplia, más o menos restringida y cómo cabe esto en un simple monosílabo?"

Por su parte , Francisco Zarco insistía constantemente en los debates que la esencia de la democracia pura se confundía en dicho proceso con la del sistema representativo porque "Dar al cuerpo electoral funciones legislativas es nulificar al Congreso y llevar la agitación y la discordia a todo el país"

Desde luego los argumentos de los Diputados a favor del mencionado artículo, sobre el voto del pueblo a las reformas constitucionales, también se expresaron y entre estos destacan los de José María Mata (Veracruz); Francisco de Paula Cendejas (Distrito Federal) y Melchor Ocampo (Michoacán).

Finalmente, el sistema propuesto por Francisco Prieto se impuso en el artículo 127 de la Constitución de 1857, suprimiendo esta convocatoria para que el pueblo votara en las reformas constitucionales. Artículo que fue aprobado con 67 votos a favor y 14 en contra ,y se levantó la sesión.<sup>25</sup>

El citado artículo 127 decía:

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

Actualmente el artículo 127 se trasladó al artículo 135 de la Constitución de 1917 que persiste hasta la fecha, salvo una reforma del 21 de Octubre de 1966 para agregar que tanto "El Congreso de la Unión como la Comisión

---

<sup>25</sup> Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus Constituciones Antecedentes, Origen y Evolución Constitucional del Articulado Constitucional LII Legislatura de la Cámara de Diputados México Porrúa, 1985 Tomo XII Pp. 133 y ss.

Permanente<sup>26</sup> en su caso; harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"

Este episodio de no incluir al referéndum o a cualquier otra forma de participación ciudadana en la Constitución de 1857 es entendible dado el celo democrático que inspiró a casi todos los constituyentes que en el fondo aspiraban a un régimen parlamentario porque como señala Sayeg Helú , en realidad se llegó a constituir una verdadera convención legislativa. Y este celo se debía al gran número de engaños y retrocesos que la nación había padecido, que hacía que los diputados impidieran a toda costa cualquier facultad que ampliara la esfera del ejecutivo que en opinión de Lerdo de Tejada, carecía de amplias facultades, en consecuencia se le restaba autoridad al Legislativo, lo que pondría en grave dificultad a ambos poderes.

## 5.5 LA DICTADURA DE DÍAZ Y EL PRELUDIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Las predicciones de Lerdo de Tejada que junto con Juárez siempre gobernaron dentro de la legalidad de la Constitución se cumplieron, porque al Ejecutivo se le concedieron facultades extraordinarias, entre ellas la facultad de suspensión de garantías.<sup>27</sup>

Es decir, desde la reelección de Juárez la cual no pudo concluir porque lo sorprendió la muerte, un individuo llamado Porfirio Díaz quien fue el brazo militar de Juárez, fue, quien más se pronunció en contra de esta legítima

---

<sup>26</sup> El subrayado es mío y tiene el propósito de acentuar la adición. Por lo que respecta a la Comisión Permanente y que Jorge Madrazo prefiere llamar "poder revisor de la Constitución"(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México,1985. P. 340) su composición y facultades están en los artículos 78 y 79 de la Constitución vigente.

<sup>27</sup> Al artículo 29 que faculta al Ejecutivo para la suspensión de las garantías individuales, se le relaciona con el artículo 49 en el sentido de que es el Congreso quien delega esta facultad al Ejecutivo. En consecuencia la raíz del artículo 29 está en el artículo 49, el cual bajo la dictadura de Díaz no solamente "legalizó" las continuas reelecciones de Díaz, suprimió la integración de la Suprema Corte, al Procurador General y al Ministerio Público, sino provocó toda una serie de prácticas que menoscabaron la división de poderes. Por lo que respecta al artículo 29 y que tiene su origen en los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón; en la Constitución de Cádiz de 1812; en las Leyes Constitucionales y las Bases Orgánicas de 1836; en el voto particular de Mariano Otero de 1847 y finalmente en la Constitución de 1857; sin embargo y durante la dictadura de Díaz, se le dieron facultades extraordinarias al Ejecutivo para ir más allá de las excepciones de emergencia previstas en el artículo 29, porque según el original artículo de la Constitución de 1857 que establecía la suspensión de garantías, sin embargo no se podían suspender las garantías que aseguraban la vida del hombre. En consecuencia y durante la dictadura de Díaz, no sólo se abusó de esta facultad delegada, sino que además él mismo Díaz legisló en épocas de la "paz sepulcral".

Fuente: *México a Través de sus Constituciones* Ob. Cit. Tomo V pp.346 y ss.

reelección de Juárez, pero porque el pueblo así lo había decidido y respaldado, dado su gran prestigio y honradez.

Larga es la historia de la dictadura de Díaz, como controvertida y debatida. Este hombre que ansiaba el poder, "costara lo que costara" fomentó nuevamente las luchas políticas y jurídicas constitucionales que se llevaron a los campos de batalla, y de los cuales, Díaz, (y tras un breve interinato de José María Iglesias como Presidente de la Corte) salió triunfante en Tecoac en 1876 usurpando la presidencia por la fuerza de las armas; siendo uno de sus primeros actos de gobierno, precisamente por Porfirio Díaz! : la reforma al artículo 78 Constitucional para dar cabida al principio de "no reelección".

### 5.5.1 El inútil intento de defender la dictadura de Díaz

En consecuencia, resultan inútiles y sin ninguna justificación todos los intentos, en particular de algunos historiadores y juristas -los menos-; por querer justificar esta larga presidencia que ejerció entre 1877 y 1911 y sus consecuencias. El argumento de justificarlo, se basa en la riqueza que en efecto había, pero sólo para un sector de la sociedad, -como siempre muy privilegiado-. Riqueza por demás, producto del más vil de los robos: el robo *legalizado* y que este sector acumuló en enormes fortunas y que es uno de los capítulos más vergonzantes de la historia de México.

Porque al lado de ésta efímera productividad que no dejó huella sustentable, dada toda la recomposición que el país siempre ha necesitado y de la cual sus consecuencias se viven hasta la fecha, evidenció lo que esta nación mexicana siempre ha padecido: crecimiento sin desarrollo; o bien una creciente desigualdad social la mayoría de las veces muy desigual, donde unos cuantos poseen inmensas riquezas y la mayoría vive empobrecida, rezagada y muchas veces despreciada y casi en la esclavitud.

Por esta razón y no obstante los intentos de demostrarle al mundo que el México gobernado por Díaz era próspero y se vivía una paz *sepulcral*; el México real, el México doliente y herido, el México de millones de mexicanos hambrientos subsistía esclavizado en las haciendas y grandes latifundios , denostaban este aparente manto superficial de abundancia y paz.

Claro y en honor a la verdad, esta situación se venía padeciendo desde la Constitución de 1857, por la *Ley de Desamortización de Ejidos*, que como lo señala Lucio Mendieta y Núñez, <sup>28</sup> "una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857,

---

<sup>28</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México Porrúa, México, 1946. Pp 131 y 132.

fue sin duda alguna la interpretación que se le dio, en el sentido de que en virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas, y por consiguiente privadas de personalidad jurídica"; lo que provocó la indefensión de los derechos territoriales de los indios y el despojo que los terratenientes hicieron de sus tierras en forma definitiva con la colaboración de las compañías deslindadoras según las leyes expedidas de 1875 y 1883, que deslindaron entre los años comprendidos entre 1881 a 1889 14% del de la superficie total del país para quedar en 29 individuos o compañías; y años después, otras cuantas empresas acapararon un 6% de esta superficie territorial, quedando en consecuencia, una quinta parte de la superficie territorial en no más de 50 propietarios.

Por ejemplo, en la Baja California, en donde se apropiaron estas compañías deslindadoras en forma escandalosa de inmensos latifundios que abarcaban la península "de cabo a rabo, de mar a mar incluidas las islas y sus litorales" quedando en manos de los Huller, Bulle, Flores Hale y Macedo.

Finalmente y sólo para concluir mencionando este despojo para constituir inmensos latifundios en unas cuantas manos, la mayoría extranjeras, baste mencionar estas cifras alucinantes que don Toribio Esquivel Obregón consigna en su *libro Influencia de España y los Estados Unidos sobre México*:

En 1819 había un total entre haciendas y ranchos de 10,438; para 1876 sumaban ambas 19,500; y para 1893 totalizaban: 35,476. Desde luego todas estas grandes extensiones de tierra fueron a costa de los deslindes, invasiones, acumulación, robo, compra de lotes baldíos, etc.

Existieron haciendas fenomenales como la de "La Naríz " y "Santa María" con 196,628 hectáreas o la propiedad de Luis Terrazas en el Estado de Chihuahua con 60,000 kilómetros cuadrados; al grado de que cuando alguien le preguntaba si él era de Chihuahua el contestaba: "No, Chihuahua es mío".  
<sup>29</sup>

En consecuencia uno se pregunta si hay forma siquiera de intentar justificar esto en aras de una riqueza a todas luces ilegal, ilegítima y en consecuencia inmoral creada durante el *reinado* de Porfirio Díaz?.

Porque con la tierra sucede lo mismo que con la soberanía popular. Es decir, si la soberanía es del pueblo y éste tiene la facultad inalienable e imprescriptible de darse su propia forma de organización y gobierno, obviamente también tiene la facultad de ejercer los legítimos derechos sobre

---

<sup>29</sup> Toribio Esquivel y Luis Terrazas citados por Mendieta y Núñez. Ibid. Pp.162 a 164

el territorio que la nación, erigida en Estado posee, como uno de sus elementales atributos.

En consecuencia, la pregunta obligada es: tiene facultad el propio Estado, el cual el pueblo constituye, para poder a su vez este Estado despojar a ese pueblo de lo que es suyo de origen, como son la soberanía, el territorio o parte de este?

Por supuesto que no. El Estado, ya no es ese monstruo, no es un Dios inmortal que como el *Leviathan* de Hobbes se erige como principio autoritario para poder cumplir su fin que es el mantenimiento de la paz.

El Estado es una ficción jurídica, creada por el pueblo en el cual reside la soberanía, y por esta razón lo dota de los atributos necesarios para constituirse como tal: población, territorio y gobierno. Pero ese gobierno es sólo representante del pueblo, en consecuencia, el Estado no puede destruir, modificar o alterar sin el consentimiento del pueblo, pero de todo el pueblo, no de algunos representantes u usurpadores del poder, los atributos que lo constituyen como tal, sin destruirse a si mismo como Estado.

Estos son justo los predicamentos de la soberanía popular y la soberanía nacional y a los que volveremos constantemente.

### 5.5.2 Cananea y Río Blanco

Los últimos episodios de levantamientos campesinos e indígenas durante esta dictadura, se dieron en Temochic, Yucatán; los Huicholes en Nayarit o de los indios Yaquis y Mayos en Sonora. Todos sometidos por la represión porfiriana.

Aunado a ello, existía la naciente clase obrera como resultado de la industrialización al multiplicarse las vías férreas, las fábricas de hilados y tejidos, el auge de la minería, etc. que sin embargo también era explotada junto con mujeres y niños. "La utilización de niños y mujeres en las fábricas está agotando las reservas nacionales; los Estados corren el peligro de transformarse en un inmenso asilo de clases y capas sociales degeneradas..."<sup>30</sup>

Y en ello hay que insistir porque ni el triunfo de la revolución Francesa, ni la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ni la Constitución Francesa de 1791 trajeron la total libertad del individuo, porque el trabajo en las fábricas trajo la aparición de poderosos grupos capitalistas y México no fue la excepción.

---

<sup>30</sup> De la Cueva, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Porrúa. México, 1972. P. 90

Estos fueron los hechos que dieron nacimiento a los dos artículos *sociales*, (el 27 y 123) de la actual Constitución Mexicana de 1917.

## 5.6 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

*La Sucesión Presidencial en 1910* de Francisco I. Madero, es considerada como una obra que abre el capítulo de la Revolución Mexicana porque lanza al pueblo a la lucha para recuperar la soberanía que esencialmente le pertenece y en consecuencia todos los derechos derivados de la misma. Además porque insiste verdaderamente en el principio de *no reelección* como un verdadero principio en contra de la dictadura, ya que a juicio de Madero:

*En México como república democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad general.*

Esta última frase es evidente que manifiesta los ideales rousseauianos derivados de aquella *voluntad general* que hace al pueblo ser titular de la soberanía y no sólo esto, sino que lanza en el Plan de San Luis Potosí del 5 de Octubre de 1910, todo un movimiento para restituir las tierras a los indígenas después de aquel inmorales y abusivo robo por parte de latifundistas y terratenientes. Asimismo se propone el fomento de la enseñanza y la instrucción pública; el enfrentar y resolver el problema obrero desde todos los aspectos (empleo, indemnizaciones, etc.) el fomento de bancos refaccionarios, presas e irrigación de tierras; hasta el problema del alcoholismo que era uno de los tantos males que se habían propagado entre indígenas y obreros y como origen y consecuencia de tanta miseria, injusticia, explotación y que fue para muchos mexicanos, la única vía de escape y vana evasión.

Por otra parte, el *Programa del Partido Liberal* de Julio de 1906 que ya incluía los principios fundamentales para la *nueva*<sup>31</sup> Constitución de 1917 como

---

<sup>31</sup> Por lo que respecta a si la Constitución de 1917 es una *nueva* Constitución o si es sólo una *reformada* de la de 1857, Emilio Rabasa destaca las contradicciones de los propios diputados al usar estos términos de "nueva", "reformada" y "renovada" indistintamente en los debates; y además porque el propio Venustiano Carranza al elaborar el documento lo tituló: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. No obstante y después de estas disgregaciones concluye que aún cuando se heredaron los principios básicos como son: la forma de gobierno, la soberanía popular, la división de poderes y los derechos individuales es evidente que es una nueva Constitución y no una reforma a la de 1857. Además no hay que olvidar, que el mismo autor ya había manifestado que un país no puede inventar de la nada instituciones políticas y jurídicas que constituyen a un nuevo Estado, en particular, el nacimiento del Estado Mexicano y sobre todo después de los movimientos revolucionarios exitosos

fueron además de los principios básicos del Estado como eran la división de poderes, la república federal, las garantías individuales; etc., y los que fomentaban la instrucción pública, las restricciones a los abusos del clero, lo relacionado con los impuestos, etc. Esta Constitución consagró en particular dos capítulos esenciales de *garantías sociales*.

Es decir, en los capítulos de *tierras y capital y trabajo* son los antecedentes de los artículos 27 y 123 constitucional que le dan el sello definitivo no sólo de *nueva* Constitución sino de la Primera Constitución Social Revolucionaria del siglo XX.

No obstante hubieron de pasar nuevamente lamentables e irreversibles acontecimientos que demuestran que la lucha por el poder en México siempre ha sido a morir.

Como señala el prolífico historiador Francisco Martín Moreno, la lucha de México es "un largo pantano moral de grandes traiciones a México"<sup>32</sup> En su reciente libro, evoca a Morelos traicionado; a la Revolución traicionada; a Madero traicionado y asesinado; a Zapata; a Obregón; y podemos seguir mencionando la traición y asesinato a Colosio y los más contemporáneos traidores a México desde 1982: De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo.

### 5.6.1 Poder y violencia en México: simbiótica asimetría

Y ello es tan cierto, la larga historia de nuestro país siempre ha estado impregnada de esta simbiótica asimetría, Es claro que la lucha por el poder no es exclusiva de México, es histórica absoluta. Sin embargo en nuestro país hoy se ha acentuado con la corrupción, y en consecuencia hoy: corrupción y violencia son la asimetría dominante en México y ello a su vez es consecuencia del poder despótico originado desde el Gobierno de Porfirio Díaz.

*La relación entre el poder despótico y la corrupción y la violencia es un hecho histórico comprobado. Toda personalización del poder hace retroceder al ciudadano a niveles de sobrevivencia que hace que no se cree un estado de Derecho. Y sin un Estado de Derecho, perderemos el siglo XXI.*<sup>33</sup>

---

habidos en la Europa liberal y la independencia norteamericana desde el siglo X11 hasta el XVIII *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Ob. cit. N.11 pp. 76 a 80.

<sup>32</sup> Martín , Moreno Francisco *Las Grandes Traiciones a México*. Joaquín Mortiz, 2000.

<sup>33</sup> Juan María Alponente en: *Corrupción y Violencia*. Editorial y Opinión El Universal ,29 de Enero del 2001.

Por ello no puede negarse o intentar simplificar, el problema agrario en México que pretendió inútilmente esconderse desde la época colonial hasta los tiempos de la Revolución.<sup>34</sup>

Por ello, hombres ilustres desde la tribuna y con argumentos; y hombres de fuerza desde la trinchera como fueron Don Francisco Indalecio Madero; José María Pino Suárez; Pascual Orozco; Pablo González; Emiliano Zapata; Venustiano Carranza; Lucio Blanco; Francisco Mújica; Francisco Villa; Luis Cabrera; José Natividad Macías, hasta la figura de Pastor Rouaix quien dio la primera ley agraria de la Revolución para el legal reparto de Tierras en Durango y que de hecho creaba la pequeña propiedad. Todos ellos contribuyeron a crear el documento que se llama Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Pero un cobarde, -la figura más detestable tal vez, de nuestra historia- subraya Sayeg Helú, sacrificó la vida de Francisco I. Madero.

#### **5.6.2 La insistencia de Carranza en la acción de la soberanía popular en las llamadas Garantías Sociales**

El Plan de Guadalupe del 26 de Marzo de 1913 que concreta el programa social de la Revolución lanzado por *el Primer Jefe Revolucionario y Encargado del Poder Ejecutivo*, Venustiano Carranza y apoyado por un discurso que dijo en la ciudad de Hermosillo el 24 de septiembre de 1913, se evidencia la insistencia de este primer jefe revolucionario en volver a los orígenes de la soberanía popular sobre todo en los capítulos que más afectaban a las dos clases sociales más oprimidas durante el porfiriato: los campesinos y obreros.

Y sino, léase este apartado que Sayeg Helú reproduce al señalar entre otros aspectos de este discurso, aquel en donde Carranza declara:

*Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicatoria y social.*

Sin embargo Carranza debe volver a la realidad de que la división de poderes es una bandera legal y en un Estado de derecho la legalidad se ejerce. En consecuencia, en la 40a. sesión ordinaria del 13 de Enero de 1917 se declara que:

---

<sup>34</sup> Entre estos *negadores* se encontraban el Lic. Toribio Esquivel Obregón y Emilio Rabasa, ambos citados por Lucio Mendieta y Núñez en *El Problema Agrario en México*. Ob. Cit. Pp. 169 a 175.

*"...es incuestionable el derecho del estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre cuando es objeto de contrato; ora fijando la duración mixta que debe tener como límite; ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle...."*

Asimismo y por otra parte, las reivindicaciones sociales sobre la tierra condensadas en el *Plan de Ayala* y que fructificaron en la *Ley Agraria* del 26 de Octubre de 1915, también se hacía alusión a las ideas rousseaunianas al reconocerse:

*el derecho natural que todo hombre tiene sobre una extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y la de su familia.*

Sin embargo y nuevamente, esta alusión a un derecho natural deberá siempre regularse por el Estado, o en este caso por la *Nación*, ya que en dicha *Ley Agraria* se asienta en su artículo 4o. que:

*La Nación reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia.*

Esta disposición finalmente confirma la presencia total del Estado contemporáneo. Es decir, el Estado que está legítimamente y legalmente facultado por el pueblo a través de la soberanía representativa para dirimir y ser la suprema autoridad, dividida en tres poderes, atribuciones o equilibrio de coordinación del poder.

Es decir, no obstante un larguísimo periodo de sesiones y debates para instaurar estos dos capítulos de garantías sobre el trabajo y la tierra, finalmente el Estado será el facultado para ello.

### **5.6.3 La Constitución del 5 de Febrero de 1917, fue una nueva Constitución o una Constitución Reformada?** <sup>35</sup>

Esta interrogante no es ociosa, y surge precisamente por el actual debate sobre la necesidad de hacer una nueva Constitución o hacer una revisión integral de la misma, no obstante (en promedio) sus 400 modificaciones.

---

<sup>35</sup> No obstante que en el Congreso Constituyente de Querétaro se alude a las reformas que se habían hecho a la Constitución de 1857, sin embargo nunca se menciona su número (49 reformas) sino lo que ahí se cuestiona, es la constante violación de esa Constitución. Es decir, se va al fondo de por qué hay que cambiarla o renovarla, pero no con el argumento futil del número de reformas.

En efecto, el 31 de Enero de 1917 en el Teatro (todavía) "Iturbide" en Querétaro y cuando se produjo la Clausura del Congreso Constituyente, el protosecretario Bojórquez , quien presidía el Congreso Constituyente dijo:

"Ciudadano Primer Jefe: me es altamente satisfactorio haceros entrega de la nueva Constitución de 1857 reformada en esta ciudad y que el Congreso Constituyente, ha sancionado después de largos, intensos y concienzudos debates"

A lo que Carranza contestó, -según la crónica de los debates- lo siguiente y al hacer la protesta solemne:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, y que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciere así, que la nación me lo demande"

En aquel entonces Carranza explicó las razones de fondo para reformar la Constitución de 1857 y que de hecho, son las mismas que pueden invocarse hoy.

La idea central en Carranza fue la defensa de la Constitución de 1857 y de la legalidad atropelladas por la dictadura porfirista ; la usurpación del traidor Huerta y la complicidad de los poderes Legislativo y Judicial por reconocer y amparar actos ilegales y antipatrióticos del traidor y asesino. Asimismo, fue en las adiciones al Plan de Guadalupe ya mencionado, en donde quedarían con toda precisión el programa de reformas sociales.

De aquel discurso en Querétaro destaco lo siguiente:

"La soberanía nacional que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en pequeñísimas ocasiones, pues si no siempre, si casi de una manera rara vez interrumpida, el Poder Público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma que la ley señala. Sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o invertir a personas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo"

En su largo discurso también argumentó sobre el ejercicio de Poder Público, "pues tal división solo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, al grado de manifestar , por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo al dedicarse sólo a aprobar, sin ni siquiera hacer observación alguna."

Asimismo, declara que: "... ha sido hasta hoy una promesa vana la federación, ya que, salvo en ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal. Asimismo ha sido también vana, la promesa de la Constitución de 1857, de asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular...dejando que en cada entidad federativa se entronice un cacicazgo ...no hay mexicano que no conozca todos los escándalos causados por la violaciones flagrantes a la Constitución de 1857" <sup>36</sup>

A pesar de las advertencias y verdades emitidas por Carranza, se cometieron las mismas violaciones de forma superlativa a la Constitución reformada de 1917, porque fue una Constitución de vencedores y no de consensos. Es decir, no obstante que se formuló bajo los imperativos de una guerra civil, sin embargo Carranza, Villa, Zapata y Obregón fueron asesinados. En consecuencia la Constitución Reformada de 1857, tuvo como consecuencia histórica un fracaso constitucional en su práctica autoritaria: la inexistencia de una verdadera separación de poderes y por ende de un Estado de Derecho.

#### **5.6.4 La Constitución del 5 de Febrero de 1917: fatalidad y decisión (o *decisionitis*)**

En este breve apartado, no voy a transcribir los hechos históricos de todos conocidos sobre el proceso de reforma y nacimiento de la Constitución de 1917. Baste el apartado anterior para resumir el nacimiento de la vida constitucional de México a partir de su vigencia, aquel 5 de Febrero de 1917.

Por otra parte, ya hice mención de que la historia constitucional mexicana está llena de traiciones. Sin embargo la fatalidad también es parte de ésta, pero su consecuencia también, son las decisiones que sobre estas fatalidades se han tomado.

Es decir, poder y violencia; traiciones y fatalidad se combinan en la trágica historia de México. Sin embargo la fatalidad, por principio no es intencionada, porque supone una avalancha de consecuencias no buscadas de la acción civil y política sobre la sociedad y que sin embargo padecen sus consecuencias como puede ser, por ejemplo un desastre natural ( un terremoto).

No obstante, existen otras fatalidades, que surgen como resultado de acciones que son decididas, pero no por todos los participantes, de aquí que estas decisiones aún cuando son mayoritariamente consensuadas, pero de

---

<sup>36</sup> *Del Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Tomo I, p. 386.

las cuales se pierde el control de las mismas y por lo tanto se convierten en fatalidades, que también son parte de la historia mexicana.

Por ejemplo, cuando el Constituyente de 1824 adoptó la estructura federal contra la oposición de ilustres constituyentes, fatalmente apoyó a los caciques y caudillos que peleaban por adueñarse de grandes regiones minando así la unidad del país. Asimismo y por influencia de la Revolución Francesa, la Constitución de Cádiz y la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en México se decidió por el sistema presidencial, balanceado por el Legislativo y el Judicial; sin embargo la fatalidad convertida en realidad, provocó un presidencialismo excesivo y un caudillismo militar que prácticamente se apoderó del país, lo devastó y también se perdió casi la mitad del territorio mexicano.

El federalismo se preservó en la Constitución de 1857, sin embargo ya mencionamos las luchas fratricidas que anularon el federalismo. Pues la asonada lucha porfirista contra Juárez, abrió un largo camino a la dictadura, no obstante la estructura formal de la división de poderes, el federalismo, las garantías individuales, los derechos de reunión, y organizaciones políticas y sociales que fueron siempre violadas por Díaz.

La demanda original del movimiento de Carranza fue la democracia, pero después de su asesinato en manos de Huerta, la democracia se mantuvo, pero siempre subordinada a los intereses de las distintas facciones revolucionarias que les permitían mantenerse a salvo de los demás para triunfar en la lucha armada.

Del incumplimiento, la transgresión e inclusive la negación de la Constitución de 1857, surge el movimiento de 1910. Pero para nadie es un secreto que la decisión democrática estaba escrita formalmente, porque la trasgresión fue la decisión de Díaz y sus allegados.

En consecuencia, las decisiones deliberadamente tomadas o intencionalmente decididas sin consenso producen sin embargo consecuencias para todos y muchas veces irreversibles por lo menos en sus daños.

#### **5.6.5 Decisionismo sobre las *Decisiones Fundamentales***

Y esto también tiene que ver por el "decisionismo" sobre las *decisiones* fundamentales que hoy se argumentan para determinar si hay una nueva o reformada Constitución.

Es decir, actualmente se plantea una nueva Constitución o una reforma integral de la Constitución de 1917, pero respetando las *decisiones*

*fundamentales* ( o lo que el Presidente Fox aduce al señalar "que no se propone abolir la historia").<sup>37</sup>

Decisiones que la Constitución consagra, pero de las que pienso que sobre estas decisiones, también debe de haber un replanteamiento a conciencia.

En otras palabras, para qué nos sirve conservar las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 sino van a replantearse honesta y profundamente su efectividad en la realidad social imperante?

Por ejemplo, no se quiere tocar el dogma del federalismo, pero si van a incluirse en la Constitución las autonomías indígenas, esto necesariamente afecta la esencia del federalismo.

Asimismo, no podemos seguir con la maniquea división de poderes sin replantear los mismos; porque si seguimos creando instituciones autónomas como El Banco de México, la Comisión de Derechos Humanos, El Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pero sin un encuadre bien determinado en la estructura tripartita del poder, y creyendo que sólo por declararlas "autónomas" ya se resuelve su legalidad y sobre todo su legitimidad , se están tomando decisiones equivocadas.

Y sino, baste recordar las decisiones de tres órganos autónomos que afectan con sus decisiones *autónomas* a numerosos estratos de la población:

La decisión de Cervera Pacheco a las decisiones del T.F.E.P.J.F. en el Estado de Yucatán independientemente de cómo se resuelva este asunto, del cual seguramente se le dará una decisión política.

La Universidad Nacional Autónoma de México, ya ampliamente cuestionada en sus decisiones por la estructura antidemocrática de sus órganos de decisión.

El Banco de México, del cual su Director decide hacer "cortes" del circulante monetario, no sólo no reducen la inflación , sino que fomentan la demanda de dólares, revalúan o devalúan el peso mexicano y evitan el ahorro, impiden el crecimiento de los salarios y la falta de crédito, afectan las exportaciones, etc.

*Entidades Autónomas* de qué, o de quién? Si finalmente absorben un considerable presupuesto de los impuestos de todos los mexicanos, el nombramiento de sus titulares depende de los poderes federales, su estructura se determina por leyes orgánicas emanadas del Congreso y sus decisiones afectan a todos los mexicanos.

Todo ello implica una revisión a fondo de la Constitución o una nueva Constitución y por ende, de un Congreso Constituyente.

La pregunta es: estamos preparados todos los mexicanos para ello?

---

<sup>37</sup> Discurso en la ceremonia de la promulgación de la Constitución de 1917 en Palacio Nacional, el 5 de Febrero de 2001

### 5.6.6 Del Constitucionalismo a el Nacionalismo Revolucionario en la Constitución de 1917

Como ocurre con todas las Constituciones de la historia moderna, la Constitución Mexicana de 1917 fue la confluencia de diversas ideas, unas muy antiguas como la necesidad de un acuerdo constitucional hasta plasmar la *ideología* hegemónica en la Constitución.

En efecto, como la mayor parte de las Constituciones, la Mexicana de 1917, plasmó los siguientes valores primigenios o también llamados las *decisiones* políticas fundamentales:

- a) La teoría Jusnaturalista trajo como consecuencia los derechos *inalienables* de cada individuo.
- b) La teoría Contractualista, mediante la cual se crean sociedades iguales, con individuos iguales.
- c) La teoría de la Soberanía popular y nacional; así como de la voluntad popular; mediante las cuales el conjunto de individuos, o sus representaciones; se dan la forma de gobierno, organización política y jurídica; etc.
- d) La teoría de la Codificación, mediante la cual un cuerpo hegemónico de normas, imperarán sobre toda una nación, a la cual se le denominará Constitución.

Sin embargo la Constitución de 1917 plasmó su ideología revolucionaria en el *Nacionalismo Revolucionario* como una especie de ideología oficial, en particular al incluir como parte esencial de la Constitución los artículos 27 y 123 , pero de los cuales dejó como titular de los mismos al Estado y en la hegemonía de un solo partido.

Es decir, el ideal de nacionalismo revolucionario quedó patentado en el Estado, el gobierno y el partido hegemónico que mantuvo como forma de gobierno la regla de la decisión centrada en el principio de la *unanimidad* forzada. Aquí desde luego se incluyen las *mayorías* corporativas representadas en los sindicatos y los sectores que le daban base al partido hegemónico como el sector campesino, el popular y los sectores burocráticos.

Este nacionalismo revolucionario le dio al régimen político emanado de la Revolución de 1910, su carácter de autoritario, pero a la vez una gran flexibilidad para conducir el gobierno con relativa estabilidad, porque desde luego siempre hubo grupos de disidentes que se manifestaron en contra de esta ilegitimidad para gobernar y que pronto se evidenciaron no obstante haber concluido formalmente la guerra civil.

Los ejemplos abundan y sólo baste mencionar los ya conocidos: Carranza no obstante su patriotismo enfrentó a los grupos revolucionarios que quedaron excluidos, y finalmente fue asesinado; Obregón impuso su reelección que no

pudo hacer efectiva debido a su asesinato; Calles logró estabilizar las normas de disciplina presidencial y fortaleció al partido del tal manera que era inútil acceder al poder sin disciplinarse al mismo y al estilo personal de gobernar, según la atinada frase de Cosío Villegas; Cárdenas amplió las bases sociales con una serie de acciones socialistas y de soberanía estatal e incluso institucionalizó los límites temporales del ejercicio de la autoridad presidencial.

Sin embargo en la práctica la regla de la *unanimidad* provocada por el exceso de poder presidencial y el "mayoriteo" legislativo, sindical, burocrático, campesino y popular siempre forzados y manipulados, dio como resultado la ausencia de democracia y el sometimiento de los Poderes legislativo y Judicial, dando lugar al "ogro filantrópico" como Octavio Paz llamó al Estado posrevolucionario y ya inoperante por su regla de la unanimidad forzada.

## **5.7 CONCLUSIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA**

**Primera.** No obstante los intentos -entre otros - de dos de los hombres más preclaros e ilustres de la historia constitucional mexicana como fueron Don José María Morelos y Pavón en La Constitución de Apatzingán y de Don Benito Juárez , para convocar al pueblo en las decisiones políticas fundamentales, nunca lograron que éste pudiera decidir su destino histórico , jurídico y social.

**Segunda:** No obstante la ardua, heroica y muy compleja y difícil historia constitucional mexicana y su intensa lucha por los derechos del pueblo mexicano, éste nunca pudo participar directamente en las decisiones políticas fundamentales del Congreso Constituyente de Querétaro en la Constitución de 1917, de indudable legitimidad .

**Tercera.** No obstante que el pensamiento de los hombres que nos dieron patria y Constitución, siempre estuvo en el pueblo, éstos prefirieron por razones históricas y de lacerante realidad política, privilegiar las Instituciones de representación del pueblo como fueron y a través del voto: la representación del Gobierno y del Estado en el Presidente de la República; la elección de diputados y senadores en el Poder legislativo; y el contrapeso en el Poder Judicial para los dos primeros poderes.

Es decir, la democracia representativa en la división tripartita del poder ha pesado y decidido el destino de México por encima de la democracia directa, no obstante el principio de que *la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo mexicano*.

## 5.8 UNA NUEVA CONSTITUCION, UNA REFORMA INTEGRAL O HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD

Inicio este apartado con la mención de estos tres paradigmas, porque el debate que se ha iniciado para una nueva "reingeniería o arquitectura" constitucional en el presente siglo, se ha concentrado también, en aquella vieja discusión que data desde 1917 cuando se promulgó ésta, y de la cual todavía se discute si la Constitución de 1917 fue una nueva Constitución o la reformada de 1857.<sup>38</sup>

Pareciera en principio, que es absurdo discutir si las nuevas propuestas de cambio a la Constitución de 1917 van a dar como resultado los llamativos títulos de la "Nueva Constitución del 2001" o bien "La Constitución Mexicana del siglo XXI", en particular, porque hay un evidente interés de dejar asentado que al cambiarle el nombre y calificarla como *nueva* a la Constitución que de ahí surja, también tiene como propósito el de enterrar para siempre la *vieja* Constitución de 1917, porque se considera que en su esencia, esta Constitución representa el viejo y autoritario sistema de Estado y partido único como lo fue el PRI, derrotado en las elecciones de 2000.

Es decir, hay un velado matiz en las declaraciones sobre la *nueva* Constitución, que se manifiestan en el *antes y después* del 2 de Julio de 2000.

En efecto, cuando se inició el periodo de iniciativas para una Reforma del Estado, se habló de profundas modificaciones al sistema de Estado, en las atribuciones y facultades de los tres poderes; en el fortalecimiento del Poder Judicial; etc., pero casi nadie habló expresamente de hacer una nueva Constitución. Ni siquiera se habló de ello, cuando se modificaron las instancias e instituciones para los procesos electorales que trajeron precisamente como consecuencia, no sólo una elección presidencial democrática, sino el triunfo de un partido de oposición que derrotó al PRI. Asimismo, la elección federal, ya venía precedida de otras elecciones estatales y municipales con triunfos de los partidos de oposición.

Especialmente en la elección en el Distrito Federal en 1997, del primer gobierno electo por voto universal secreto y directo, así como los diputados de su Asamblea Legislativa, que es de hecho, el poder legislativo del Distrito Federal.

Sin embargo e insisto, sobre todos estos grandes avances y transformaciones constitucionales electorales, además del resto de las cerca de 400 modificaciones hechas a la Constitución por todos los presidentes del PRI, pero poco se habló expresamente de crear una *nueva* Constitución.

---

<sup>38</sup> Ver Nota No, 31 de este Capítulo en donde *grosso modo* Emilio Rabasa concluye que la Constitución de 1917 fue una nueva Constitución.

### 5.8.1 Hacia una nueva Constitución o hacia una nueva Constitucionalidad?

Por lo que respecta el sector académico y sus recientes discusiones en torno a la Constitución, tampoco se ha dicho expresamente que hay que hacer una *nueva* Constitución. De hecho, cuando el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM convocó en Febrero de 1999 a varios académicos, políticos y especialistas constitucionales para la discusión de cambios y reformas a la Norma Fundamental, expresamente la convocatoria para un Seminario se llamó: *Hacia una nueva Constitucionalidad*, título que desde luego no impidió que se hablara libremente por los ponentes, quienes se expresaron a favor y en contra de crear una nueva Constitución.

Porque es evidente que discutir en cualquier foro sobre la premisa de crear una nueva Constitución, de antemano puede suponer una predisposición o tendencia para que así se haga, porque se supone que esa es la finalidad de la discusión, sin embargo, si en el debate existe libertad de opinión y expresión, no importa el título que se le dé al foro de discusión, de todas maneras se expresarán opiniones a favor o en contra.

Tan es así, que en el citado foro de *Hacia una nueva Constitucionalidad*, José Ramón Cossío,<sup>39</sup> preguntó que por qué el foro no se llamó: *Hacia una nueva Constitución?* y el mismo autor cuestiona esta engañosa o por lo menos confusa situación, porque se *reduce* a la Constitución y sólo se debate sobre dos aspectos: el contenido material y el procedimental. Es decir sólo se discute sobre la modificación de los contenidos de la Constitución, (por ejemplo si se debe o no constitucionalizar un modelo económico con respecto a la "rectoría económica del Estado"); y por otra parte, se debate en determinar el procedimiento por el cual deben incorporarse estos contenidos considerados necesarios (por ejemplo la modificación al artículo 135).

En consecuencia y para los que quieren estos cambios, están obligados a explicar estas *reducciones*. Sin embargo añade el autor, todos estos que quieren que sus reivindicaciones y derechos se plasmen en la Constitución, pareciera que por estar dentro de la Constitución, ésta tendrá así, por vía del derecho " la enorme capacidad transformadora de la realidad social" <sup>40</sup> lo que evidentemente no sucede. Es decir, pareciera que estos cambios se ven como fines en si mismos y no como vías o instrumentos; importa más el cambio en la Constitución que las consecuencias de los mismos y así lo demuestra la trágica historia constitucional mexicana del siglo XIX. Por lo que concluye el autor entre otras cuestiones, que las interrogantes respecto de lo que queremos como país antes de modificar la Constitución, no sólo debe discutirse en la arena política sino particularmente en la academia.

---

<sup>39</sup> Doctor en Derecho, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Director del Departamento de Derecho del ITAM

<sup>40</sup> *Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2000 Pp. 145 y ss.

También y por lo que respecta al término *Constitucionalidad*, el ya fallecido Carlos Castillo Peraza en el mismo seminario, entre otras reflexiones se preguntó si la *constitucionalidad* significa que basta que una norma se incluya en la Constitución para que se vuelva constitucional?; " con qué criterio podría decidirse acerca de la *constitucionalidad* de lo que ya está en la Constitución?; puede eliminarse de la Constitución algo que ya estaba declarado constitucional?"

Asimismo el politólogo se refirió con tristeza, a que en las escuelas se enseña mucho nacionalismo "patriotero, frenético y efímero", pero escaso civismo, lo que se comprueba en el poco respeto a la Constitución, es decir, no existe "constitucionalidad práctica". Y concluyó diciendo, que de poco servirá una nueva Constitución si la misma no se respeta, es decir, falta *constitucionalidad*." <sup>41</sup>

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo también cuestionó el término *constitucionalidad* porque a su juicio elude el planteamiento relevante de si queremos o no una nueva Constitución y él propone claramente la adopción de una nueva Constitución. <sup>42</sup>

### 5.8.2 Una Nueva Constitución o una Constitución Renovada

Esta añeja discusión, resurge nuevamente en el debate de las reformas constitucionales como surgió en las primeras décadas del siglo XX, respecto de la de 1857 y 1917 como ya he señalado.

Las opiniones se centran fundamentalmente en tres corrientes o tendencias de opinión.

a) La primera, quiere que se haga una nueva Constitución y para ello se erija un Congreso Constituyente. b) La segunda, quiere que sólo se hagan modificaciones que la renueven o la modifiquen casi en su integridad, porque ven la dificultad de crear un Congreso Constituyente, y porque la Constitución ya ha sido reformada en promedio 400 veces. C) La tercera se opone a una nueva Constitución, aunque si debe reformarse, pero que la misma permanezca como tal, es decir "como la Constitución del 17."

Finalmente existe por ahí otras opiniones que señalan que "Si no hay referéndum, habrá trampa" <sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Castillo, Peraza Carlos. "Entre la Energía y la Dinámica" en: *Hacia una...* Ob. Cit. pp. 105 a 112

<sup>42</sup> Ibid P. 291.

<sup>43</sup> Unzueta, Gerardo El Universal. Editorial y Opinión 17 de febrero de 2001. Respecto de esta última opinión, si bien es cierto que el referendun es una de las propuestas que casi por unanimidad se han hecho dentro de los cambios constitucionales, y es la esencia de mi tesis; pero como la plantea el columnista no sería legalmente posible, porque ni el artículo 39, ni el 135 de la Constitución establecen actualmente ese derecho para los ciudadanos mexicanos En consecuencia, una cosa es proponer ya la figura del

A continuación expondré los argumentos de algunos destacados especialistas que están dentro de las tres corrientes de opinión antes indicadas, y también destacaré sus principales argumentos en torno a las modificaciones, reformas o adiciones a esta *nueva o renovada* Constitución Mexicana.

### 5.8.3 Los que quieren una Nueva Constitución

Las opiniones que se han manifestado en este sentido, generalmente pertenecen a miembros de los partidos del PAN y del PRD; o bien son apartidistas porque pertenecen al sector académico o a instituciones independientes; o bien, porque no manifiestan expresamente ser miembros de algún partido.

No obstante, no todos están de acuerdo con la creación de un Congreso Constituyente por las dificultades prácticas, políticas y legales para erigirlo; pero si se postulan por la creación de un órgano similar que apruebe las reformas.

Por ejemplo, Porfirio Muñoz Ledo opinó en el Seminario de 1999, que había que hacer una nueva Constitución para refundar la "Cuarta República". Es decir, la primera República fue en 1824 con la Independencia; la segunda en 1857 con la Reforma; la tercera con la revolución y la Constitución que nos rige y la cuarta en su opinión, se llamaría "República democrática y la nueva Constitución sería una de las grandes Constituciones del siglo XXI". Subraya que de su parte, no hay ninguna actitud denigratoria para la Constitución vigente, pero dice que la razón principal de su longevidad es su escasa vigencia. Aún a costa de las sucesivas modificaciones que son el resultado de la *voluntad presidencial y de los arreglos políticos más que de la voluntad ciudadana* señala: "Ciento setenta modificaciones hechas por los tres presidentes tecnócratas, ello da cuenta que las reformas a la constitución son crecientemente regresivas en el sentido ideológico y cada vez más contrarias al espíritu original de la Constitución de 1917!"<sup>44</sup>

Propone varias reformas de fondo como son el semiparlamentarismo, las autonomías étnicas y culturales; el control del poder público y la justicia; etc., y entre la relaciones Estado y la sociedad destaca la propuesta del referendun, el plebiscito, la iniciativa popular y un régimen electoral definitivo y justo.

---

referendun como parte de las reformas constitucionales y otra es modificar la actual Constitución a partir de una participación ciudadana inexistente como derecho vigente, al menos que ambos artículos se modificaran previamente para el cambio integral o para la creación de una nueva Constitución.

<sup>44</sup> Muñoz, Ledo Porfirio "Refundar la República" en: *Hacia una* .Ob cit. P.294.

En otra de sus múltiples intervenciones como encargado de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, subraya que "la transición está en riesgo si no hay reforma, al grado de una "balcanización".

Finalmente, apuesta a que ningún partido político está en contra de acabar con la impunidad presidencial y que en general hay consenso en casi todas las propuestas, "Con documentos lo pruebo. Y si me equivoco que los partidos me desmientan en debate público." <sup>45</sup>

Jaime Cárdenas <sup>46</sup> también se manifiesta por una nueva Constitución y expresa que a partir de la Constitución vigente si se puede elaborar una nueva Constitución. Ello desde luego implica reformar el artículo 39 para establecer las figuras de la democracia participativa. Así se le preguntaría al pueblo si quiere una nueva Constitución, y un referéndum posterior aprobaría ésta, que a su vez regulara un procedimiento de reforma más reforzado que el actual. Y añade: "La nueva Constitución no sería el producto de una revolución, ni de una imposición exterior o el resultado de una maniobra de facto, sino del consenso y respetuosa de la misma legalidad constitucional. Tampoco sería el producto de un subterfugio basado en la aplicación del artículo 135 Constitucional como algunos proponen erróneamente." <sup>47</sup>

En otra de sus intervenciones, afirma que se necesitan nuevas reglas para la alternancia, y propone modificar unas 60 atribuciones que hacen que el Presidente de la República un legislador, planificador exclusivo de la economía y que deja en sus manos la facultad de extender los subsidios y de contraer endeudamientos. También se manifiesta por un régimen parlamentario, pero admite que cambiar requiere de partidos disciplinados.

Ubica al Poder Judicial como el más débil y dependiente del poder Ejecutivo porque no puede limitarlo constitucionalmente, como si lo hace con el Legislativo.

Finalmente, indica que a la Constitución hay que diseñarla capítulo por capítulo y "que esté rodeada de apoyos previos como lo son un referendun previo a la redacción del documento" como lo señala líneas arriba. <sup>48</sup>

Manuel González Oropeza, <sup>49</sup> se pronuncia por una nueva Constitución porque en esencia, la Constitución vigente de 1917 no es la misma que se promulgó el 5 de Febrero de 1917. Incluso señala que la polémica entre que " si las

---

<sup>45</sup> Arvizu, Juan. *Qué hacer con la Constitución?* Cuarta Parte. El Universal 4 de febrero de 2001

<sup>46</sup> Doctor en Derecho y Consejero Electoral del IFE desde 1996

<sup>47</sup> Cárdenas, Jaime. "En Torno a una Nueva Constitución" en: *Hacia una...* Ob Cit. p. 73

<sup>48</sup> Qué hacer con... El Universal, 1o de Febrero de 2001

<sup>49</sup> Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

reformas constitucionales deben de hacerse sólo a través de los representantes populares o mediante una combinación entre referendun, plebiscito y los representantes del pueblo está resuelta, porque la historia de nuestro país, constitucionalmente ha sido producto de ambos sistemas." <sup>50</sup>

Y añade: "Como decía Thomas Jefferson: no es justo que una generación ancle a otra en sus leyes y en sus instituciones." <sup>51</sup>

Finalmente hace distintas propuestas entre las que destacan: a) La renovación sustancial del Capítulo de Garantías Individuales; b) La soberanía popular es un principio fundamental del país por lo que debe reformarse el artículo 135 y dar paso al constituyente originario (lo que desde luego significa también dar paso a las formas de democracia directa), porque el Poder Ejecutivo ha monopolizado el poder reformador lo que es contrario al Estado de Derecho.

Finalmente concluye: una nueva Constitución para México, no significa la negación de la de 1917, sino la actualización de las normas fundamentales a la realidad política, económica y social del país.

#### **5.8.4 Los que señalan la dificultad de hacer una nueva Constitución , pero proponen su renovación para darle estabilidad**

Diego Valadés <sup>52</sup> se inclina por una nueva Constitución, sin embargo ve la imposibilidad de llevarla a cabo. Es decir, cree que pueden llegarse a algunos acuerdos de reforma constitucional, "pero veo muy improbable que podamos ponernos de acuerdo para formular un texto completo", esta afirmación la apoya en la posibilidad de quedar entrampados en rivalidades e intransigencias que pongan el peligro las posibilidades reales de cambio democrático en el país.

El autor, desde hace tiempo<sup>53</sup>, ha sido partidario de la implementación del referendun, no sólo para modificar la Constitución, sino para dificultar las reformas; involucrar a la ciudadanía en la adopción de la norma y darle estabilidad al texto constitucional. <sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Aquí el investigador se refiere al intento de Benito Juárez para convocar al pueblo para reformar la Constitución de 1857 y restaurar la República, sin embargo el Presidente Juárez fracasó en el mismo. Ver supra V.1 6.3 de este mismo Capítulo V.

<sup>51</sup> González, Oropeza Manuel. "Renovación Constitucional" en: *Hacia una...* Ob.cit Pp. 229 y ss.

<sup>52</sup> Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>53</sup> Valadés, Diego *La Constitución Reformada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987.

<sup>54</sup> Valadés, Diego, "Renovación Constitucional o Retroceso Institucional" en: *Hacia una* .Ob. Cit. p.335 y ss

El Dr. Ignacio Burgoa, se manifiesta por una *reformabilidad* de la Constitución, porque entre otros argumentos, señala que modificar los principios esenciales de una Constitución, es decir, el ser ontológico y teológico del pueblo y la facultad de sustituirla son inherentes al poder constituyente. "Por ende sólo el pueblo puede modificar tales principios y darse una nueva Constitución". En consecuencia, ni el Congreso Constituyente cuya tarea ya concluyó al haber elaborado la Constitución de 1917, ni los poderes constituidos, tienen semejantes atribuciones.

Asimismo afirma que en vista de la realidad política de nuestro país, los poderes legislativos tanto federal como estatales, son los menos indicados para introducir reformas y adiciones a la Constitución, atendiendo a la falta de preparación cultural y especialmente jurídica de los legisladores y por ser nombrados por "la magia" de los "compadrazgos" o el favoritismo de los "hombres fuertes de México".

Burgoa manifiesta, que debe modificarse el artículo 135 Constitucional para dar injerencia a la Suprema Corte en toda la labor de reforma y adición constitucional, y así poder hacer efectivo el principio de rigidez Constitucional, lo que impediría estarla reformando constantemente, "sólo por el capricho de grupos mezquinamente interesados o bajo los tortuosos designios de hombres ambiciosos." <sup>55</sup>

Miguel Carbonell, <sup>56</sup> se inclina por un nueva Constitución y hasta por la creación de un Congreso Constituyente, sin embargo considera que el actual escenario político nacional dificultaría el enorme esfuerzo de reunir a un Constituyente por las posiciones encontradas y claramente antagónicas sobre puntos fundamentales. Además, expresa que incluso cuando se ha querido convocar a un Congreso Constituyente, la discusión se queda más en la forma de llevar a cabo las modificaciones, que en los contenidos posibles de una nueva Constitución.

El investigador propone lo que llama los *cinco retos inmediatos* que debe contener la Constitución y que no se han asumido no obstante las 600 modificaciones a ésta. <sup>57</sup>

Estos cinco retos son:

- 1.- Un sistema de garantías para los Derechos Sociales.
- 2.- La regulación jurídica de lo que él llama los *nuevos poderes emergentes* como son: las empresas trasnacionales, los grupos de comunicación, los detentadores del capital financiero internacional, las redes oligopólicas de

---

<sup>55</sup> Ibid. Burgoa, Ignacio. "Reformabilidad de la Constitución" Pp 18 y ss.

<sup>56</sup> Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>57</sup> El investigador cita a Valencia Carmona, quien en su libro *Derecho Constitucional a fin de Siglo*, hace una cronología de 600 reformas hasta 1995.

- producción y distribución de bienes de primera necesidad , grupos criminales organizados, organizaciones corporativas emergentes, etc.
- 3.- Crear una nueva interpretación constitucional, porque la Constitución requiere de una hermenéutica propia y un lenguaje conceptual preciso para los enunciados constitucionales.
  - 4.- Se requiere de nuevos diseños institucionales como parte de la *reforma del Estado*, por ejemplo, la alternativa entre el parlamentarismo y el presidencialismo; reelección de legisladores; supervisión del gasto público por el Poder legislativo; etc.  
Desde luego también propone incorporar los mecanismos de democracia semidirecta.
  - 5.- Finalmente propone el fomento de la Constitución, a través de un mayúsculo esfuerzo de difusión para crear una cultura Constitucional, y ésta sea conocida por todos los funcionarios públicos del país y por el mayor número de ciudadanos.<sup>58</sup>

### 5.8.5 Los que están en contra de una Nueva Constitución

Para el Doctor Jorge Carpizo, el cambio de una nueva Constitución se impone cuando exista una profunda ruptura política y social en un país o países como son por ejemplo: una independencia; la desintegración como en el caso de la Unión Soviética; la unificación como en el caso de Vietnam; la guerra; las dictaduras militares; etcétera.

Y se pregunta: "Por qué las Constituciones como la norteamericana, la inglesa y la suiza <sup>59</sup> continúan vigentes? y se responde: porque no se ha dado esa ruptura y se ha dado continuidad a sus procesos políticos con los cambios correspondientes que le da la estabilidad política y social."

Asimismo, también se pregunta: "Por qué la Constitución Mexicana de 1917 ha sido tan longeva? y responde entre otros muchos motivos pero el más fundamental: porque en estas ocho décadas no se ha dado una ruptura político-social."

Analiza las opiniones de los que están a favor y en contra de una nueva Constitución, pero de acuerdo a su criterio, se expresa en contra de una nueva Constitución y argumenta varias razones entre las que destacan la ya

---

<sup>58</sup> Carbonell, Manuel "La Constitución de 1917: Cinco Retos Inmediatos" en: *Hacia una...* Ob Cit. pp 33 a 51.

<sup>59</sup> Sin embargo Suiza ha dejado atrás su vieja Constitución de 1874 y ha adoptado una muy renovada Constitución, particularmente en los Derechos Públicos Individuales que aumentaron considerablemente; así como las Reformas a la Justicia y la Dirección del Estado. Esta nueva Constitución entró en vigor el 1o de Enero de 2000. Ver supra Capítulo Dos

mencionada: sobre la ausencia en México de una ruptura política y social; o una grave ingobernabilidad.

Desde luego el constitucionalista se manifiesta en favor de cambios profundos y trascendentales para una Constitución renovada y no seguir por ejemplo entre otros muchos desaciertos y errores, seguir creando normas "borrachas" por su manifiesta ambigüedad o por que se delega en el legislador ordinario la precisión de la norma constitucional o se deja de legislar por décadas.<sup>60</sup>

Eduardo Andrade, miembro del PRI y Senador por el mismo partido, pregunta: "Nueva Constitución? Para qué?" Obviamente se manifiesta en contra de una nueva Constitución porque a su juicio no hay ni un cambio consumado de correlación de fuerzas políticas, ni una élite nueva o recompuesta que se haya cohesionado en torno a nuevas decisiones políticas fundamentales. No cree en la creación de un Congreso Constituyente y se suma a las voces ya enunciadas de implementar el referéndum para "validar modificaciones constitucionales." <sup>61</sup>

También otro priísta y ex-presidente de México y quien inició el camino de los gobiernos neo-liberales, se opone a una nueva Constitución y es Miguel de Lamadrid, porque a su juicio, "México no está listo para un congreso constituyente y hacerlo, podría llevar al país a divisiones y daría como resultado un texto inmaduro y precipitado." <sup>62</sup>

También se suma a la inclusión del referendun en la Constitución, porque las reformas a la Constitución deben pasar por este poder revisor.

### **5.8.6 Mi opinión sobre si debe haber una *nueva o renovada* Constitución**

Soy partidaria de que los ciudadanos mexicanos hagamos una profunda renovación de la Constitución para que ésta se convierta en una nueva Constitución, que incluso tenga por fecha cualquiera que involucre la pertenencia al siglo XXI, y dejemos atrás ésta estéril discusión de la fecha, por muy significativa que sea como es el año de 1917.

Es decir, porque así como "el 17" fue trascendente en la vida histórica, política y social de México; también lo fueron y en retrospectiva las fechas del: 14 de Febrero de 1857; el 4 de Octubre de 1824; el 28 de septiembre de 1821 y el

---

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge "México, hacia una Nueva Constitución?" en: *Hacia una...* Ob. Cit. pp. 87 y ss

<sup>61</sup> Es obvia la negativade este miembro del PRI por una nueva Constitución, porque seguramente pensaba en 1999, que su partido iba a ganar la presidencia de la República. Ibid P. 10.

<sup>62</sup> IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IIJ. UNAM 7 de Febrero de 2001

22 de Octubre de 1814; sólo por mencionar las fechas más importantes, a partir de la creación de la Nación Mexicana en la Constitución de Apatzingán, pasando por el Acta de Independencia de México, la construcción del Estado Federal y hasta la primera *Constitución Social* del siglo XX, como también se le conoce a la Constitución de 1917, y que como señala Porfirio Muñoz Ledo significó de hecho el *nacimiento de una nueva República*.

Por qué no construir otra *nueva República*, es decir, lo que signifique una *nueva República* a partir de una Constitución renovada? O incluso, por qué no reconstruir la Historia de México? <sup>63</sup>

Es realmente absurdo caer en estas cuestiones sobre si la Constitución será *nueva, renovada, u otra*; si se le cambiará la fecha, etc. porque se piensa que va a romperse con el pasado y olvidarse de un borrón de toda nuestra historia y luchas sociales por el sólo hecho de cambiarle el nombre a la Constitución, de especificar si es nueva, reformada o modificada; y en particular cual será su *nueva* fecha y desgraciadamente en esto empieza a empantanarse la discusión.

Pareciera que para muchos, en particular para los priístas, el hecho de eliminar la mítica fecha del *5 de Febrero de 1917*, significa el rompimiento definitivo con el pasado, con la historia, con los grandes *ideales* de la Revolución de 1917 y del Congreso Constituyente de Querétaro. Para estos miembros del PRI, les provoca una gran conmoción tener que cambiar la fecha del 5 de Febrero de 1917 por otra que tenga actual temporalidad a partir del año 2000 y el nuevo siglo XXI, sobre todo porque una *nueva* fecha para una *nueva* Constitución, les significa recordarles que ya perdieron el poder federal ahora bajo la legítima representación de un miembro del Partido Acción Nacional, que ocupa "la silla presidencial" de Palacio Nacional a partir del 1o. de Diciembre de 2000.

Con ello, se olvidan de las cuestiones de fondo, porque incluso, y aun cuando no se quieran alterar aquellos principios Constitucionales como son los de la *Soberanía y el Federalismo* por ejemplo, las primeras preguntas que surgen son las siguientes:

Cómo va a definirse en la *nueva, renovada o Constitución modificada* el concepto de la Soberanía Nacional sin alterarla?, cuando México es profundamente interdependiente no sólo porque es parte de la Comunidad Internacional, sino que debe acatar disposiciones a partir de Tratados

---

<sup>63</sup> Esta idea no es descabellada ni inventada por mi. Ya hay un muy fuerte corriente en México llamada los *Historiadores Libres* que encabeza José Manuel Villalpando y que ha editado junto con otros historiadores la nueva *Historia General de México*, que es una versión modificada de la inicial *Historia General de México* que en 1976 y en cuatro tomos coordinó Don Daniel Cosío Villegas fundador del Colegio de México

Internacionales <sup>64</sup> y de Organos Mundiales que de hecho tienen el carácter de supranacionales como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) <sup>65</sup> y La Corte Penal Internacional? <sup>66</sup>

Cómo no va alterarse el Federalismo si la exigencia del EZLN y el *subcomandante Marcos* está fundamentalmente dirigida a obtener la autonomía de los pueblos indígenas, lo que necesariamente implica debatir el Federalismo, la integración misma de la República o la redefinición del Pacto Federal?

Nuestra Constitución, ha sido todo, menos la Carta rígida e inflexible que con todo y rasgadura de vestiduras pretenden preservar el régimen de Partido que tantos beneficios les ha dado y que sus más de 400 modificaciones la hacen irreconocible de aquella *original* Constitución de 1917. Ya se olvidaron los priístas que hemos visto desaparecer de un plumazo el ejido y la nueva relación entre la Iglesia y el Estado?

De estos y otros temas de la nueva o renovada Constitución me ocuparé en el Capítulo Sexto siguiente. Por ahora sólo concluyo mi adhesión a la idea de crear una profunda y renovada Constitución o lisa y llanamente por una nueva Constitución para lo cual, lo sabemos todos, el Constituyente Permanente no está facultado para ello, y que se necesita también crear las herramientas reglamentarias que en leyes orgánicas o reglamentarias precisen las disposiciones constitucionales y permitan ponerlas en práctica; pero debe predominar la cordura, la sensatez y la congruencia.

Pero por encima de todo esto, La Constitución debe ser respetada y obedecida por las autoridades y los mexicanos, porque esto es lo que crea un Estado Mexicano de Derecho.

---

<sup>64</sup> En particular a partir del nuevo criterio de la SCJN, que en Tesis de Pleno LXXVII/99, en sesión privada resolvió el 29 de Octubre que: "Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal ". Amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tráfico Aéreo.

<sup>65</sup> Al decidir el Gobierno Federal desde 1982 y en particular en 1994 implantar una política de apertura comercial y negociaciones a través del TLCAN, se permite que las disposiciones sobre solución de controversias sea a través de mecanismos del GATT- OMC (páneles internacionales) o bién de medios alternativos como el Arbitraje y el "minijucio" que se deciden fuera de los Tribunales Nacionales.

<sup>66</sup> Esta Corte ya fue aprobada durante la Conferencia de la ONU el 17 de Julio de 1998 y que ahora se conoce como Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la cual conforme a su Estatuto, juzgará y condenará tres tipos de crímenes internacionales como son: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. México firmó el Estatuto el 7 de Septiembre de 2000 y está pendiente la ratificación

### **5.8.7 El cambio democrático y la idea de otra Constitución, también ha derivado en forma trascendente de la acción ciudadana que actúa desde diversas posiciones y tribunas, lo que confirma la necesidad de implementar la democracia participativa**

Como ya lo indiqué, la idea de hacer una nueva Constitución, reformarla íntegramente o avanzar en una nueva constitucionalidad no es nueva. Es decir, desde luego no surge de la iniciativa presidencial anunciada por el Presidente Fox en la promulgación del 82 aniversario de la Constitución de 1917 en Palacio Nacional el 5 de Febrero del 2001. Proyecto de "reingeniería constitucional" que ni siquiera el PAN, es decir, el partido del Presidente estaba enterado.

Los esfuerzos de renovación constitucional han surgido desde diversos núcleos de ciudadanos reunidos en expresiones como por ejemplo, el *Grupo San Angel* -del que salieron varios funcionarios del Presidente Fox y el *Foro de Chapultepec* que impulsó de manera decidida la ciudadanización de los organismos electorales como el Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, y si nos remontamos a la larga lucha política del país, después de la Revolución Mexicana y en particular después del nacimiento del Partido Revolucionario Institucional, se percibe una intensa lucha ciudadana y popular por el cambio, la democracia y con ello la participación que el PRI ya no compartía con el pueblo, no obstante que el PRI contaba con una enorme base ciudadana, fundamentalmente campesina, obrera y popular.

A continuación, mencionaré los principales acontecimientos políticos y sociales que han tenido la más importante trascendencia por el cambio político y social en México y en donde, aparte de los actores políticos, la ciudadanía ha presionado fuertemente por la democratización en nuestro país.

### **5.8.8 Nacimiento y muerte del PRI y la Participación Ciudadana**

Sin pretender narrar la historia del Partido Revolucionario Institucional, fuera del poder federal el 2 de Julio de 2000;<sup>67</sup> si es necesario, aún cuando sea brevemente mencionar, por qué este partido político, a pesar de que se nutrió de una extensa base ciudadana para ocupar el poder durante 71 años, ésta misma base ciudadana, que le exigió participar en forma democrática, terminó despreciándolo en las elecciones federales de 2000.

---

<sup>67</sup> Para conocer sobre este tema, véase el intenso trabajo de Enrique Krauze en *La Presidencia Imperial. - Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano (1940-1996)*. Tusquets, Editores. México, 1997. (498 páginas)

Esto también tiene que ver, con la necesidad que ya mencioné líneas arriba y que se invoca para hacer una *nueva* Constitución. Es decir, a la Constitución de 1917 se la relaciona con el Partido Revolucionario Institucional y en consecuencia, al haber sido ya derrotado dicho partido por la ciudadanía a través del voto, y habiendo llegado al poder un partido diferente, por lo tanto debe hacerse una nueva Constitución.

En este sentido, José Ovalle Favela, señala que es totalmente falso que la Constitución de 1917 sea una Constitución priísta y que por ello deba de ser abrogada, porque en su opinión, el PRI existe desde 1946 , y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PND) fundado en 1929, y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) establecido en 1938, no existían cuando se celebró el Congreso Constituyente de 1916-1917 el cual fue el resultado de los ideales y programas de quienes enfrentaron a Díaz y la usurpación huertista; y añade: "Por esta razón, el ejército que se organizó para combatir tal usurpación se le llamó Constitucionalista y a Venustiano Carranza se le designó Primer Jefe del Ejército Constitucionalista"<sup>68</sup>

Sin embargo, todas estas facciones que conformaron el PRI y sus partidos antecesores nacieron del movimiento revolucionario de 1919.

En efecto, cuando asesinaron al general Alvaro Obregón, las fuerzas políticas prácticamente a la deriva amenazaron con una feroz lucha de facciones que hubiera llevado a la pérdida del poder. El general Plutarco Elias Calles, principal sospechoso del aquel magnicidio, usó la fuerza de la presidencia para luchar con todos los grupos políticos y de ahí nació el PRI. Pero ello también definió el sello histórico de este partido :un apéndice de los caudillismos y jefaturas máximas apoyadas en grandes legiones de masas necesitadas de un caudillo que los guiara.

Sin embargo estas masas, sólo han sido utilizadas y destruidas desde finales de la década de 1960. Porque como señala Enrique Krauze, "El sistema de partido único que funcionó muchos años, que le dio cosas importantes al país en términos sociales y políticos con éxito, pero cuyo problema principal fue precisamente este éxito, porque se creyó eterno. El éxito fue viable para un país de 25, 30, 40 millones de habitantes, pero no para un país de 100 millones. "

En consecuencia, el PRI ha ignorado, destruido, reprimido y acribillado continuamente todas las voces de cambio que la sociedad le exigió y que finalmente lo llevarán a su muerte.

---

<sup>68</sup> Ovalle, Favela José. *La Constitución de 1917* Editorial y Opinión *El Universal*, 5 de Febrero de 2001.

### 5.8.8.1 Los hechos que fundamentan la participación ciudadana

A continuación, menciono sólo los hechos más importantes y que en mi opinión, confirman la participación directa o indirecta de los ciudadanos mexicanos en hechos sociales y políticos trascendentales que llevaron al fin del PRI y fundamentan la participación ciudadana:

- a) El 2 de Octubre de 1968, el gobierno priísta prefirió la represión hasta el asesinato, de jóvenes estudiantes en el movimiento estudiantil, que la razón de Estado, o justificándose bajo *la razón de Estado*. Lo mismo sucedió el 10 de Junio de 1971.
- b) En 1975, cuando el PRI dejó de ser el espacio de movilidad y de grupos presidenciales y que se agudizó con la devaluación de 1976 y el *crack* económico de 1982.
- c) En 1985, cuando la ciudadanía emerge de manera preponderante y espontánea, aquel 19 de septiembre, dejando en evidencia al gobierno federal y al jefe del anterior Departamento del Distrito Federal, para hacerle frente a la catástrofe natural del terremoto sucedido en esa fecha.
- d) El rompimiento con el PRI de Porfirio Muñoz Ledo y Cuahútemoc Cárdenas al crear la *Corriente Democrática* y posteriormente formar el Partido del Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988, hoy Partido de la Revolución Democrática (PRD). "Nadie en 25 años de existencia del PRI había cuestionado tan severamente a ese partido por la falta de participación de la base." Afirma Luis Gabriel Garrido,<sup>69</sup> y añade: "Las disidencias más notables al Partido cuando cambió de nombre, fueron las de Lombardo Toledano y Miguel Henríquez Guzmán fundadores del PARM y la de Carlos Madrazo."
- e) El 1o. de Diciembre de 1988, cuando Porfirio Muñoz Ledo interrumpió en su informe de gobierno a Miguel de la Madrid y abandonó el Palacio Legislativo seguido de insultos y amenazas.
- f) La llamada *Crisis de los dos días*, que protagonizó Emilio Chuayffet (entonces Secretario de Gobernación en el régimen de Zedillo), para intentar recuperar el control y poder absoluto del Congreso en aquellos aciagos días previos a la apertura de sesiones de la LVII Legislatura y que a juicio de Gerardo Albarrán de Alba, "Infructuosamente Chuayffet recurrió a todo: engaños, trampas, amenazas, intento de soborno, cooptación, retorcieron la interpretación de la leyes, amenazaron con romper el orden constitucional y al final, asustados al extremo que ellos mismos llevaron la

---

<sup>69</sup> Garrido, Luis Javier. *El Partido de la revolución institucionalizada*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México 1987.

crisis, se doblegaron, pero lo intentaron todo! para lograr el poder absoluto para el gobierno y el PRI, lo que puso al país, durante dos días al borde de la ruptura y el golpismo." <sup>70</sup>

- g) Asimismo, cuando la ciudadanía votó por el candidato del frente Democrático, Cuauhtémoc Cárdenas, (candidato de una coalición formada por el PPS, FC, PSUM y PARM de este último quedó registrado formalmente como candidato), en aquella elección de 1988 que mediante la *caída del sistema*, llevó a la presidencia a Carlos Salinas.
- h) Aún con la creación de instituciones electorales como aquel inicial Tribunal de lo Contencioso Electoral, <sup>71</sup> que el Maestro Burgoa bautizó como el "TRICOEL"; que en ese entonces no tenía el carácter de tribunal pese a su nombre, sino de un mero órgano revisor. <sup>72</sup> Hasta la fundación del Consejo General del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismos que han sido cuestionados en su credibilidad. (caso Yucatán)

Incluso Jaime Cárdenas, uno de los Consejeros Electorales a dos meses de asumir el cargo (31 de Octubre de 1998); dijo entonces que: "Los yerros jurídicos del IFE, avergüenzan a los Consejeros y minan su credibilidad" Y ya desde esa fecha advertía: "Una de las muchas debilidades que padecemos y que han retrasado la transición democrática en México, es que no hay una cultura jurídica de la transición" <sup>73</sup>

Y en efecto, la reforma de 1994 abrió un poco la democracia electoral porque estos Consejeros Electorales impulsaron una nueva reforma para ensanchar la participación de la sociedad civil en los procesos electorales, pero no se pudo concretar por la oposición del PRI, y aquello se convirtió en una especie de acuerdos entre los gobiernos y los partidos.

- i) La rebelión indígena en Chiapas, o lo que Carlos Tello Díaz llama *La Rebelión de las Cañadas*, <sup>74</sup> a partir del 1o. de enero de 1994, <sup>75</sup> y que dio origen al *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), el cual, independientemente de las empatías o antipatías que provoque, en

<sup>70</sup> Albarrán, Gerardo. Revista *Proceso*. No.1088, de 7 de Septiembre de 1997.

<sup>71</sup> Fue creado en el Código Federal Electoral el 12 de Febrero de 1987.

<sup>72</sup> Burgoa, Ignacio. *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "TRICOEL"*. Porrúa México, 1998.

<sup>73</sup> Revista *Proceso*. No 1075 8 de Junio de 1997.

<sup>74</sup> Tello, Díaz Carlos. Editorial Cal y Arena del Grupo Nexos. México, 1995. (254 páginas) Aunque ya hice mención con anterioridad, que este movimiento en realidad se inició a fines de los sesentas por la influencia de la revolución cubana en el movimiento llamado Ejército de Liberación Zapatista (EZL) y varias acciones de la guerrilla en Chiapas hasta desembocar en el alzamiento de las Cañadas.

<sup>75</sup> Fecha en la que también entró en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN).

particular el *sub comandante Marcos*,<sup>76</sup> tiene el indudable mérito de haber elevado la voz en favor de los indígenas en México.<sup>77</sup>

- j) Finalmente la elección federal para elegir Presidente de la República el 2 de Julio de 2000, que terminó con más de 70 años de gobierno del PRI.

Para mayor confirmación de que la sociedad es el instrumento del cambio en todos los grandes momentos políticos de este país más que los partidos políticos, está la presión que ésta ejerció para la realización del diálogo entre el EZLN y el Congreso. Es decir, en el punto "tercero" del comunicado que Marcos emitió aceptando dicho diálogo señaló:

"El EZLN considera que este acuerdo es posible, por la movilización nacional e internacional en favor del reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas y la sensibilidad de un grupo de legisladores..."<sup>78</sup>

Y en efecto, más allá de lo que ahí se discuta, apruebe, rechace o modifique, la movilización social que el EZLN acarreó a lo largo de su caravana fue un factor determinante para acercar el diálogo. Ahora le corresponde al EZLN demostrar que no sólo aspira a ocupar "la más alta tribuna del país"; sino aprobar y debatir sobre una cuestionada propuesta que no será fácil aprobar como se verá más adelante.

Por otra parte, y para concluir con este recuento de participación ciudadana directa o indirectamente, en el terreno académico, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha organizado en los últimos tiempos, amplios foros con destacados juristas, académicos, políticos y funcionarios para discutir de fondo cuestiones constitucionales, como fueron el ya mencionado seminario "Hacia una nueva Constitucionalidad" y el más

---

<sup>76</sup> Ya no hay duda de que el *subcomandante Marcos*, ( *ex-alias Zacarías*) es el ex-profesor Sebastián Guillén de la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco, en la carrera de Diseño Gráfico para la Comunicación (16 de Enero de 1979); y que se graduó en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM con la tesis *Filosofía y Educación*, según lo afirman el tutor de su tesis y presidente de su jurado los profesores, Cesáreo Morales y Alberto Híjar de la UNAM. Revistas *Proceso*. Números 979 y 981 de 7 y 21 de Agosto de 1995 respectivamente.

<sup>77</sup> El movimiento indígena a nivel mundial se viene gestando desde 1982 en el seno de la ONU a partir de la creación en Ginebra Suiza, de un grupo de trabajo sobre los pueblos indígenas. En 1993 se instituyó el Año Internacional de los Pueblos Indígenas y el Premio Nobel de la Paz fue otorgado a la indígena de Guatemala Rigoberta Menchú. Posteriormente se declaró la Década Internacional de los Pueblos Indígenas en el marco de la ONU para el periodo 1995-2004 y el último paso se dio en Octubre de 2000 en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos cuando se creó el Foro Permanente sobre los Asuntos Indígenas. Fuente: Marcos Terena, indígena brasileño y Coordinador General de los Derechos Indígenas en la Fundación Nacional del Indio en Brasil. *El Universal*, *Grandes Plumas*. 12 de Febrero de 2001

<sup>78</sup> *El Universal*. 24 de Marzo de 2001, desde la ENAH de la UNAM.

reciente IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional,<sup>79</sup> y en los cuales, indudablemente el tema y la propuesta para incluir el referendun y otras formas de participación ciudadana, ocupó un lugar preponderante.

Asimismo este Instituto, junto con otras instituciones, también ha celebrado otros muchos foros de discusiones jurídicas y políticas<sup>80</sup>

En consecuencia, mucho ya se ha escrito y con abundancia en diversos ensayos para el cambio y desde luego sobre una nueva o renovada Constitución. No puedo dejar de citar, uno de los primeros documentos que tenía precisamente como premisa básica *el cambio*. Es decir, desde Porfirio Díaz, *cambiar*, nunca fue tan importante y para ello se formularon 30 tesis sobre la más tensa sucesión presidencial que fue la de Miguel de Lamadrid y que apostaban por *el cambio*, pero terminó con la imposición de Carlos Salinas.<sup>81</sup>

Por último, y desde el ámbito estrictamente político, la tarea de reformar a la Constitución se debe a la llamada *Reforma del Estado* que han venido impulsando destacados especialistas,<sup>82</sup> que independientemente del partido al que pertenecen, porque el interés insisto, es fundamentalmente ciudadano y por lo tanto tiene que ser apartidista, han sacado conclusiones para seguir sometiendo a debate y llevar a cabo este gran acuerdo sobre el documento básico del país.

Sin embargo, y actualmente por el hecho de ser precisamente una idea "presidencial", y provenir de un partido diferente al que durante más de 70 años ha gobernado a México, la idea ha resurgido, se ha profundizado y hay un verdadero interés por realmente reformar profundamente a la Constitución ya sea renovándola o haciendo una nueva Constitución. Ojalá estas cuestión, no empantanen de inicio el debate.

---

<sup>79</sup> En dicho Congreso se trataron los temas de: Justicia; Democracia y Gobernabilidad; Derechos Humanos; Economía y Constitución; además de cuatro conferencias magistrales. Fue celebrado los días del 6 al 9 de Febrero de 2001 en la sede del Instituto.

<sup>80</sup> En Can Cún Quintana Roo, se celebró los días 22 al 25 de Marzo de 1998, el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, junto con instituciones como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Quintana Roo

<sup>81</sup> *La Sucesión Presidencial en 1988*, escrita por 30 especialistas y con prólogo de Pablo González Casanova. En dicha obra, están los nombres de algunos que se mencionan en la nota supra 79, así como Pablo Gómez, Gerardo Medina, Ricardo Pascoe, el ya fallecido Heberto Castillo, etcétera

<sup>82</sup> Destacan (entre otros) por su constante participación sobre esta Reforma del Estado: Jaime Cárdenas, J. Ramón Cossio, Porfirio Muñoz Ledo, Santiago Creel, Ortiz Pinchetti, Demetrio Sodi, Macario Schettino, Jaime González Graff, Manuel González Oropeza, Jorge Carpizo, Fix Zamudio, Emilio Rabasa, Diego Valadés, Santiago Oñate, Arturo Núñez; Beatriz Paredes; Amalia García; Martí Batres, Manuel Camacho, etcétera; y también dos ya fallecidos: J. F. Ruiz Massieu y Carlos Castillo Peraza.

### **5.8.9 La nueva Constitución depende del modelo de país que se quiere e inicia con un nuevo Pacto Social**

Es incuestionable pretender hacer una nueva Constitución o reformarla en su integridad, si los mexicanos no nos preguntamos y nos respondemos con honestidad el modelo de país que queremos construir. Porque independientemente de todas las profusas propuestas y de su grado de seriedad y honestidad que se hagan para una nueva Constitución, es elemental responderse hacia donde quiere ir este país.

Y la interrogante surge porque no sólo el México contemporaneo, no es el de hace 82 años, en que se promulgó la Constitución de 1917, sino porque las *decisiones políticas fundamentales* que no se piensa ni en discutir las, como son, por ejemplo, la Soberanía del Estado, y que ya mencioné con anterioridad, no son ya una realidad en un mundo globalizado, interdependiente, y en donde los órganos supranacionales reales y de facto socavan por la fuerza o por necesidad esta Soberanía.

Asimismo y hacia el interior del país, la economía mercantilizada en la cual todo es objeto de comercio, hasta la cultura y la identidad nacional, penetra todas las ciencias, incluidas desde luego las ciencias sociales y en particular ha penetrado el Derecho.

El destino de este país desde hace 20 años, y precisamente por las reformas constitucionales que empezaron a darse en el gobierno de Miguel de Lamadrid que inició el ciclo de los "presidentes neoliberales" y educados en Universidades extranjeras, han sido fundamentalmente de orden económico, privilegiando al sistema presidencial en los aspectos económicos y de manera discrecional y sin necesidad de cambiar ni una coma, el aspecto de la Soberanía Nacional.

El gobierno ha hecho cambios profundamente inconstitucionales y tomado acciones violando flagrantemente la Constitución y en contra del pueblo, sin necesidad de alterar el artículo 39 Constitucional el cual está íntegro desde 1917 y debe eliminarse.

En consecuencia, sino se tiene ni idea nítida, transparente y simple del modelo de país que va a ser México y se vuelve a caer en los dogmas vacuos y sin concretarse en derechos perfectamente definidos y defendibles como los de "justicia", "equidad", "bien común", "igualdad", "derecho", etc. se vuelven enigmas que solo rellenan el texto y lo hacen parecer democrático.

Si no se define el modelo de país que queremos la discusión que se desate va ir de diestra a siniestra sin llegar a un verdadero consenso nacional.

Esto es, necesitamos primero hacer un nuevo pacto social o contrato social que primero supere las estructuras jurídico-políticas del antiguo régimen y darnos una Constitución consensuada, porque si bien es cierto que Juan Jacobo Rousseau concibió a la Soberanía como un acto pleno del pueblo, pero nunca sopesó la pluralidad y el valor que la oposición también tiene en la democracia. Es decir, el disenso racional que hace posible el consenso racional y nacional; así como los elementos que lo hacen posible: la tolerancia y la equidad.

México se encuentra en una etapa que debe traspasar el *antiguo régimen* para crear un nuevo régimen con una Constitución consensuada, no de vencedores como todas las Constituciones mexicanas.

Una nueva Constitución que no tenga como base la *Razón de Estado* sino la legitimidad de las decisiones como consecuencia de un nuevo Pacto Social que limite el poder del Estado.

No se trata de cambiar para no cambiar, se requiere un cambio real de verdadera solidaridad entre los mexicanos.

#### **5.8.10 El Pacto Social y la Nueva Constitución, sinónimo de referendun**

La revolución silenciosa que han hecho los ciudadanos desde 1982, 1985, 1988 y más ostensible y evidentemente el 2 de julio del 2000, requiere de una nueva relación entre El Estado y los ciudadanos.

La Constitución Mexicana de 1917, la primera Constitución social del mundo, se legalizó y legitimó por contener un nuevo pacto social en el que el Estado reconoce la obligación de procurar la igualdad con equidad en una sociedad de desiguales; o bien, en no tratar por igual a quienes son francamente desiguales y por ello introdujo los artículos 27 y 123 Constitucionales. Este pacto social permitió al país un desarrollo relativamente estable a lo largo de tres décadas, algo casi imposible de lograr en una América Latina llena de golpes de Estado, revoluciones, guerrillas y grupos disidentes fuertemente reprimidos y con una relación muchas veces hostil y difícil con los Estados Unidos.

Sin embargo, la crisis y corrupción del régimen de partido de Estado, hizo que se diluyera este pacto a partir de la década de los 40 y de su constante degradación hasta la ruptura en 1982 y su consecuente desprecio por la sociedad hasta llegar la ruptura definitiva el 2 julio del 2000.

En consecuencia, un nuevo pacto social entre el Gobierno que recién se estrena y los mexicanos significa ante todo y por encima de todo consensos que a su vez implican DEMOCRACIA, así con mayúscula.

Una democracia real, no sólo representativa por muy plural como hoy el Congreso es. Necesitamos democracia directa a través de las distintas formas de participación ciudadana, como el referendun y otras formas de participación como el plebiscito.

El nuevo pacto social ya no puede esperar. Afortunadamente hay un consenso mayoritario de todos los actores políticos y exigencia ciudadana para que el referendun forme parte de la vida y acción política cotidiana. Y cuando señalo todos los actores, es todos los mexicanos incluidos los que viven en los Estados Unidos. No es posible ya excluir e ignorar los 10 millones de votos de mexicanos adultos que viven en los Estados Unidos y que manifestaron su ansia para votar y participar en el proceso electoral.<sup>83</sup>

#### **5.8.11 Lo que una Constitución debe ser**

*Independientemente de cómo se defina una Constitución, es decir desde su etimología (del latín *constitutio-onis*) como forma de sistema o de gobierno que cada Estado tiene o como ley fundamental de la organización de un Estado. Es decir, pasando por las definiciones de Aristóteles; Carl Schmit; Sieyes; Bryce; Maurice Hariou; Duverger; Kelsen; (sólo por mencionar a algunos); o bien que se le califique como la Ley Fundamental, la Norma Suprema, la Norma de Normas, la Carta Magna, etc.*

Sin embargo, y para el común denominador de la gente, la Constitución supone que contiene lo que un país en esencia es; así como la idea a corto, mediano y largo plazo de lo que quiere ser, pero en forma sencilla, clara, y en términos llanos, no plagada de tecnicismos, o lo que es peor, sin técnica legislativa; dogmas, meros ideales y hasta de cursilerías.

Es decir, la Constitución debe contener el pacto social consensuado de lo que todos los mexicanos como ciudadanos, más que como gobernados queremos ser ,(por aquello de que la soberanía le corresponde originariamente al pueblo), y lo que los gobernantes deben de hacer para lograrlo (por aquello de que son nuestros representantes y los elegimos y ellos lo aceptan para que gobiernen). Nada más.

En otras palabras, las Constituciones actuales deben ser escuetas, que reflejen los consensos sociales que por definición son pocos; deben contener los derechos humanos primigenios ; la forma de Estado, de Gobierno y las

---

<sup>83</sup> Cifra mencionada por Alberto Székely y según datos del IFE. El Universal, 7 de Febrero de 2001.

funciones y atribuciones bien definidas pero breves de los órganos de gobierno y de manera fundamental, debe dejar muy claro la soberanía del pueblo en la toma de decisiones fundamentales a través de los mecanismos de democracia participativa y semidirecta, porque coexisten y operan dentro de los sistemas predominantemente representativos.<sup>84</sup>

Para todo lo demás están las leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, secundarias o como se las califique.

Con gran acierto, el Doctor Fix Zamudio señala que la Constitución mexicana no sólo es reiterativa y discordante, sino la mayoría de los preceptos constitucionales están escritos con escasa técnica legislativa y hay exceso de disposiciones reglamentarias (valga como ejemplo el largo artículo 27 Constitucional); "y que con frecuencia carecen de la naturaleza materialmente constitucional, pero que por presiones coyunturales de los diversos grupos sociales y políticos se elevan a rango constitucional."<sup>85</sup> El jurista, propone la necesidad de introducir leyes intermedias entre los preceptos fundamentales de la Constitución y las leyes de carácter ordinario. Es decir, su propuesta va encaminada concretamente a legislar "lo que se denomina como leyes orgánicas, constitucionales, estatutarias o complementarias y que tienen por objeto desarrollar instituciones constitucionales importantes."<sup>86</sup>

Estas leyes orgánicas son aprobadas por mayoría absoluta del Congreso, a diferencia de las leyes ordinarias, que se aprueban por simples mayorías y las cuales no pueden derogar a las leyes orgánicas, lo que hace a éstas, jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias. Para ello se tendría que adicionar la fracción XXX del artículo 73; o bien el artículo 133 constitucional.]

#### **5.8.12 Los temas básicos que hay que consensuar en la Constitución para lograr un proyecto de Nación integrada**

##### **5.8.12.1 Constitución y Soberanía en el ámbito de la *globalización***

Este vocablo de Soberanía, que con gran acierto la Doctora Aurora Arnáiz califica de "mal llevado y peor traído, maltratado y vejado cual sucede con los términos multívocos que en un santiamén se transforman en equívocos",<sup>87</sup> y

---

<sup>84</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* Ed Ariel, Barcelona, 1988. P 47

<sup>85</sup> Fix, Zamudio Héctor. "Leyes Orgánicas", en: *Hacia una...* Ob cit. Pp. 201 y ss.

<sup>86</sup> Ibid. P 223.

<sup>87</sup> Arnáiz, Amigo Aurora *Soberanía del Estado y Globalización*. Mimeo de la Conferencia pronunciada el día 29 de Octubre de 1999 en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

en el que coincidimos en páginas anteriores acerca de otro vocablo multívoco que es el de democracia.

Sin embargo la soberanía, es el concepto imprescindible y fundador del Estado moderno desde que apareció en la obra del florentino Nicolás Maquiavelo en su célebre libro *El Príncipe* publicado en 1513; pasando por la obra del francés Juan Bodino, quien sin hacer uso del término soberanía, pero si emplea el de *República* en contraposición a la Monarquía en donde la *consuetudo* jurídica del pueblo se convierte en soberano como el titular de una *autoritas* imprescriptible, indelegable de *potestas* indivisible.<sup>88</sup>

La culminación de la soberanía popular se corona en la obra de Juan Jacobo Rousseau, en donde la voluntad general tiene un contenido ético y social, porque es la decisión que busca el bien común de cara al interior del Estado. Es decir, no alude a un modelo institucional ni a un régimen específico de gobierno, sino a una forma democrática de ser fuera de patrones rígidos.

Sin embargo, la soberanía en la Constitución y en el ámbito internacional, exterior, o en el llamado proceso de *globalización* adquiere un matiz diferente. Es difícil de entender y explicar el proceso de globalización, sin embargo afecta a prácticamente todos los seres humanos, aún cuando sus beneficios no alcanzan a la mayoría.

Hay disparidad de opiniones en cuanto a la aparición del fenómeno.

Por ejemplo, la Doctora Arnáiz, que señala que el fenómeno tuvo sus orígenes en los tratados internacionales de alianzas militares.<sup>89</sup>

Desde este punto de vista, otro fuerte impulso a la globalización, se dio a partir del fin de la segunda guerra mundial con el nacimiento de las grandes instituciones internacionales que directa o indirectamente determinan la actual situación económica, política, social, financiera y militar del planeta.

En efecto el nacimiento de Instituciones como la ONU, el FMI, el BM, el GATT-OMC, las Organizaciones No Gubernamentales, las Comisiones de Derechos Humanos; los organismos internacionales pero de carácter regional que inciden en la globalización como son: la Unión Europea, la OPEP, la OEA; la CEPAL, etc.

Todos determinan y consolidan este proceso de globalización mundial que se acentúa con la rapidez de la sofisticada tecnología en la comunicaciones cibernéticas y satelitales que mueven con increíble rapidez tanto capitales como decisiones que afectarán irremediabilmente a los más de 6 mil millones de habitantes en la tierra.

---

<sup>88</sup> Arnáiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. Ob. Cit. P p. 21 y ss.

<sup>89</sup> Arnáiz, Amigo Aurora Conferencia sobre: *Soberanía y Globalización* Ob Cit. N 88.

No obstante de esta globalización, sólo se benefician en promedio un 20% de la población mundial; un 35% sostiene con su trabajo esta globalización; y el 45% del resto sólo *ve pasar* el fenómeno sin ni siquiera alcanzar a comprenderlo.

En consecuencia, cómo debe explicarse la soberanía estatal en este imparable fenómeno de globalización en donde la dependencia e interdependencia <sup>90</sup> de todos los países es una realidad.

Cómo frenar la imposición de los Estados Unidos en materias como el medio ambiente, los tratados comerciales, los Derechos Humanos, <sup>91</sup>las intervenciones militares, con el ejercicio de la soberanía estatal?

Como bien lo apunta la Doctora Arnáiz, la pérdida de la soberanía de un Estado implicaría la inexistencia y fin de ese Estado porque carecería de personalidad jurídica. Es decir, perdería su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones y por ende capacidad para negociar y también se requiere amplia solidaridad mundial.

Es lamentable que a nivel internacional no existe ningún organismo de control sobre la economía internacional, ni menos hay organismos internacionales que se avoquen al estudio, investigación y propuestas de paradigmas de nuevas formas de Estado y Soberanía en el contexto de la globalización.

---

<sup>90</sup> Fenómenos que desde luego no son lo mismo. Es decir, algunos países son meramente dependientes de otros como es el caso de América Latina respecto de los Estados Unidos. En tanto que éste país es interdependiente de latinoamérica por sus recursos, el mercado potencial y como área estratégica comercial y militar, pero impone las reglas del juego aún sobre la existencia de tratados internacionales que no duda en ignorar, violar o simplemente no suscribir, como fue el Protocolo de Tokio sobre la Protección Mundial del Medio Ambiente en la que no obstante que la población de los Estados Unidos sólo representa el 2% de la población mundial (con 280 millones de estadounidenses), pero produce el 25% de la contaminación ambiental. Bush declaró sobre esto, "que prefería privilegiar la reactivación económica estadounidense, (en desaceleración), que el medio ambiente"

<sup>91</sup> Los Estados Unidos acaban de ser excluidos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, después de 54 años, (escaño que ahora ocupa Austria), por no reunir los votos suficientes para su permanencia en el foro. Varias son las causas, pero prevalecen su oposición a la creación de la Corte Internacional Penal que busca sancionar entre otros delitos: la prohibición de minas terrestres, o la desaparición forzada de personas. Asimismo su exclusión se debe a la exigencia que hace a otros países por el respeto de los derechos humanos pero no al interior de su país en donde prevalecen y se expanden los grupos racistas; la corrupción en el sistema electoral; su extremista y fundamentalista oposición al aborto, a la eutanasia y su constante intervencionismo en los asuntos políticos de varios Estados y el aumento en la carrera armamentista y nuclear.

### 5.8.12.2 La Economía

Señalábamos en el apartado anterior que Estado, Soberanía y Economía es prácticamente la trilogía que se mueve en el mundo globalizado y México no escapa a ello.

En efecto, desde 1982, el desarrollo del país se ha visto ligado prácticamente a las exportaciones y le ha faltado un verdadero plan de integración nacional que abarque un crecimiento con desarrollo y cohesión interna.

El propio Secretario de Economía, el señor Derbéz dijo que el país: "se desgaja, entre un norte-centro que avanza y un sureste que se rezaga"<sup>92</sup>

Y ello es cierto. La planta industrializadora del norte-centro avanza con los recursos de petróleo, agua, gas y electricidad provenientes de las Entidades como Chiapas, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz que cada vez se marginan del desarrollo y presentan tasas negativas de crecimiento como Chiapas con un -0.35%, o el D.F. que tan sólo creció 1.50% anual.

Esto que sólo es un dato más entre otros que reflejan la desigualdad económica, hacen que la Economía de un país forme parte sustancial de la Constitución, porque ésta actividad define toda al estructura legal de un Estado.

Desafortunadamente no existen muchos estudios de cómo la Constitución afecta el desempeño económico, salvo los recientes estudios por ejemplo de Isaac Katz o de la escuela de "economía y derecho" que hace un análisis económico del Derecho y concluye que el fenómeno imperialista es definitivo en la ciencia económica poniendo en crisis el Estado de Bienestar. En este sentido señala Posner, el análisis económico del derecho puede servir para verificar cómo el ordenamiento jurídico ha sido proyectado según las directrices de la eficiencia económica, en consecuencia , el ordenamiento jurídico responde a la racionalidad económica, por lo que este análisis asume "realistamente", que el sistema jurídico está proyectado según las exigencias de la lógica del mercado. Ya no es necesario ser marxista para llegar a esta conclusión.

Así, en lugar de ser el Derecho el mediador de la realidad social, del Estado y de la política como decisoria en el conflicto en nombre del interés general o de los valores primigenios de aquel como la justicia, la equidad, la igualdad, el

---

<sup>92</sup> Declaraciones con respecto a su comparecencia en el Congreso. El Universal Nación. 27 de Abril de 2001.

respeto a los derechos humanos; etc., el análisis económico del derecho nos resucita el mito del mercado como modelo y criterio de organización social.<sup>93</sup> Esto desde luego no funciona, la sociedad es algo más que economía, sin embargo, cómo establecemos un derecho para que la economía funcione libremente? O bien, si la ley se aplica de manera discrecional para que la economía funcione libremente, entonces todos los agentes económicos actúan *ídem*, conforme a su criterio y conveniencia y ello es muy costoso, y es lo que hace la diferencia entre países desarrollados y los que no lo son. En consecuencia la Constitución debe ser clara y aplicable a todos y sin impunidad, lo cual ya no es cuestión de economía sino producto de la sociedad y el sistema político.

En suma, el primer consenso social es crear una economía incluyente en donde el bienestar social y la erradicación de la pobreza, no sean vistos como *extrínsecos* a la estrategia económica. Es decir, como *males* susceptibles de ser corregidos a través de simples mecanismos de compensación social, sino como *intrínsecos* al correcto funcionamiento de la economía *ergo*, como el efecto natural de una nueva estrategia económica congruente con los intereses del país: el ciclo económico debe ser integral: producción, distribución y consumo; esto no cambia.

No hay que olvidar que la Economía es una ciencia social

### 5.8.12.3 La Política Fiscal

Los mexicanos hemos sido testigos en estas últimas fechas de la batalla entre los partidos políticos para aprobar o desaprobar la reforma fiscal propuesta por el Presidente Fox. Sin embargo poco se habla de consensuar la misma, y ello se debe por una parte, a que han emergido más las rivalidades partidarias y la imagen meramente recaudatoria de esta propuesta fiscal, que la redefinición del carácter social, económico y político del Estado mexicano y el modelo de país que se quiere proyectar, porque el fisco forma parte de las tareas de reorientación del Estado, no sólo porque hay un nuevo gobierno, sino por el fin de la hegemonía del PRI.

La propuesta no presenta la relación ingreso-gasto, lo que es vital para cualquier propuesta fiscal; así como también no hay un deslindamiento judicial del Fobaproa-IPAB.

---

<sup>93</sup> Mercado, Pacheco Pedro. *El Análisis Económico del Derecho Una Reconstrucción Teórica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994.

Por otra parte, debe haber una nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, porque serán quienes lleguen al consenso para la concepción de una nueva política económica.

Sin embargo los partidos políticos le apuestan más al fracaso de Fox y su política fiscal, en vez de que el tema fiscal sea una política de redefinición de Estado y un nuevo pacto social, porque el fisco es un doble mecanismo de distribución del ingreso: por la vía de la recaudación tributaria en los sectores de altos ingresos y evitar así la concentración de la riqueza; y por la vía del gasto social, que se traduce en el combate a la pobreza y en la reactivación de la economía a través del consumo lo que implica: salarios reales y empleo.

En consecuencia, es ya necesario que la sociedad participe y exprese sus argumentos y propuestas: políticas, técnicas, sociales y hasta numéricas y de contabilidad! porque las cuentas que el gobierno exhibe en sus proyectos, a veces chocan con la más elemental inteligencia.<sup>94</sup>

#### **5.8.12.4 La ley sobre derechos y cultura indígena**

Con el resultado de la votación final en las Cámaras hecha al término del periodo ordinario de sesiones, el proceso de discusión de la *Ley de Derechos y Cultura Indígena* en el Congreso, ha caído en dos posiciones irreconciliables: El EZLN y los indígenas en lucha por la autonomía casi total y legisladores que no van a ceder en cuestiones de territorialidad y recursos naturales, aunque si en las demandas sociales. Sin embargo la decisión del Congreso demostró falta de generosidad y de visión de un nuevo México.

Hasta cuando va a entenderse y haber voluntad política para desterrar la explotación, miseria y humillación de los indígenas en este país y de toda la clase campesina que es tratada de igual manera?

Por qué esa grosera insistencia en repetir en cada artículo la repetición absurda (porque va contra de la más elemental técnica jurídica) de que los derechos de los pueblos indios deben "ejercerse en el marco de la Constitución" ?

Los legisladores son tan reiterativos, machacones e insistentes por el respeto a la Constitución cuando se trata por ejemplo de la inversión extranjera; del

---

<sup>94</sup> Por ejemplo, la Consultoría de Chávez Lerín señala que una persona que recibe un salario mínimo como prima vacacional, hasta la fecha NO paga impuestos por este mínimo ingreso, con la reforma pagaría impuestos con la tabla nueva de impuestos. Asimismo, como la mayoría de las familias no tiene seguro médico; los gastos que durante un año se hubieren hecho por gastos médicos, medicinas, análisis y consultas ya no serían deducibles de impuestos. Fuente. El Universal. Finanzas Personales. 2 de Mayo de 2001.

cumplimiento del TLCAN y otros tratados internacionales; del actuar de los servidores públicos; del uso del patrimonio y los dineros públicos; ?

Otro problema radica en el reconocimiento político que el EZLN y el *Congreso Nacional Indígena* hicieron al Congreso como autoridad, en aquella su presentación en Marzo en el Palacio Legislativo. Sin embargo, hoy no reconoce la votación de aquel y se ignora cual será el siguiente paso del EZLN: si le seguirá declarando la guerra al Estado, al Ejército, al gobierno; o bien, si volverá a atrincherarse en los Altos de Chiapas, se unirá a otros movimientos indígenas, de guerrillas o como en el caso de Colombia, se unirá a los grupos de narcotraficantes.

Es preocupante lo que pueda suceder, no se ven las vías de solución y el problema está como al inicio, pero con la agravante de que en este dictamen aprobado, los derechos de los pueblos indígenas quedaron desdibujados y socavados y sin el reconocimiento de fondo, que significa el reconocimiento de la personalidad de los pueblos indios como sujetos de derecho público con voz y voto.

No se trata sólo de "favorecer" su desarrollo, sino de ser tomados en cuenta, por ejemplo en el proyecto de aplicación y ejecución del Plan Puebla- Panamá que pretende *pasar* por esta región en conflicto.

La pregunta es si podrá la Ley de la Cocopa, elevar el nivel de vida del resto de los indígenas y con ello ejercer un poder de atracción y estabilidad para Chiapas, o por el contrario, su ejecución traerá nuevos conflictos, sobre todo por la falta de recursos e inversión; ante la no aprobación de la reforma fiscal y el grado de incertidumbre que la región presenta.

Son muchas las interrogantes y no hay respuestas.

Sería pertinente que la sociedad civil nuevamente se manifieste en este conflicto como lo hizo en la *marcha zapatista*.

#### **5.8.12.5 Los enfrentamientos políticos**

Los enfrentamientos entre los políticos mexicanos, independientemente del partido al que pertenecen, están enviando señales muy negativas y de inestabilidad política.

La sociedad mexicana quiere consensos, pactos, entendimientos y sobre todo la solución de los problemas con base en los mismos. Hasta ahora todo es renuncia, oposición o concertaciones que poco favorecen a la resolución de

los problemas como es el caso de la Ley Indígena y la Reforma Fiscal, solo por mencionar los más apremiantes. Pero falta el problema de las privatizaciones, la inseguridad, el narcotráfico; los medios y la libertad de información y otros problemas de seguridad nacional como el tema de los energéticos.

Cuando todo esto no forma parte de un proyecto de Nación se convierte en ruptura y por ende en ingobernabilidad, porque las demandas de la sociedad son mayores a las precarias y partidistas ofertas del gobierno y las instituciones políticas.

En suma, hay una serie de problemas que están pendientes de resolver y que no forman parte de los consensos nacionales y en consecuencia no hay un proyecto de Nación.

#### **5.8.12.6 Los partidos políticos**

Pronto se renovarán las dirigencias de los tres partidos con mayor peso político en México y los resultados son imprevisibles.

La sociedad mexicana ha demostrado su rechazo y desencanto hacia éstos, y la tendencia de opinión es desfavorable.<sup>95</sup>

Esto lo advierte el filósofo español Julián Marías, ante la ilusión después de la muerte de Franco, y la posterior desilusión que la transición española causó en el pueblo español.

En México, la sociedad mexicana empieza a cansarse de la falta de una transición que pacte el gobierno de Fox con los partidos políticos o viceversa, en función de una claro proyecto de Nación.

En este contexto, aclara Marías, los partidos políticos de oposición se vuelven pesimistas, porque saben que sus proyectos no son consensuados ni aprobados más que por una porción de la población no significativa y se vuelven enemigos de la transición.

Esta visión también es compartida por el presidente Uruguayo Juan María Sanguinetti, quien apunta que en el mundo existe un creciente desprestigio de las instituciones, abstención electoral y "una actitud permanente de sospecha hacia los partidos políticos. "

Donde los partidos políticos se debilitaron, emergen movimientos meramente reactivos pero muy agresivos como los neorracistas europeos, los

---

*globalifóbicos* , candidaturas montadas en el lenguaje publicitario o surgen hombres mesiánicos y neopopulistas como en América Latina.

"El resultado es conocido: primero el deslumbramiento del electorado ante la novedad; luego la desilusión y más tarde la desestabilización".

En la reciente encuesta que María de las Heras hizo sobre el interés de los partidos políticos mexicanos en los electores, el 40% de los mexicanos opina " que ningún partido político se preocupa por estos electores, que los ignoran y de su profunda decepción que empezó a tejerse desde el año pasado" <sup>96</sup>

"Por rigorismo, -concluye Julián de Marías-, los intelectuales alemanes de los años 30, debilitaron la República de Weimar, y sin quererlo, alfombraron el ascenso de Hitler." <sup>97</sup>

En consecuencia, la sociedad mexicana debe decidir a través de la democracia participativa , si los problemas actuales son el resultado de un proceso de transición democrática y con ello presionar a los partidos políticos a consensuar con el gobierno de Fox; y posteriormente, exigir su participación mediante los mecanismos de democracia directa.

Esto es lo único que puede evitar la desestabilización , la ingobernabilidad y el peligro del ascenso de la derecha.

## 5.9 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO QUINTO

**Primera:** Desde la Constitución de Apatzingán, primer documento constitucional para crear el Estado Mexicano se dijo que la soberanía es del pueblo.

**Segunda:** A lo largo de la historia Constitucional mexicana en particular en el siglo XIX, hubo intentos por llamar al pueblo a través de la democracia participativa mediante las convocatorias de Fray Servando Teresa de Mier, Ignacio Ramírez y el Presidente Juárez. Sin embargo esta participación no se logró, debido a la inestable situación política que el país vivió por el nacimiento del Estado Mexicano como República; y porque formalmente, nunca fueron reglamentadas estas formas de participación.

---

<sup>96</sup> Fuente: De las Heras, María: "Ningún Partido Político se preocupa por los electores" En una amplia encuesta que también pregunta a los electores su identificación con algún partido político. Milenio Diario. Jueves 20 de Junio de 2002.

<sup>97</sup> Citados por Carlos Ramírez, Intelectuales de Weimar crearon a Hitler. Indicador Político El Universal. 3 de Mayo de 2001.

**Tercera:** La Constitución vigente de 1917 consolida el sistema de democracia representativa que fundamenta el sistema político mexicano. Es un sistema complejo de representación que involucra varias instituciones, legislación federal y local, con un elevado costo económico y social. No obstante este privilegio institucional, legal y presupuestal que también involucra a los partidos políticos, no cumple ni satisface las expectativas de legítima representación popular ni las demandas de la población mexicana.

**Cuarta:** El PRI, partido de Estado en el poder que durante 70 años gobernó a México, nunca promovió un desarrollo democrático ni participación ciudadana, que no fuera a través del clientelismo partidario y la afiliación voluntaria o forzosa en las corporaciones campesina, obrera y popular que el mismo partido controlaba, pues este corporativismo aseguraba la movilidad social, la rotación política y la garantía de elecciones.

**Quinta:** Ante la falta de democracia y vacíos de poder la sociedad mexicana se organiza desde distintas tribunas y formas para participar por su iniciativa en la vida política del país. Estas formas a veces masivas de participación, han sido unas veces reprimidas en forma violenta hasta el asesinato por el gobierno; o bien encauzadas en luchas ciudadanas o asimiladas en los partidos de oposición. Esta gran participación ciudadana culminó con la caída del partido hegemónico del poder, en la elección presidencial del 2 de Julio de 2000.

**Sexta:** Como resultado de la lucha ciudadana; popular, de los partidos políticos y ahora desde el Gobierno, se impulsó la reforma electoral y se han abierto importantes espacios de participación y democratización como fue el caso del Distrito Federal. Asimismo ya están en algunas Constituciones de la Entidades Federativas, mecanismos de participación ciudadana como el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular. No obstante todavía hay que democratizar más la participación ciudadana directa, para que exista el ejercicio eficaz de la soberanía popular porque las experiencias no son alentadoras.

**Séptima:** No basta con implementar los mecanismos de democracia participativa en la Constitución Mexicana, si también, no hay los consensos necesarios en los temas fundamentales que le den viabilidad y reorientación al Estado Mexicano, para una verdadera transición política y un proyecto de Nación integrada. Esto necesariamente implica una *nueva* o *renovada* Constitución.

**Octava:** Por ser actualmente la democracia representativa la formalmente facultada para hacer los cambios fundamentales en la Constitución que impliquen una *Reforma del Estado*; los partidos políticos y los grupos

parlamentarios en el Congreso, deben promover, aprobar y reglamentar las iniciativas que implementen los mecanismos de democracia participativa que ya son una realidad en algunas entidades federativas y en el Distrito Federal pero faltan en la Constitución.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO QUINTO POR ORDEN DE MENCIÓN

González, Oropeza Manuel Participación Ciudadana en *Democracia y Representación en el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, IFE; TEPJF, Tomo I México, 1999. Pp. 225 y ss.

Bravo, Lira Bernardino *El Estado Constitucional en los países de Habla Castellana y Portuguesa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie C. Estudios Históricos No.10. México 1981 Pp.565 y ss.

De la Torre, Villar Ernesto Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM. Serie documental No. 5 México, 1978.

Talamantes citado por De la Torre Villar Ernesto. *La Constitución de...* Ob. Cit. P 138

O' Gorman, citado por Guedea Virginia en: *México en 1812*. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. Vol VIII, México 1980 pp.23 y ss.

Alamán, Lucas. Historia de México. Tomo quinto, p 409.

Reyes, Heróles Jesús. El liberalismo mexicano (los orígenes), citado por Jorge Sayeg Helú en Introducción a la Historia Constitucional de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1978 p.36

Rabasa, Emilio Historia de las Constituciones Mexicanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A Fuentes. No.63. México, 1990. P. 14

Tena, Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Porrúa. México 1957. P. 403

Madrazo, Jorge. Apuntes para un Estudio de la Vida y Obra de León Guzmán. Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie C. No.10 1981.

Tena, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 1944

Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus Constituciones. Antecedentes, Origen y Evolución Constitucional del Articulado Constitucional. LII Legislatura de la Cámara de Diputados México Porrúa, 1985. Tomo XII Pp. 133 y ss.

Madrazo, Jorge Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1985 P 340.

México a Través de sus Constituciones. Ob. Cit. Tomo V pp 346 y ss

Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Porrúa, México, 1946. Pp. 131 y 132.

De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa México, 1972. P 90

Martín , Moreno Francisco Las Grandes Traiciones a México. Joaquín Mortiz, 2000.

Juan María Alponete en: Corrupción y Violencia. Editorial y Opinión. El Universal ,29 de Enero del 2001.

Del Diario de los Debates del Congreso Constituyente Tomo I, p. 386

Hacia una Nueva Constitucionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México  
2000 Pp. 145 y ss.

Gerardo Unzueta El Universal. Editorial y Opinión. 17 de febrero de 2001.

Arvizu, Juan. Qué hacer con la Constitución? Cuarta Parte El Universal. 4 de febrero de  
2001.

Valadés, Diego. La Constitución Reformada. Instituto de Investigaciones Jurídicas México,  
1987.

El investigador cita a Valencia Carmona, quien en su libro Derecho Constitucional a fin de  
Siglo, hace una cronología de 600 reformas hasta 1995.

José Manuel Villalpando y que ha editado junto con otros historiadores la nueva Historia  
General de México , que es una versión modificada de la inicial Historia General de México  
que en 1976y en cuatro tomos coordinó Don Daniel Cosío Villegas fundador del Colegio  
de México

Krauze, Enrique. La Presidencia Imperial - Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano  
(1940-1996) Tusquets, Editores. México, 1997 (498 páginas)

Ovalle, Favela José. La Constitución de 1917. Editorial y Opinión. El Universal, 5 de  
Febrero de 2001.

Garrido, Luis Javier. El Partido de la revolución institucionalizada. Instituto de  
Investigaciones Sociales. UNAM, México 1987.

Albarrán, Gerardo Revista Proceso. No.1088, de 7 de Septiembre de 1997

Burgoa, Ignacio. Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "TRICOEL". Porrúa  
México, 1998.

Tello, Carlos. La Rebelión de las Cañadas. Editorial Cal y Arena del Grupo Nexos. México,  
1995.1 El Universal 24 de Marzo de 2001, desde la ENAH de la UNAM.

Duverger, Maurice Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel, Barcelona.,  
1988. P 47

Mercado, Pacheco Pedro. El Análisis Económico del Derecho. Una Reconstrucción Teórica  
Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1994

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

<b>6. CAPÍTULO SEXTO</b>	<b>277</b>
<b>EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA</b>	<b>277</b>
<b>6.1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>277</b>
6.1.1. Metodología de la propuesta	278
<b>6.2. LA DEMOCRACIA DIRECTA ES LA BASE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DERIVADOS DE LA SOBERANÍA POPULAR DEL ARTÍCULO 39 CONSTITUCIONAL</b>	<b>279</b>
6.2.1 Además de la Constitución, los Tratados Internacionales confirman los derechos políticos como parte de los derechos humanos	279
6.2.2 Los derechos políticos van mucho más allá del voto activo o pasivo	280
6.2.3 Los derechos políticos son derechos humanos	282
6.2.4 México: impunidad ante la violación de los derechos humanos, la llamada <i>Guerra Sucia y la violación de los derechos humanos de los muertos.</i>	283
<b>6.3 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA DOCTRINA MEXICANA</b>	<b>285</b>
<b>6.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA</b>	<b>288</b>
6.4.1 Ventajas:	288
6.4.2 Desventajas:	289
6.4.3 Qué hacer cuando se tiene razón en las ventajas y en las desventajas de la democracia directa?	291
<b>6.5 EXPERIENCIAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN TRES ENTIDADES FEDERATIVAS: EL DISTRITO FEDERAL, CHIHUAHUA Y SAN LUIS POTOSÍ</b>	<b>292</b>
6.5.1 El Distrito Federal, un avance extraordinario de reforma política y democratización.	292
6.5.1.1 La Ley de Participación Ciudadana del D.F: sólo un velo de democracia directa.	294
6.5.1.2 El Referendum: un derecho negado.	295
6.5.1.3 La Iniciativa Popular y el Plebiscito: derechos ineficaces	296
6.5.1.4 Las controvertidas "consultas populares"	298
6.5.1.5 La última consulta popular de Noviembre de 2001	299
6.5.2 Chihuahua: otro ejemplo de democracia directa frustrada	300
6.5.2.1 Breves antecedentes	301
6.5.2.2 Un ejemplar referendum fracasado	302
6.5.3 San Luis Potosí , y el incipiente ejercicio de la democracia directa	303
6.5.3.1 Cerritos: Una consulta popular a favor del PRI?.	304

---

<b>6.6</b>	<b>PROPUESTAS PARA EQUILIBRAR LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO DERIVADAS DE LAS EXPERIENCIAS.</b>	<b>305</b>
<b>6.7</b>	<b>PROPUESTAS SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA</b>	<b>306</b>
<b>6.8</b>	<b>PROPUESTAS ACTUALES CONCRETAS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA LA DEMOCRACIA DIRECTA.</b>	<b>312</b>
6.8.1.1	Comentarios Generales	314
<b>6.9</b>	<b>PROPUESTAS CONCRETAS SOBRE EL REFERENDUM</b>	<b>318</b>
<b>6.10</b>	<b>CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO SEXTO</b>	<b>323</b>
	<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	<b>326</b>

## 6. CAPÍTULO SEXTO

### EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION MEXICANA

#### 6.1 INTRODUCCIÓN

Como lo mencioné en la introducción general de este trabajo de investigación, la implementación de la democracia directa en México, vía las distintas formas de participación ciudadana, ya no es tema de discusión, porque en las Constituciones de algunas entidades federativas y en el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, ya existen como derechos ciudadanos el plebiscito, el referendun, la revocación de mandato y la iniciativa popular, lo que demuestra que ya son parte de la vida democrática de este país.

En consecuencia pareciera ser, que lo único que falta es que esta democracia directa, al igual que la democracia representativa sean un derecho incorporado en la Constitución Federal.

Sin embargo, es en esto precisamente, donde hay que dedicar particular atención en su propuesta de implementación, porque no basta incluirlas como parte de un proceso democrático y pretender que por estar en la Constitución, mágicamente la democracia permeará el imaginario institucional y colectivo, y la sociedad se volverá automáticamente democrática y participativa. Puesto que cabe hacer notar, que la práctica de estas formas de participación en aquellas entidades federativas donde ya existen, no han arrojado experiencias convincentes.

Es muy cierto que la sociedad mexicana ha presionado constantemente y por diversos medios para participar en esta nueva cultura democrática, así como en las decisiones que les afectan, pero en el momento del ejercicio efectivo, la participación se diluye, se vuelve tediosa, poco efectiva, costosa para el contribuyente y hasta anulada.

Por lo tanto, proponer la democracia directa requiere de un ejercicio metodológico; requiere de acciones pausadas pero seguras; tendrá que ser un ejercicio reflexivo de ensayo y repetición en una sociedad desafortunadamente decepcionada y defraudada en el ejercicio de sus derechos políticos. Pero también, de una sociedad poco acostumbrada a la tolerancia y al Estado de Derecho, y aquí es pertinente aclarar, que la creación de un Estado de Derecho sólo puede surgir si hay autoridad moral de las instituciones gubernamentales y del respeto a los derechos humanos.

Asimismo y en particular, se requiere de una enorme e intensa voluntad política de autoridades y actores políticos para no seguir simplemente escribiendo en la

Constitución derechos ciudadanos sin eficacia, sólo para aparentar que somos democráticos, porque lo único que conseguimos es seguir posponiendo y acrecentando el resentimiento de una sociedad que cada día se desespera más y que reclama con actitudes cada vez menos políticas, fuera de la ley, o francamente delictivas, sus derechos que legítimamente le corresponden y que sólo de manera formal, están en la Constitución.

### **6.1.1. Metodología de la propuesta**

Después de haber analizado en cinco capítulos precedentes las principales corrientes doctrinales de la democracia representativa y directa; sus primeras implementaciones y efectos en Europa occidental y de haber escudriñado a la democracia directa más efectiva del mundo que es la Suiza.

Asimismo, y después de haber examinado a la democracia en América Latina, particularmente la democracia directa en tres países muy similares a México; y cómo se ha desarrollado histórica y constitucionalmente la democracia en México y las propuestas de cambio sobre la misma; ahora lo que nos resta por hacer en este capítulo final, es la propuesta de implementación de la democracia directa en la Constitución de la República.

Por lo tanto, en este Capítulo, iniciaré ubicando a estos mecanismos de participación ciudadana dentro de los derechos políticos contenidos en la Constitución, pero también, como parte de los derechos humanos según el criterio, cada vez más aceptado del Derecho Internacional.

Más adelante, expondré la incipiente doctrina mexicana sobre el referendum; las ventajas y desventajas que implica instaurar estos mecanismos de participación ciudadana directa y sugerencias de como hacerlas efectivas.

Posteriormente haré un breve análisis de los mecanismos de democracia directa que ya se contienen en el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y en las Constituciones de algunas entidades federativas ; las iniciativas, las experiencias y algunos resultados.

Finalmente, haré las propuestas concretas de cambios en la Constitución para implementar el referendum y otros mecanismos de democracia directa.

## **6.2. LA DEMOCRACIA DIRECTA ES LA BASE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DERIVADOS DE LA SOBERANÍA POPULAR DEL ARTÍCULO 39 CONSTITUCIONAL**

En mi opinión y en un riguroso orden jerárquico-jurídico del articulado del Título Segundo, Capítulo I de la Constitución, ni siquiera sería necesario incluir expresamente la democracia directa en la Constitución Mexicana, porque la misma ya está consagrada en la Constitución en el artículo 39, en el cual, claramente se señala que: "La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo... El pueblo tiene en todo tiempo, el **inalienable derecho de alterar o modificar** la forma de su gobierno", lo que significa, que el pueblo podría ejercer en todo tiempo, la democracia directa sin más, como forma de gobierno.

Es decir, podría alterar la actual democracia representativa que es insuficiente para resolver sus demandas y podría ejercer por si mismo (derecho inalienable) la democracia directa, **porque el pueblo es el soberano.**

No obstante y como el artículo 41 también señala que dicha soberanía se ejerce mediante los poderes de la Unión y ello implica, la elección de representantes para conformar la democracia representativa, entonces el pueblo puede ejercer primeramente el derecho contenido en este artículo 41 y después con base en el artículo 39 (que insisto es superior en derechos porque es un derecho inalienable), puede también, exigir conforme al artículo 135, que el Congreso legisle ya, para la implementación de los mecanismos de democracia directa.

### **6.2.1. Además de la Constitución, los Tratados Internacionales confirman los derechos políticos como parte de los derechos humanos**

En el mismo sentido pero desde la perspectiva del derecho Internacional, y partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una tesis que sostiene en un caso concreto,<sup>1</sup> que el Convenio de la OIT de 1987 debe privar en la aplicación de los derechos sindicales sobre la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Corte sentó un precedente para subrayar que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a las leyes federales pero subordinadas a la Constitución.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tesis de Pleno LXXVI/99 ya citada en el Capítulo IV. Ver supra 5.8.6

<sup>2</sup> Aún cuando la Dra. Olga Sánchez Cordero insiste en que la Tesis de la SCJN no establece una jerarquía jurídica entre la Constitución, los tratados y las leyes federales, sino que sólo se hizo para apoyar la inconstitucionalidad de la ley burocrática, su opinión es incongruente o por lo menos, no se entiende entonces, por qué se menciona y se subraya en dicha Tesis, la primacía del Tratado de la OIT sobre la ley burocrática, en vez de confirmar la supremacía de la Constitución, no obstante que ésta, en su artículo 123 apartado B fracción X, es claro en cuanto a la libertad de asociación de los trabajadores.

Esta tendencia de invocar Tratados Internacionales por encima de leyes federales inconstitucionales, también puede darse precisamente cuando no haya leyes federales que reglamenten artículos Constitucionales que consagran y confirman derechos ciudadanos y por ello se crea un vacío legal.<sup>3</sup>

Es decir, en el tema que nos ocupa sobre la democracia directa, pueden invocarse tratados internacionales para ejercitar derechos políticos derivados de los derechos humanos y que no están expresamente regulados por leyes federales como es el caso del artículo 39 Constitucional.

Y ello no es ocioso, en primer término, porque los derechos que se contienen en los tratados internacionales ratificados por el Senado Mexicano, forman parte del derecho interno del Estado y de acuerdo al criterio de la SCJ, están en jerarquía superior a las leyes federales.

En consecuencia, si la Constitución, que es la ley suprema de la nación de acuerdo al artículo 133, y los tratados internacionales que están subordinados a la Constitución, pero por encima de las leyes federales, consagran derechos humanos y derivados de éstos, están los derechos políticos, estos documentos, como son entre otros: La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc., y que han sido ratificados, pueden ser invocados por los mexicanos para ejercer la democracia directa, porque además tienen fuerza de ley.

Así podemos concluir, que sólo harán falta leyes federales para regular el ejercicio de la democracia directa, pero no para implementarla, porque la misma ya está contenida en el artículo 39 de la Constitución y en los citados tratados internacionales que de acuerdo al artículo 133, son ley suprema.

Asimismo, porque de acuerdo al último criterio de la SCJN, los Tratados están por encima de leyes federales y sólo subordinadas a la Constitución.

## **6.2.2 Los derechos políticos van mucho más allá del voto activo o pasivo**

En efecto y además de la Constitución, los citados documentos internacionales, como son por ejemplo la Comisión y la Corte Interamericana y sus tesis o criterios, si bien no son vinculantes para los Estados, pero si son contundentes

---

<sup>3</sup> El Convenio 169 de la OIT, podría también ser invocado por los grupos indígenas del país, por no haber sido cumplido por México no obstante su ratificación en 1980. Este Convenio que reconoce el derecho de propiedad de los pueblos indios sobre los recursos naturales en donde sus pueblos o comunidades se asientan, intenta ser reconocido por el gobierno mexicano vía la controvertida Ley sobre Derechos y Cultura Indígena. No obstante grupos de indígenas organizados han demandado a la OIT, para que haga un entrafamiento al gobierno mexicano y lo cumpla con base en el mismo, y no en una "ley amañada." El Financiero Miércoles 14 de Octubre de 2001 P. 47.

en sus argumentos para la implementación y defensa de los derechos humanos incluidos los derechos políticos, que obviamente no se agotan en el voto para las elecciones y que significan en sentido primigenio:

- a) La participación directa o indirecta de las personas en lo individual y colectivo en los procesos de formación de la voluntad estatal o en los asuntos públicos.
- b) El sufragio efectivo y pasivo en las elecciones libres, auténticas y periódicas por medio del voto directo, libre, secreto y universal , así como intransferible y personal.
- c) El acceso o nombramiento en condiciones generales de igualdad a las funciones y cargos públicos ;
- d) La libertad de expresión, imprenta, reunión, asociación (libre e individual) y petición en materia política; así como las libertades ideológicas y religiosas. Además del derecho a la información.
- e) La defensa de la República y sus instituciones; así como la defensa de las formas de Estado y de gobierno; y
- f) La prohibición de extradición de reos políticos.

Sin embargo, y como cada vez los derechos políticos significan mayor y más efectiva participación de la ciudadanía, estos derechos políticos cada vez involucran también una intensa participación que se resume en:

El derecho de participar o intervenir en las decisiones gubernamentales y en el ejercicio del poder del Estado; es decir, la democracia directa.

En este sentido, la Comisión Interamericana precisa que hay una relación directa entre la vigencia de la democracia y el libre ejercicio de los derechos porque son valores humanos plenos.

Asimismo la Corte ratificó la interpretación de que las exigencias de la democracia, entre ellas, la de la libertad de expresión, es una *conditio sine qua non* para que los partidos puedan desarrollarse plenamente. Interpretación que obviamente debe extenderse a todos aquellos con derecho a expresarse individual y colectivamente, sean públicos o privados; por ejemplo, los medios de comunicación, "*con la única limitante del reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.*"<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Secretaría de Relaciones Exteriores, México. Tratados en vigor. Themis, 1991. P.p. 138 y ss.

Y la anterior limitante es exhaustiva, ya que, ni en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, autoriza la suspensión de los derechos políticos, según enuncia el artículo 27 de la Convención Interamericana, lo cual podría contravenir, en principio, el artículo 29 de la Constitución en materia de garantías individuales.

### 6.2.3 Los derechos políticos son derechos humanos

En esta afirmación se hace pertinente aclarar, que todavía hay un intenso debate y falta de precisión, para declarar que se entiende o que derechos abarcan los *derechos humanos*. Ya en 1994, Miguel Concha Malo y José Antonio Crespo en su libro: *Los derechos políticos como derechos humanos*,<sup>5</sup> advierten, cómo el gobierno intenta socavar los derechos políticos, o en el mejor de los casos : " propone a la sociedad mexicana un trato subliminal: mejor protección a las garantías individuales, a cambio de una cesión por parte de la ciudadanía de sus derechos políticos. "

Es decir, el gobierno intenta hacer una separación tajante entre derechos políticos y garantías individuales, y de esta situación el gobierno se aprovecha, porque todavía hay incongruencia y confusión en cuanto a la naturaleza y obligatoriedad de los derechos políticos, así como definir hasta donde abarcan los derechos humanos.

De inicio, es hasta aventurado señalar cuales son los derechos humanos, dar su clasificación y señalar su peso o importancia porque se parte del principio de que todos los derechos humanos son iguales y no debe establecerse una jerarquía. Sin embargo no puede dudarse que hay derechos primigenios que abarcan a todos los seres humanos por el hecho de serlo: hombres y mujeres, independientemente de su edad, raza, religión, etc., los cuales son por ejemplo: el derecho a la vida, la libertad, la dignidad, etc., y posteriormente se van otorgando derechos de acuerdo a las capacidades o discapacidades humanas, legales, sociales y políticas y es aquí, donde se otorgan los derechos políticos, que en principio sólo pueden otorgarse a los ciudadanos de un país al alcanzar la mayoría de edad y estar en pleno goce y ejercicio de éstos, así como del ejercicio de sus derechos civiles.

Sin embargo, la tendencia del derecho Internacional y universal es a la democracia, y ésta se basa precisamente en los derechos políticos como parte fundante de todos los derechos, ya que los derechos humanos preceden directamente de la conformación de instituciones políticas que rigen a la sociedad, y que se fundan a su vez en un Estado de Derecho.

---

<sup>5</sup> Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM y Ediciones La Jornada.

En este sentido, Héctor Cuadra afirma que : "Los derechos políticos son de tal naturaleza, pues sientan las bases de una relación ética entre el poder público (sus atribuciones y límites) y los derechos públicos del individuo, su reconocimiento práctica y protección".<sup>6</sup>

En consecuencia, los derechos políticos son prerequisite para el establecimiento de un Estado de Derecho que garantiza los demás derechos: civiles, sociales, culturales y económicos.

#### **6.2.4 México: impunidad ante la violación de los derechos humanos, la llamada *Guerra Sucia* y la violación de los derechos humanos de los muertos.**

Partiendo de la premisa anterior y sin entrar en la intensa discusión y controversia en la que actualmente está el Gobierno mexicano por el reclamo insistente de los organismos internacionales, nacionales y organizaciones no gubernamentales, por la violación constante de los derechos humanos,<sup>7</sup> o en el menor de los casos, por su escasa e incompetente atención, la cual se ha acentuado por el asesinato de Digna Ochoa y la condición legal de otros defensores y luchadores sociales.<sup>8</sup> Así como los asesinatos de mujeres no importantes o conocidas como luchadoras políticas, pero si profundamente desgraciadas por ser constantemente ignoradas en la impunidad de sus asesinatos en Chihuahua de todos conocido.

En consecuencia, la pregunta obligada es: Hasta donde deben abarcar los derechos humanos?

Es decir, no sólo hay impunidad en la violación de los derechos humanos de los vivos, sino también de los muertos.

Los muertos como consecuencia de un delito internacional o estatal (genocidio u homicidio) que esté impune pasa a ser parte de los derechos humanos independientemente de quien lo haya cometido. (Crímenes de guerra, de lesa humanidad o vil y simple asesinato común.)

Es evidente en consecuencia, que en México debe acentuarse y confirmarse que los derechos políticos son parte de los derechos humanos, porque los mismos garantizan precisamente el ejercicio de los otros derechos.

---

<sup>6</sup> Ibid. *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos en su dimensión internacional*. P.51

<sup>7</sup> Para Amnistía Internacional y otros organismos internacionales para la defensa de los derechos humanos, México se encuentra en la *lista negra* de países violadores de los derechos humanos junto a Chechenia, Sierra Leona, Turquía, Egipto y Brasil. En particular a México se le acusa, que sin estar en guerra civil, no hay plenas garantías ni para los defensores y luchadores sociales como fue el caso del asesinato de Digna Ochoa el 19 de Octubre de 2001..

<sup>8</sup> Los casos más notorios han sido los de los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera encarcelados en 1999 por defender de la abusiva tala de los bosques del Estado de Guerrero.

En nuestro país, constantemente se anuncia la creación de *Fiscalías Especiales* para atender asuntos de derechos humanos, grandes robos y fraudes a la Nación; *Comisiones Especiales* para resolver asuntos del pasado, presente o futuro... que hayan cometido o puedan cometerse por las corporaciones públicas y privadas (Pemex, los partidos políticos, *Los Amigos de Fox...*)  
Es una historia larga y nunca acabada e indefinida de impunidad y Estado de Derecho.

Revolotea la negociación política o la negociación de la ley en casos como el de los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, el caso del General Felix Gallardo encarcelado por proponer en 1993 un *Ombudsman Militar*; los campesinos de San Mateo Atenco, etc. etc. y el más publicitado porque por primera vez se lleva al banquillo de los acusados a un ex-presidente: Luis Echeverría por los crímenes de 1968 y 1971 en el llamado negro expediente de la *guerra sucia*, lo que demuestra que en la década de los 70 y 80, no estábamos muy lejos de la Argentina de Videla, del Chile de Pinochet y de los gobiernos más represivos y asesinos del Cono Sur y Centroamérica, no obstante que rompimos con Pinochet y apoyábamos a Fidel Castro.

Es decir, la *dictadura perfecta* que simpatizaba con la izquierda latinoamericana y reprimía a la izquierda mexicana.

Claro, todo siempre se legitimó por razones de Estado y de *Seguridad Nacional*. El régimen político priísta fue autoritario y represivo porque nunca toleró la oposición institucional, menos aquella que se levantó fuera del sistema político y de plano aplastó a la oposición clandestina.

Son incontables las acciones represivas, violentas y asesinas contra los estudiantes en 1968 y 1970, los sindicatos independientes de médicos y electricistas, Excélsior y la prensa de izquierda o crítica al gobierno y el asesinato y desaparición de decenas de periodistas; así como miembros de la Liga 23 de Septiembre, las Fuerzas de Liberación Nacional, el Partido de los Pobres, los guerrilleros Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, sólo por citar las más trascendentes y que no pudieron ocultar.

La lista es larga y *negra* y no es necesario abundar más. Es cierto y es justo reconocerlo, que en este actual gobierno se sabe la verdad, al parecer se transparentan los hechos y se busca hacer justicia. Desafortunadamente los hechos están demostrando más un juego político que verdadera voluntad política de hacer justicia.

El tiempo lo dirá, así como si vamos a tenerle que otorgar la razón a la prensa internacional cuando señala que el actual Procurador General, "está más preocupado en proteger a los militares, que en exponer y detener sus abusos".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> New York Times, 10 de Noviembre de 2001. P. Editorial 10A.

### 6.3 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA DOCTRINA MEXICANA

Como hemos podido observar en los antecedentes históricos de la democracia directa en la Historia Constitucional Mexicana, y que se desarrolló en la primera parte del Capítulo V, no existe abundante literatura sobre el tema y los autores mexicanos de Derecho Constitucional abordan los mecanismos de la democracia directa de manera general, enunciativa y dentro de los temas por ejemplo de la democracia, o en las formas de gobierno, pero no en estudios o análisis especializados, no obstante que ya es parte de algunas Constituciones de las Entidades Federativas.

Sólo recientemente, la democracia directa ha cobrado interés doctrinario y académico en México, en particular con la llamada Reforma del Estado.

En este tema es importante destacar, que varios países latinoamericanos estudiados en el capítulo IV, nos llevan la delantera en el análisis y profundidad sobre aspectos comparados de Derecho Constitucional y con la implementación en sus Constituciones de la democracia directa como ya se abordó.

Lo anterior desde luego tiene una razón de ser histórica y política. Esta última tiene que ver con el hecho de que durante mucho tiempo América Latina ha sido autoritaria y antidemocrática. O bien está la razón jurídica, ya que la mayoría de los países latinoamericanos incluido México, tomaron el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y con ello una serie de figuras políticas y jurídicas que adaptaron a sus Constituciones, pero de las que tampoco existen abundantes estudios comparados. La mayoría de los estudios constitucionales latinoamericanos tradicionalmente han sido nacionales y enfocados a la democracia representativa.

Por ejemplo, "el magnífico estudio comparativo del profesor Paolo Biscaretti de Rufia" como lo califica el Dr. Héctor Fix Zamudio para referirse a la *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*,<sup>10</sup> hace entre otros análisis, el estudio comparado de las formas de estado y de gobierno de diversos países de Asia y Africa, particularmente de Rusia, Sudáfrica y la Europa del Este.

Sin embargo, al entrar al análisis del constitucionalismo latinoamericano, éste se desborda en la revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y todo lo que ello implica (Cortes Constitucionales, el juicio de amparo, *el habeas corpus*, las leyes orgánicas de los citados tribunales, sus decisiones, su integración, su competencia, etc., etc.) pero no se abordan la democracia directa, no obstante que varias Constituciones latinoamericanas las contienen.

---

<sup>10</sup> Fondo de Cultura Económica. Estudio preliminar y traducción por Héctor Fix Zamudio. Primera reimpresión en español. México, 1996. P.p. 8 y ss.

Lo que si es de subrayar de este libro de Biscaretti, es el estudio comparado de la incorporación a las Constituciones latinoamericanas de los derechos humanos derivados de los instrumentos internacionales; así como la institución del *Ombudsman*, que aún cuando es relativamente reciente, pero ha cobrado particular interés y se ha implementado de manera progresiva.

En consecuencia, el estudio comparado de la democracia directa en América Latina todavía es todavía incipiente por razones históricas, políticas, sociales y jurídicas ya analizadas, y porque América Latina está aún consolidando sus recientes democracias representativas.<sup>11</sup>

Por lo que respecta al pensamiento doctrinal mexicano, éste es prácticamente inexistente porque sólo algunos constitucionalistas clásicos alcanzan a definir o comentar el tema del referendum.

Por ejemplo, Felipe Tena Ramírez en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*,<sup>12</sup> apenas hace mención del referendum en el Capítulo VI, *La Forma de Gobierno*, donde aborda la democracia, la república y la representación.

Es decir, el estudio se centra en la democracia representativa.

Del referendum dice que es una "forma atenuada del gobierno directo, y consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo".

Hace mención de la inclusión del referendum en la Constitución en 1977 para el Distrito Federal,<sup>13</sup> misma que "ha permanecido en el olvido, a manera de repudio de los gobernantes que no toleran la intervención directa del pueblo en sus actos de gobierno y por el desconocimiento total de estas formas de gobierno".

La Dra. Aurora Arnáiz Amigo en su libro *Soberanía y Potestad*,<sup>14</sup> al abordar en el Capítulo V, *La Soberanía en Hermann Heller*, en particular se refiere a la "voluntad de todos como principio democrático". Y es clara en precisar que "el hecho de que la voluntad de todos (principio de legalidad) prive sobre la legitimidad (captación del valor) no transforma la invalidez, porque la costumbre no crea juridicidad, sólo cuando el acto es jurídico."

De aquí que en caso de duda, deba recurrirse a los recursos políticos como el referendum o el plebiscito, "porque estos recursos controlan el respeto a la opinión pública y el acatamiento a sus decisiones libremente elaboradas."

---

<sup>11</sup> También podemos citar el breve análisis que hace el libro de Humberto Quiroga Lavié en su *Derecho Constitucional Latinoamericano*, en donde menciona a las Constituciones Latinoamericanas, que aceptan, omiten, prohíben y hasta consideran como delito (Honduras), lo que el autor denomina "formas de democracia semidirecta." Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie B Derecho Comparado. México, 1991. P.p. 30 a la 39.

<sup>12</sup> Porrúa Decimonovena edición México, 1983. Pp. 98 y 99.

<sup>13</sup> De esta reforma me ocuparé más adelante cuando aborde el Distrito Federal.

<sup>14</sup> UNAM. Dirección General de Publicaciones, Secretaría General y Coordinación de Servicios Académicos. México, 1999. P. 346.

Ignacio Burgoa en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*,<sup>15</sup> aborda el tema del referendun en el Capítulo *Las Formas de Gobierno* en el apartado sobre *La Democracia*, donde señala que es parte del elemento de control popular sobre la actuación de los órganos del Estado sobre todo las leyes.

El Maestro reconoce que sería excesivamente prolijo exponer y comentar las abundantes definiciones que se han dado sobre referendun por los autores extranjeros, por lo que sólo anota, las definiciones de García Pelayo, Karl Scmitt, Bielsa y Bidart Campos.

Por lo que respecta a los tratadistas mexicanos, cita a Héctor González Uribe para quien el referendun es: "La más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos."

Para el Dr. Burgoa, el referendun "implica más que una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y al través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su equiescencia para que una ley entre en vigor." Por lo que respecta a su opinión sobre la implementación del referendun, dice que sólo puede ser aconsejable en casos excepcionales "que impliquen la alteración sustancial de la Constitución, para que el pueblo pueda realizar un ejercicio de su poder constituyente, soberano o autodeterminativo".

Actualmente y a partir de las reformas democráticas de participación ciudadana como fue la incorporación en 1977 del referendun en la Constitución en el artículo 73, fracción VII (y que posteriormente se eliminó), empieza a haber un creciente interés jurídico y análisis político sobre la democracia directa.

Uno de estos trabajos iniciales, fue el del investigador Diego Valadés con su ensayo sobre *La Incorporación del Referendun al Sistema Constitucional Mexicano*.<sup>16</sup> y en otros estudios más recientes, en donde siempre ha insistido en incorporar a la Constitución la democracia directa.

Asimismo, se han venido realizando trabajos, artículos y ensayos por diversos autores y en particular por los partidos políticos para llevar a cabo la Reforma del Estado tanto a nivel federal como de las Entidades Federativas, destacando el Distrito Federal, y de los cuales me ocuparé más adelante.

---

<sup>15</sup> Porrúa México 1990. Pp. 556 a 558.

<sup>16</sup> Anuario Jurídico VI 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1980

## **6.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Existe en la literatura especializada un abundante debate en torno a las ventajas y desventajas de los mecanismos de democracia directa que generalmente la contraponen en contra de la democracia representativa.

Sin embargo, lo que debe quedar muy claro es que hasta hoy, no existe un trabajo o investigación seria que proponga la sustitución de la democracia representativa por la democracia directa.

En consecuencia, los debates que se llevan a cabo y que continúan abiertos, generalmente señalan sus ventajas y desventajas. No obstante, la mayoría de los autores consultados termina por señalar, que la democracia directa es un complemento esencial para la democracia representativa y la característica de un Estado democrático.

A continuación, enumeraré en mi opinión, las ventajas y desventajas en favor y en contra de la democracia directa, cualquiera que sean los mecanismos de participación ciudadana directa.

Estas ventajas y desventajas resumen lo investigado en este trabajo, tanto desde el punto de vista doctrinal como de las experiencias que se han tomado de los países que tienen democracia directa.

Es decir, tanto de países desarrollados como subdesarrollados. De países históricamente democráticos como Suiza, hasta países que han incorporado a la vida política y en sus Constituciones la democracia directa recientemente.

También hago la advertencia de que la lista es sólo enunciativa, no exhaustiva.

### **6.4.1 Ventajas:**

1a. La democracia directa requiere del federalismo, porque el mismo funcionará mejor si existe democracia directa en los tres niveles de gobierno.

2a. Pone en evidencia tanto la voluntad política del Gobierno para democratizar la vida pública, como la exigencia ciudadana y su cultura política por participar en la misma.

3a. Otorga legitimidad a los actos y decisiones de las autoridades, en especial a las reformas Constitucionales, y acercan al gobernante y al gobernado en un clima de estabilidad y confianza.

4a. Rompe con los intereses partidarios, de las coaliciones políticas y de los grupos de presión en el Congreso o el Parlamento .

5a. Resuelven una situación de emergencia para el país, o bien, cuando hay "cerrazón" y vacío político que ocasionan los parlamentarios o los gobernantes. Lo anterior fomenta el diálogo, la negociación y el consenso.

6a. Hace que los ciudadanos participen intensamente por lo siguiente:

- La consulta directa convoca a la responsabilidad ciudadana
- Fomenta el interés por los asuntos públicos, la información y la cultura política
- Se expresan de manera espontánea los intereses individuales, particulares y la opinión pública en general
- Se fomenta el debate público en las instituciones de enseñanza, en los sitios públicos y privados; se organizan foros y mesas de discusión; etc.

7a. Sensibiliza a la clase política, particularmente a los gobernantes y los partidos políticos.

8a.- Manifiesta la tendencia, credibilidad, transparencia e imparcialidad de los medios de comunicación; particularmente de la prensa y la televisión. Así también de los diversos grupos de presión.

#### **6.4.2 Desventajas:**

1a. La democracia directa debilita a la democracia representativa, en particular a los grupos parlamentarios y los partidos políticos.

2a. Es demagógica y en el mejor de los casos, sólo se cubre con un velo de democracia la vida pública y política del país.

3a. El principio de mayoría que se requiere para la consulta, puede ignorar a las minorías. O bien, cuando se requiere bajo número de participantes en una alta densidad de población, estos no representarán ni a las mayorías ni a las minorías.

4a. Los partidos políticos, sus coaliciones y los grupos de presión manipularán a sus partidarios para que opinen y participen de acuerdo a sus intereses.

5a. Resulta muy costoso para el contribuyente y además burocrático poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana.

6a. La ciudadanía no participa o es indiferente a este tipo de democracia por lo siguiente:

- Porque es acrítica o apática.
- Porque es ignorante, desinformada o no tiene cultura política de participación
- Porque es altamente influenciable por lo medios de comunicación, especialmente por la Televisión comercial.
- Porque la sociedad tiende a la crítica pero no a la propuesta.
- Porque cuando hay exceso de convocatoria de participación, la ciudadanía se cansa o se vuelve indiferente.
- Porque la intensa vida diaria y lo complejo de los problemas de una gran ciudad, impiden o posponen la participación.
- Porque los ciudadanos no participan como una forma de "castigar" a los gobernantes ante la ausencia de respuesta de otro tipo de demandas.
- Porque la gente informada o politizada, desconfía de estos mecanismos de participación.

7a. Porque cuando se incorporan en las Constituciones:

- Se incluyen exceso de mecanismos de participación.
- No se reglamentan en leyes secundarias.
- Se convocan con excesiva frecuencia o casi no se convocan.
- Se convocan para asuntos de poca importancia o de gran complejidad técnica y jurídica.
- Sólo se convocan cuando el gobernante tiene un interés particular en llevar a cabo una acción de gobierno o modificar la Constitución
- No hay suficiente información o la misma es parcial, abstracta, incomprensible para la mayoría de la población, es incompleta, etc.
- Se requieren exceso de requisitos para ejercitar el derecho a la participación.
- Prevalecen las convocatorias federales, sobre las locales y municipales.

8a. Sólo se copian estos modelos de participación de otras legislaciones sin tomar en cuenta la realidad histórica, política y social de un país.

9a. Porque aun cuando la ciudadanía sea participativa y abundante en su número, su heterogeneidad trae problemas de interpretación con respecto a los resultados. Es difícil decidir la tendencia de la participación dependiendo del clima político y lo que se someta a consulta o decisión. Se puede dar el caso de tendencias contrarias por las que la ciudadanía votó.

### **6.4.3 QUÉ HACER CUANDO SE TIENE RAZÓN EN LAS VENTAJAS Y EN LAS DESVENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA?**

Todos los argumentos a favor y en contra de la democracia directa, son con diversos matices, válidos y tienen su razón de ser, porque como lo dije anteriormente, en general, todas estas ventajas y desventajas son el resultado de las experiencias surgidas de todos los países con democracia directa, independientemente de su grado de evolución y cultura política. Y son también el resultado de la incipiente democracia directa en nuestro país.

Hasta Suiza que es el mejor ejemplo de democracia directa, no obstante ser tan participativa y evolucionada, presenta problemas y ciertas desventajas que los suizos han venido eliminando, perfeccionando, complementando y practicando para conocer y seguir aprendiendo de esta cultura política de participación ciudadana.

Sin embargo, jamás ha pasado por la mentalidad suiza disminuir y menos eliminar esta democracia directa. La misma ya es parte no sólo de la vida y la cultura política de ese país, sino es característica de su idiosincrasia.

En consecuencia, lo que hay que buscar es el equilibrio para ir restando las desventajas y sumando ventajas en el ejercicio de participación ciudadana directa, y eso haré en las propuestas que más adelante expongo.

Evidentemente esto no es simplemente un ejercicio teórico de abstracción, porque sólo mediante el ensayo y las experiencias reales se pueden obtener los resultados esperados, y ello depende básicamente del modelo de país que se quiere, del modelo político que se tiene, de su historia en la democracia, sus instituciones, su ciudadanía y en particular, se requiere de la intensa voluntad política para querer ser una sociedad democrática en un Estado de Derecho.

## **6.5 EXPERIENCIAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN TRES ENTIDADES FEDERATIVAS: EL DISTRITO FEDERAL, CHIHUAHUA Y SAN LUIS POTOSÍ**

### **6.5.1 El Distrito Federal, un avance extraordinario de reforma política y democratización.**

El Distrito Federal fue pionero en incorporar la figura del referéndum y la iniciativa en 1977, más no en su ejercicio.<sup>17</sup>

En efecto, cuando esta figura fue incorporada como un derecho político en la entonces Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (DDF), este "Departamento" estaba bajo el gobierno del Presidente de la República, quien a través de un funcionario que él mismo nombraba y removía y que se llamaba Jefe del Departamento del Distrito Federal, formaba parte de la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

En consecuencia, el ejercicio de la democracia para los habitantes de una de las ciudades más extensas del mundo prácticamente fue inexistente, y por ello también en 1987, desapareció la figura del referendun.

Sumado a la inaudita falta de democracia en la capital de los Estados Unidos Mexicanos, se carecía de un gobierno electo por sus ciudadanos, no tenía un Congreso Local, desde 1928 fueron suprimidos los Cabildos y por ende los Municipios para sustituirlos por un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos (cargos honorarios), y por las Delegaciones Políticas que administraban Delegados (empleados) del D.D.F.

Pero esta situación no sólo ha cambiado radicalmente, sino que sigue evolucionando hasta convertirse en la entidad federativa<sup>18</sup> que en forma extraordinaria y en un tiempo relativamente corto instauró la democracia.

En efecto y haciendo un breve recuento sobre este avance y consolidación de la democracia en el Distrito Federal, podemos destacar, como lo hice en el capítulo

---

<sup>17</sup> El 1o. de Dic. de 1977 se reformó el art. 73 Constitucional para incluir el referendun y la iniciativa popular que posteriormente se incluyeron en 1978 en la Ley Orgánica del D.D.F en el art. 58. Sin embargo ambas figuras nunca fueron reglamentadas ni puestas en ejecución.

<sup>18</sup> Independientemente de que el D.F. siga siendo el centro de los Poderes Federales, la Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México y el Centro Histórico, político, cultural y económico más importante del país, es también una entidad federativa plenamente reconocida en el artículo 122 de la Constitución General y en el artículo 2o. del Estatuto del Gobierno del D.F.

V, <sup>19</sup> que fue a partir del movimiento estudiantil de 1968, que presionó por democratizar el país y a la Ciudad de México.

Una somera cronología es la siguiente:

- a) El movimiento estudiantil de 1968, obligó al gobierno de Luis Echeverría a democratizar la Ciudad y darle una nueva estructura vecinal para que existieran las Juntas de Vecinos del D.F.
- b) Las primeras formas de movilización y participación urbana independientes se dieron en la década de los 80, en particular con el Movimiento Urbano Popular y la presión para la reconstrucción de las viviendas por los sismos de 1985.
- c) En 1988 se creó la Asamblea de Representantes en la que por primera vez los habitantes del D.F. podían a través del voto secreto escoger representantes, y que fue el primer paso de la reforma al gobierno de la Ciudad.
- d) El 21 de Marzo de 1989, 9 asambleístas convocaron a un plebiscito ciudadano para conocer de manera directa por los ciudadanos la forma de gobierno para la Ciudad, los que opinaron querer elegir quien los gobernara.
- e) En 1995 se llevó a cabo la elección de Consejeros Ciudadanos.
- f) En 1997, los ciudadanos del Distrito Federal por primera vez eligen, a través del voto universal, secreto y directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual además pertenece al Partido de la Revolución Democrática (partido de oposición al PRI y de izquierda).
- g) Asimismo, hay una Asamblea Legislativa compuesta por diputados electos también por voto universal, secreto y directo que en esa ocasión fueron mayoritariamente del partido en el Gobierno del D.F. (PRD)
- h) Cuenta con un Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, y a partir del 1o de Enero de 2000, fueron también electos por voto secreto y directo los Jefes de las 16 Delegaciones Políticas en las que está dividida la Ciudad.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ver supra 5.8.8 1.

<sup>20</sup> Por lo que se refiere a los nombres de estas nuevas figuras e instituciones políticas, es evidente que faltan las reformas políticas y Constitucionales para, por ejemplo, nombrar al Estatuto de Gobierno del D.F. como la Constitución del Distrito Federal precisamente porque es un Distrito Federal, es decir, la sede de los poderes federales y no el Estado del Valle de México, según lo prevee la Constitución en el artículo 44.

Sin embargo, ya podría nombrarse al Jefe de Gobierno del D.F. como el Gobernador de la Ciudad de México y a la Asamblea Legislativa compuesta por diputados, como Congreso Local, porque ambos, ejecutivo y legislativo, han sido electos por los ciudadanos a través de

Es evidente que esta breve reseña meramente cronológica y probablemente incompleta de la democratización de la Ciudad, ha significado un enorme esfuerzo ciudadano y de los partidos de oposición, fundamentalmente del PRD y del Partido Acción Nacional (PAN).

Que la misma no ha estado exenta de graves dificultades y enfrentamientos; irregularidades y hasta ilegalidades.

Que todavía le falta perfeccionar en mucho la reforma política y necesita de intensos cabildeos, voluntad política y mayor participación ciudadana.

Que todavía le cuesta a la autoridad legislativa y a los jefes de Gobierno del Distrito Federal democratizarse, para poder respetar el ejercicio de la democracia directa y sobre todo: hacerla efectiva.

Y un ejemplo de democracia regateada, escamoteada, velada o aparente es precisamente la Ley de Participación Ciudadana y que más adelante comentaré.

No obstante, nadie puede negar la capacidad de transformación democrática y la voluntad política para llevar a cabo el proceso de democratización en el Distrito Federal y lo demuestran las nuevas iniciativas presentadas por los tres partidos políticos más importantes (PRD, PAN y PRI) y el reciente Acuerdo de Reforma Política también aprobado por todos los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del D.F. con fecha 12 de Noviembre de 2001, que fue considerado "un día histórico", por casi toda la prensa nacional, y que también mencionaré más adelante.

#### **6.5.1.1 La Ley de Participación Ciudadana del D.F: sólo un velo de democracia directa.**

La ley está vigente desde 1998 y se compone de cinco capítulos desglosados en 112 artículos y cinco transitorios. No tiene aún reglamento.

En el Capítulo Primero sobre *Disposiciones Generales* y en el artículo 2.-, se anuncian los principios sobre los que se basará la participación ciudadana: "Democracia, Corresponsabilidad, Inclusión, Solidaridad, Legalidad, Respeto, Tolerancia, Sustentabilidad y Pervivencia.", definiéndose cada concepto.

En el artículo 3.- se enumeran los Instrumentos de Participación Ciudadana:

- **Plebiscito;**
- **Referendum;**
- **Iniciativa Popular;**
- Consulta vecinal;

---

voto universal, secreto y directo como lo hacen los ciudadanos del resto de las entidades federativas.

- Colaboración vecinal;
- Unidades de Quejas y Denuncias;
- Difusión Pública;
- Audiencia Pública; y
- Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

De los rubros anteriores y en estricto sentido, sólo los tres mecanismos iniciales subrayados por mi, pueden considerarse como democracia directa, porque el resto, si bien es cierto implican participación de la ciudadanía, pero de acuerdo a la citada Ley, no versan sobre modificaciones legales ni tienen consecuencia legales; la obligatoriedad o la vinculación de la autoridad es condicionada o difusa. O bien, la participación es individualizada como en el caso de las "quejas y denuncias" o meramente de carácter político como los "Recorridos del titular..."

No obstante y bien mirados: la Consulta Vecinal (IV) y la Colaboración Vecinal (V), podrían ser el inicio y ensayo precisamente de la democracia directa. Por aquí podría empezarse.

Sin embargo, el problema de esta Ley, es que sólo aparentemente otorgó democracia e implantó EXCESO de mecanismos de democracia directa para una sociedad no acostumbrada a la misma, o que desconfía de ella. Y luego que la autoridad otorga EXCESO de democracia directa, se asusta y la escatima y de plano la nulifica.

Ahora bien y por lo que respecta al Referendum, la Iniciativa Popular y el Plebiscito, haré sólo unos breves comentarios sobre los mismos, porque si bien es cierto que están en la Ley como derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para los habitantes del Distrito Federal, según se infiere de los artículos 8, 9, 10, 12 y 27 de la Ley de Participación Ciudadana.

Sin embargo y como ya lo dije, la propia ley se encarga de nulificarlos, lo que sólo demuestra la total falta de voluntad política para que la ciudadanía ejerza la democracia directa. Veamos por qué.

#### **6.5.1.2 El Referendum: un derecho negado.**

El artículo 25 de la citada ley, lo define como:

"...un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última."

Sin embargo, y como puede leerse, el propio artículo señala que debe ser conforme a una decisión previa de la Asamblea, situación que confirma el artículo 26, al subrayar que:

"es facultad exclusiva de la Asamblea...decidir si somete o no a referendun la aprobación del ordenamiento legal...."

Lo que ya puede interpretarse como un ejemplo de regateo a la democracia directa.

Por si lo anterior no fuera suficiente para escamotearle a la ciudadanía su participación, el artículo 34, anula cualquier esfuerzo para solicitar, convocar, realizar y aprobar un referendun, cuando **sorprendentemente** anuncia:

**"Art. 34.- Los resultados del referendun, no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante..."**

Qué puede ya decirse ante esta incapacidad y absoluta falta de voluntad política para querer una ciudadanía democrática?

Nada. Ya no caben los comentarios. Es obvio que la autoridad no quiere que el pueblo co-legisle.

### 6.5.1.3 La Iniciativa Popular y el Plebiscito: derechos ineficaces

Estos derechos ciudadanos también son derechos anulados por la misma ley como lo es el referendun, por lo siguiente:

En efecto y por lo que respecta a la Iniciativa Popular y que se define en el art. 36: "Como un mecanismo...para presentar ante la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia..."

Inicia como en el caso del referendun, poniendo restricciones comunes de lo que no puede ser objeto de ningún mecanismo de democracia directa:

- Materias de carácter tributario y fiscal.
- Régimen interno de la Administración Pública del D. F.
- Regulación interna de la Asamblea y de la Contaduría Mayor del D.F.

Y esa prohibición difusa y arbitraria que aparece en estos tres mecanismos:

- "Las demás que determinen las leyes".

Qué leyes?, qué materias?, por qué razones?, bajo qué argumentos legales y de legitimidad?

Además se le fijan una serie de requisitos que no sólo son burocráticos y costosos, sino que van en contra del más elemental conocimiento de la ciudadanía que como ya se ha apuntado aquí, es muy desigual y heterogénea en su educación, información, cultura política, etc.

Así cuando el art. 39 requiere en la fracción V el absurdo requisito de que la Iniciativa Popular :

"V.- Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los requisitos básicos de técnica jurídica..."

No sólo ignora que se trata de una iniciativa y no de un proyecto de ley.

No sólo ignora que la misma viene del pueblo y no de la Asamblea.

Y además la autoridad, quiere que la ciudadanía le haga el trabajo que le corresponde a la Asamblea, es decir, presentar los proyectos de ley con exposición de motivos, articulado y técnica legislativa (que no jurídica).

Se requiere algún otro comentario de la falta de voluntad política para otorgar al pueblo su legítimo derecho a la democracia directa?

Finalmente y por lo que respecta al Plebiscito y que es el único mecanismo vinculante de democracia directa (artículo 21), quizá porque es más una facultad del Jefe de Gobierno que propiamente de los ciudadanos, ya que sólo y a "su juicio" busca legitimar sus decisiones con apoyo de la ciudadanía, según lo confirma el artículo 13 cuando dice que:

"A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del D.F. 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."

Es cierto que de conformidad con el artículo 14 también es un derecho ciudadano, sin embargo, como el artículo 19 lo limita a que:

"no podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año".

Por lo tanto, si lo convoca el Jefe de Gobierno (sólo cuatro veces), la ciudadanía por lo menos en ese lapso, ya no tiene derecho a ejercerlo.

Asimismo, como el citado artículo 19, también prohíbe los plebiscitos en el año en que se celebran elecciones de representantes populares, ni durante los 60 días posteriores a su conclusión, aunado a los 90 días de anticipación que se requieren para su convocatoria (artículo 17), pues difícilmente se podrán celebrar plebiscitos en épocas electorales.

Finalmente, también tiene las mismas prohibiciones que el artículo 16 menciona para el referendun y la iniciativa popular, y que se acentúa o adicionan (las limitantes), con esa difusa y arbitraria prohibición:

"Las demás que determinen las leyes."

Con lo que prácticamente se desvanece este derecho.

#### **6.5.1.4 Las controvertidas "consultas populares"**

Estas consultas populares que no están previstas en la Ley de Participación Ciudadana que venimos comentando, han sido la práctica de "democracia directa" por parte del Gobierno del Distrito Federal.

Desde luego estas consultas populares no tienen fundamento legal en la citada ley, y tampoco son el ejercicio de la modalidad de "Consulta Vecinal" que está en el artículo 45, porque la misma está dirigida a "los vecinos de las demarcaciones territoriales" y restringidas por ejemplo a colonias, sectores industriales, grupos sociales organizados o Comités Vecinales.

Es decir, están delimitados a sectores de la población para que emitan opiniones o formulen propuestas de soluciones a problemas colectivos en los lugares donde residan.

En consecuencia, las "consultas populares" que se vienen practicando desde que Rosario Robles asumió la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, y que hizo sobre el Horario de Verano en plena campaña, cuando C. Cárdenas, entonces el primer Jefe de Gobierno electo por voto universal, secreto y directo en el D.F., dejó la Jefatura para ser candidato a la presidencia de la República por el PRD en las elecciones federales del 2000.

Asimismo, Andrés Manuel López Obrador actual Jefe de Gobierno, continuó esta práctica sobre el mismo tema del Horario de Verano; sobre el "Seguro Unico para Vehículos Automotores" (SUVA), en contra de la propuesta de IVA para alimentos y medicinas, el incremento a las tarifas del agua, sobre el programa de Desarrollo Urbano 2001-2006 de la Secretaría de desarrollo Urbano y Vivienda, entre otras.

En este contexto, el Jefe de Gobierno insiste en someter a consulta todo aquello que tenga que ver con la economía familiar, "Para qué equivocarnos (en las decisiones), si podemos preguntar. No importa que sólo 50 mil votantes hayan participado, (en la consulta de la tarifa del Metro) de todas maneras son más que el Gobierno del D.F. y toda la Asamblea Legislativa".<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Entrevista del jefe de Gobierno Andrés M López Obrador para Milenio Diario. 26 de Noviembre de 2001.

La última consulta telefónica celebrada los días 24 y 25 de Noviembre de 2001, fue para que la ciudadanía "decidiera", si el Gobierno de la Ciudad debe incrementar 50 centavos la tarifa del transporte colectivo en sus distintas modalidades (metro, trolebús, tren ligero y autobús).

Es evidente que esto no es democracia directa y sólo una forma rápida por parte del jefe de Gobierno del D.F., para pretender legitimar decisiones que de antemano ya han sido acordadas.

O bien, para justificar acciones que no van a ejecutarse por razones políticas, presupuestarias; porque no son convenientes, porque hay rechazo por los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa, etc.

Oportunismo político con velo de democracia, porque no obstante que existen los mecanismos de participación ciudadana ya citados, es más fácil evitar todos los requisitos legales, costos y desgaste político en caso de rechazo por la ciudadanía, etc. y aparentar que se consulta a la misma en decisiones que les afectan, sobre todo a las clases populares.

Además de que dichas formas de participación aún cuando estén en una Ley, pero no han sido reglamentadas.

#### **6.5.1.5 La última consulta popular de Noviembre de 2001**

En el caso concreto de la consulta para el incremento a la tarifa del transporte público que presta el D.F., y que con la participación de 47 mil 835 ciudadanos, de los cuales 28 mil votaron por el incremento.<sup>22</sup> Sin embargo la participación de la ciudadanía y de los habitantes del D.F. fue escasa, porque el D.F. tiene 8.5 millones de habitantes, más 9 millones de las áreas conurbadas; de los cuales, un promedio de 5 millones del D.F. y áreas conurbadas del Estado de México (Ciudad Netzahualcóyotl, Chalco, Tlanepantla, etc.,) usan habitualmente el transporte público que ofrece el gobierno de la Ciudad.

En consecuencia dicha consulta, no puede ser una decisión seria e impuesta para el resto de los usuarios que no opinaron. Porque además, el incremento a dos pesos que costará el transporte colectivo a partir del 1o de Enero de 2001, fue una decisión ya tomada antes de la consulta.

Y esto, evidentemente no es democracia, sino autoritarismo con populismo.

En este tema, creo que la mayoría de los ciudadanos, independientemente de que si usamos el metro o no, en forma conciente y honesta, estamos de

---

<sup>22</sup> El Financiero. Sociedad. Martes 27 de Noviembre de 2001. P. 44

acuerdo en el incremento a ese servicio público gubernamental, porque es más que evidente que el Metro necesita urgentemente presupuesto para mantener ese servicio indispensable para millones de usuarios.

Por lo tanto, cuando la autoridad legal también tiene autoridad moral, no necesita hacer estos aparentes ejercicios de democracia.

Basta con que tome la decisión ante un hecho tan evidente: la necesidad de incrementar la tarifa para recaudar mil millones de pesos más <sup>23</sup>, para financiar un servicio público indispensable, y asuma la responsabilidad política de la decisión.

Para ello fue legítimamente electo: para tomar decisiones y asumir las consecuencias y costos políticos.

No obstante y en esta "consulta popular" , 19,757 votantes también votaron por el no al incremento. De estos participantes, muchos quizá votaron negativamente, porque seguramente perciben salarios mínimos o menos. Pero seguramente otros muchos, simplemente lo hicieron por llevar la contra a los actos de un gobierno de oposición, por ignorancia, por "castigar" al gobierno ante la falta de respuesta de otras demandas : salario, empleo, seguridad, vivienda, comercio ambulante, etc., etc.

## **6.5.2 Chihuahua: otro ejemplo de democracia directa frustrada**

Otro lamentable ejemplo de manipulación por parte de los partidos políticos para anular, en este caso, el ejercicio de un ejemplar referendun, fue en el Estado de Chihuahua en el año de 1997.

Chihuahua tiene una larga historia de lucha ciudadana que emerge desde 1986 cuando en un movimiento convergente llamado *Chihuahua 86*, y en el que participaron, entre otros, desde campesinos, organizaciones empresariales, la jerarquía católica, algunos medios de comunicación , trabajadores y amplios sectores de la clase media para luchar y manifestarse en contra del autoritarismo que impedía la alternancia y el libre voto; así como en contra del centralismo que manejaba las decisiones y las imponía en el Estado.

La lucha fue tan intensa y fructífera que en 1992, el PAN ganó en Chihuahua la segunda gubernatura después de haber ganado por primera vez en Baja California.

---

<sup>23</sup> Aún con el incremento, el Gobierno del D.F. tendrá que mantener un subsidio de 2 pesos con 60 centavos por viaje. Fuente: Secretaría de Transporte y Vialidad del D.F.

### 6.5.2.1 Breves antecedentes

En 1994, el PAN, como el nuevo gobierno de oposición y con mayoría en el Congreso local, reformó la Constitución del Estado en el artículo 202, para incluir la democracia directa a través del referendun, el plebiscito y la iniciativa popular. Convirtiéndose así Chihuahua, en la primera Entidad Federativa que incluía los mecanismos de participación ciudadana directa en su Constitución por un partido de oposición.

Asimismo también se aprobó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que fue la primera ley electoral que rompió con los viejos esquemas de inequidad, falta de transparencia e imposición que el PRI había impuesto autoritariamente durante su larga estancia en el poder federal y local.

Misma Ley que posteriormente, provocó una feroz contrarreforma por parte de los partidos PRI y el PRD <sup>24</sup> al ganar la mayoría en el Congreso local en las elecciones intermedias de 1997.

En efecto, al haber hecho el PAN en esta Ley entre otras reformas importantes, una nueva distritación que significaba "un ciudadano un voto" y eliminar la sobrerrepresentación, se emparejó el número de ciudadanos por distrito, porque antes de las reformas los diputados de zonas rurales necesitaban muchos menos votos para ganar que los diputados de las zonas urbanas.

No obstante con las nuevas reformas hechas por la coalición PRI-PRD, a los cuales tampoco les importó el veto del entonces gobernador Francisco Barrio Terrazas, se dió a juicio de los chihuahuenses un gran retroceso en lo que respecta al Tribunal Estatal Electoral, en cuanto a la regla de porcentaje de género que tiene que ver con las listas a candidatos al Congreso, consejeros electorales, regidores, etc.

También hubo retroceso por lo que respecta a la composición del Congreso con aumento de diputados costosos (18 millones de pesos de más) e innecesarios; en cuanto a la mayoría de 50+1 para hacer cambios a la Constitución en vez de las dos terceras partes; ya no se requiere hacer campaña para las diputaciones plurinominales, basta ser elegidas por "cabildeo", etc., etc.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Bueno, en realidad sólo fue un voto del único miembro del PRD en el Congreso local.

<sup>25</sup> Para conocer con detalle toda esta historia desde el punto de vista jurídico y político, veáse el interesante análisis del politólogo Alberto Aziz en Referendun y Ciudadanía. Perfiles Latinoamericanos No.12, junio de 1998. P.p. 206 y ss. Aquí, el autor reconoce que aún cuando él hace un análisis político y jurídico, es difícil evaluar no sólo la experiencia del primer intento de referendun en México, sino en general, la amplísima reforma electoral que en México se ha vuelto extremadamente compleja, "propia de expertos y especialistas en elecciones, leyes y procesos electorales".

Sin embargo la sobredistribución que implica una sobrerrepresentación de los distritos electorales rurales fuente de votos priista, la mezcla de distritos rurales con urbanos, y el aumento innecesario en el número de diputados, fueron los puntos torales de la contrarreforma del PRI-PRD.

Además obviamente de la falta de consulta ciudadana para hacer estas reformas , ya que tanto la Constitución de Chihuahua, como la Ley Electoral de 1995 que estaba vigente, otorgaban como derecho ciudadano someter a referendun leyes o reglamentos municipales o reformas a los mismos; o bien, tratándose de reformas o adiciones a la Constitución del Estado (art. 219 de la Ley Electoral de 1995).

### 6.5.2.2 Un ejemplar referendun fracasado

Como resultado de esta contrarreforma, un grupo de ciudadanos y organizaciones de diversa naturaleza se constituyeron en un gran consejo ciudadano de más de 80 000 personas llamado: Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referendun (CCPR), que en general tenía como objetivo derogar dicha reforma electoral que consideraban regresiva, autoritaria y como una nueva forma de control por parte del PRI y de un sólo diputado aliado del PRD, de los organismos electorales estatales y del Congreso local.

No obstante, el proceso del referendun fue constantemente bloqueado y obstaculizado hasta ser descalificado, tanto por las ineficiencias y lagunas legales existentes para su eficaz ejercicio; como por el propio IFE, y los partidos PRI y el diputado del PRD.

En efecto, y entre las ineficiencias legales, los integrantes del CCPR, advirtieron la falta de reglamentación de estas formas de participación ciudadana. Es decir, ausencia de ley reglamentaria.

Asimismo, algunas disposiciones resultaban demasiado generales y no estaban claramente precisadas como lo fue por ejemplo, "la de ciudadanos debidamente identificados" los cuales, muchos no llevaban o no tenían su credencial de elector en el momento de la votación.

Por otra parte, el Convenio que celebraron el IFE y el Tribunal Estatal para el apoyo en la base de datos y eliminar registros duplicados, inexistentes, etc., Así como cotejar el número exacto de caracteres alfanuméricos (18 dígitos) no había sido acordado por el Consejo Federal del IFE, sino sólo por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral, y esta responsabilidad se le atribuyó a Felipe Solís Acero, Secretario Ejecutivo del IFE lo que provocó entre otras irregularidades, su dimisión.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Sobre el caso de este funcionario, cinco consejeros electorales del IFE después de las elecciones federales de 1997, pidieron una revisión sobre el trabajo realizado por él y promovieron su salida debido a "procedimientos no transparentes" en su actuación. Esto

En consecuencia, el referendun fue descalificado debido al conteo en el número de participantes; porque no obstante haber participado 185 707 ciudadanos, se descartaron 46 572 nombres por no cubrir los 18 dígitos.

Si se hubieran reconocido a los 185 707 ciudadanos, (cifra por demás extraordinaria en este primer ejercicio de participación ciudadana directa), sobrepasaban a los 172 010 ciudadanos que se necesitaban para llevar a cabo el referendun, (10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal).<sup>27</sup>

Es decir, 13 679 ciudadanos de más, participaron los días 15 y 18 de Octubre de 1997, en este extraordinario ejercicio de democracia directa, dando un total de 185 707 ciudadanos, que ejercieron por primera vez en este país la democracia directa, que hasta ahora, ninguna entidad federativa ha experimentado hasta la fecha con tanta participación.

No obstante, este ejemplo de real y auténtica participación ciudadana directa fue anulado y con ello la ciudadanía una vez más, se sintió defraudada.

Sin embargo la ciudadanía de Chihuahua se demostró asimismo, a las autoridades gubernamentales y electorales, tanto federales como locales, como a la sociedad mexicana, que si puede ser posible el ejercicio de la democracia directa.

### **6.5.3 San Luis Potosí , y el incipiente ejercicio de la democracia directa**

La Constitución de San Luis Potosí incorporó a partir de Noviembre de 1996 el referendun y al plebiscito como formas de participación ciudadana en los artículos 38 y 39.

No existen muchas experiencias de participación ciudadana directa, no obstante que esta entidad federativa también tiene una larga trayectoria de lucha por el respeto a la voluntad popular y la dignidad ciudadana, en particular de las mujeres potosinas.

En efecto, San Luis Potosí fue el Estado pionero en implantar el voto femenino en su Constitución desde 1922.

---

provocó una intensa campaña de la prensa gubernamental en contra de estos cinco funcionarios electorales.

<sup>27</sup> Fuente: Alberto Aziz. Ob. Cit. N. 23. El autor reproduce la carta del CCPR al Lic. Solís Acero con fecha 1o de Dic. de 1997. En donde además de los datos técnicos señalados le piden que renuncie.

A nivel nacional es hasta 1953, que este derecho se garantiza para votar y ser votada, y en 1974, es cuando se eleva a rango constitucional la igualdad entre el hombre y la mujer.

Asimismo y hasta 1993, las leyes electorales establecen que los partidos políticos deben permitir mayor participación de la mujer en la vida política, postulándolas para cargos de elección popular.

Por lo que respecta a la democracia directa en San Luis Potosí, ésta no es una idea novedosa, ya que en 1922 el entonces gobernador del Estado, Rafael Nieto, presentó a la Legislatura local un proyecto para incorporar a la Constitución la iniciativa popular, el referendun y la revocación.

Sin embargo, dicha propuesta no prosperó debido a los álgidos acontecimientos derivados de la Revolución Mexicana

El país vivía una intensa efervescencia política y una intensa lucha por el poder político, por lo que lo más trascendente consistía en consolidar la democracia representativa.

No obstante ello demuestra la raíz democrática del pueblo potosino y la constante demanda y alto interés de sus ciudadanos, por involucrarse cada vez más en los asuntos públicos.

Es evidente que la lucha electoral ha sido intensa en San Luis Potosí , por la larga historia de fraudes electorales que la sociedad ha padecido.

En particular la actitud fraudulenta por parte del PRI para impedir el arribo a la gubernatura del ya célebre Salvador Nava .

Ello ha ocasionado que la sociedad potosina se organice activamente en fuertes asociaciones civiles y de participación ciudadana a través de las consultas ciudadanas para contrarrestar la actitud dominante y autoritaria del PRI en el Estado.

Sin embargo, la sociedad potosina es una sociedad altamente polarizada por una parte, entre una clase media, media alta y rica, vinculada a la iglesia católica y los sectores empresariales conservadores; y por la otra, una cada vez más extensa clase urbana marginada, aunada a otra extensa clase campesina muy empobrecida, que vienen engrandeciendo la periferia de la capital ante la falta de incentivos en el cuasi desierto Estado centro-norte de la República y la creación de maquiladoras.

#### **6.5.3.1 Cerritos: Una consulta popular a favor del PRI?**

Esta situación provocó una particular experiencia de consulta popular y por ende de democracia directa en favor del PRI, en el Municipio de Cerritos, S.L.P.

La historia es la siguiente: el 4 de Diciembre de 1994 se celebraron elecciones municipales en el citado municipio y el PRI obtuvo un avance notable para su planilla encabezada por José Ruiz Vaglienty, lo que ocasionó fuertes sospechas de fraude por parte de su competidor el panista Alfredo Fernández Moreno, el cual encabezó una sonada protesta que incluyó la ocupación del Palacio Municipal.

Ante tal situación, ambos partidos decidieron someter a consulta popular una nueva votación que tuviera una "legalidad informal". Es decir, que el partido perdedor en la consulta aceptaría el resultado de su oponente.

Así el 21 de Marzo de 1995 los ciudadanos volvieron a votar en una boleta que simplemente preguntaba: "Desea que siga la administración municipal? SI o NO".

Para ello se instalaron 32 casillas y los ciudadanos no sólo votaron nuevamente por el PRI, sino que este partido ganó con más amplio margen que en la votación formal precedente.

No obstante cabe aclarar, que los panistas que votaron originariamente decrecieron en su participación.

Será porque desconfiaron de esta "segunda vuelta" no legalmente establecida o, se cambiaron al PRI?

## **6.6 PROPUESTAS PARA EQUILIBRAR LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO DERIVADAS DE LAS EXPERIENCIAS**

Como hemos visto a lo largo de toda esta tesis y desde que se instauró la democracia directa en la historia política de diversos países de muy variadas características y en diversas épocas, hemos observado cómo la participación ciudadana directa tiene diversas ventajas y desventajas derivadas de su ejercicio.

Decíamos también, que todas estas ventajas y desventajas por ser el resultado de la realidad experimentada en su ejercicio, deben ser tomadas todas en cuenta. Es decir, si bien ambas se enfrentan, pero no se excluyen ni se aniquilan así mismas, ni tampoco puede optarse por unas para descalificar a las otras.

En consecuencia, lo que hay que hacer es intentar equilibrarlas y adecuarlas sobre todo en cada caso en particular. La tarea no es fácil y requiere de imaginación, pero desde luego de sentido común y conocimiento de la realidad.

Es importante también advertir, que estas propuestas están destinadas para México y como parte de una *nueva* democracia en América Latina; porque si bien es cierto que las ventajas y desventajas antes enunciadas son la experiencia de muchos países, pero América Latina es prácticamente un *mundo nuevo* para la democracia representativa, con mayor razón lo es, para la democracia directa. Y México no es la excepción.

## 6.7 PROPUESTAS SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA

A continuación expondré las propuestas, partiendo de las *ventajas* y *desventajas* antes expuestas sobre la democracia directa, para buscar su punto de equilibrio. Es decir, se trata de un ejercicio de lo que *debe o no debe hacerse* para decir después como propuesta, lo que *debería hacerse* y su fundamento.

### **PRIMERA: SÍ A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

Fundamento: La democracia directa no debilita a la democracia representativa. Por el contrario, no sólo la fortalece y la complementa, sino categóricamente legitima la acción de los grupos parlamentarios y las decisiones gubernamentales. No obstante, gobernantes y representantes deben ser legítimamente electos para que tengan autoridad moral y no sólo legal. Esto es imprescindible e impostergable.

Un representante y un gobernante con autoridad moral, no necesita consultar sus decisiones, salvo las más trascendentes o coyunturales.

### **SEGUNDA: SE REQUIERE DE UNA INTENSA VOLUNTAD POLÍTICA.**

Fundamento: La democracia directa acerca al gobernante y al gobernado en un clima de estabilidad y confianza, siempre y cuando exista la voluntad política del Gobierno y de los grupos parlamentarios para democratizar la vida pública, y por la otra, el verdadero interés del ciudadano de participar.

Es inútil que ambas partes finjan ser democráticas sino hay, por parte del gobierno, una verdadera voluntad política para permitir que los ciudadanos participen, sean tomados en cuenta y se respeten sus decisiones; y por parte del ciudadano, no basta sólo exigir y asumir la cómoda postura de sólo criticar, también hay que asumir el compromiso de participar y proponer y trabajar en ello, y esto sólo se logra a través de una auténtica cultura política ciudadana de participación.

### **TERCERA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE QUE IR PRECEDIDA DE UN ÉTICO Y DEMOCRÁTICO DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Fundamento: No puede pretenderse que la sociedad participe y decida responsablemente, si desconoce por qué y para qué participa y se le niega el derecho a conocer la verdad. Es decir, el derecho a la información

En consecuencia lo primero que el Estado debe reglamentar es el derecho a la información tantas veces discutido, y finalmente consensuado en una primera iniciativa que se convierta en una ley reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución y con verdadera voluntad política,<sup>28</sup> para que el Estado abra y se abra a la información.

---

<sup>28</sup> Y esto es definitivo, porque el primer intento fue una propuesta por parte de la SECODAM que se llamaba *Ley de Acceso a la Información* que resultó muy restrictiva y contraria al derecho de información. Simplemente baste mencionar que había un artículo que restringían la

Esto no fue una tarea fácil, ya que hay que empezar por definir conceptos como el de información *pública, privada, reservada, secreta, oficial*, y su interpretación. Sin embargo el objeto de la ley debe ser único: los ciudadanos tienen el derecho de solicitar la información a la autoridad y ésta tendrá la obligación de entregar la verdadera información. En este contexto, la nueva iniciativa que el 30 de Noviembre de 2001 se presentó ante la Cámara de Diputados denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que a juicio del Investigador José Ramón Cosío es afortunada.<sup>29</sup> señala una serie de ventajas, las más, y todavía algunas limitantes como los alcances de la ley respecto del Distrito Federal y la ausencia de otras precisiones. Así como quienes serán los órganos del Estado encargados de difundir y regular este derecho a la información.<sup>30</sup> Asimismo, el tema nos lleva invariablemente a los medios masivos de comunicación. Por lo que tendrá que ser una tarea de gran responsabilidad política y precisión jurídica para no caer en la arbitrariedad, la discrecionalidad, el oportunismo y la revancha sobre todo al otorgar las concesiones. En la libre expresión y crítica al gobierno, la prensa ha jugado un papel importante en la información y muchas veces responsable y bien intencionado. Sin embargo, el Estado no puede seguir en el vacío que ha sido llenado sobre todo por la televisión comercial y que se ha convertido en la mayor fuente de información del grueso de los mexicanos, porque es más cómodo que leer, de acceso directo y resumidora de noticias; pero a su criterio, lo que la convierte en altamente manipuladora, tendenciosa y hasta *partidizada* y profusa en *encuestitis* sobre diversos actos del gobierno Federal y del D.F. que no sirven para la toma de decisiones, pero que sí influyen en la opinión del televidente. Sin embargo, participación ciudadana, derecho a la información, libertad de expresión, medios masivos y su concesión deben regularse por separado pero articulada y coherentemente.

---

información por "alterar el orden social o causar daños irreparables o **desinformar a la sociedad**"

Así no se puede y no hay seriedad ni voluntad política! Afortunadamente la propuesta se desechó.

<sup>29</sup> Jefe del Departamento de Derecho del ITAM. *El proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información*. Milenio, Domingo 9 de Diciembre de 2001. De la cual el investigador señala que faltó "el órgano final de cierre de toda la materia, que podría ser un órgano constitucional autónomo" como ya lo había señalado en otro artículo. (ver nota siguiente).

<sup>30</sup> Una mayoría de los juristas se inclinan por un órgano autónomo y una ley federal orgánica que regule la conducta de todos los funcionarios federales de los tres poderes y de los órganos autónomos: Banco de México, IFE, CNDH, entre otros. No obstante ello también implica el peligro de concentrar la información y se volvería un órgano con un gran poder sobre el manejo de la información lo que sería contraproducente. Por lo tanto, la ley también debe precisar con claridad, los criterios para otorgar la información, los eficaces recursos en contra de la negativa a la información, entre otros. José Ramón Cosío D. *Los órganos reguladores del derecho a la información*. Milenio, Domingo 12 de Noviembre de 2001.

Asimismo, los partidos PRI, del Trabajo, el Verde Ecologista y Convergencia por la Democracia han presentado tres iniciativas para la Ley de acceso a la información pública y crear un organismo autónomo.

#### **CUARTA: NO AL EXCESO DE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA NI A SU CONVOCATORIA**

Fundamento: La experiencia ha demostrado que cuando hay excesos de mecanismos de participación ciudadana o su convocatoria, el ciudadano pierde interés, no se garantiza la participación y se confunden estos mecanismos. Las experiencias nos las han dado Colombia y Perú .

En consecuencia, hay que empezar incorporando paulatinamente mecanismos de participación a nivel federal como local.

Por ejemplo, en México se puede empezar estableciendo el referendun constitucional para las reformas constitucionales y posteriormente que cada Entidad Federativa organice y decida sus propias formas de participación de acuerdo a la estructura económica y social del Estado pero sin caer en excesos de mecanismos de participación, como la actual Ley de Participación Ciudadana del D.F. La participación ciudadana no debe estandarizarse simplemente porque hay tres niveles de gobierno y administración.

Esto no funciona ni es democrático.

Ello no significa que se deje al arbitrio de gobernadores o caciques (en el caso del Municipio) la arbitraria decisión de convocar o no a referendun; o de incorporarlo como un derecho de la entidad, porque la experiencia ha demostrado que de muy poco ha servido que se contenga en algunas constituciones locales, sino existe la voluntad política de permitir su libre, legal y legítimo ejercicio.

Lo que si es evidente, que cada vez más Constituciones locales adoptan la democracia directa y será la ciudadanía la que presione al Congreso, al Ejecutivo local; y a los Ayuntamientos para incorporarla como un derecho legítimo derivado de la Constitución Federal y también de cómo sea ejercido a nivel nacional. Al tiempo.

#### **QUINTA: DEBE REGLAMENTARSE LA PARTICIPACION CIUDADANA PERO NO DEBEN EXCEDERSE EN REQUISITOS QUE NULIFIQUEN LA PARTICIPACION**

Fundamento: Hay sobradas experiencias para afirmar que la falta de reglamentación o el exceso de requisitos, anula la participación.

Cada vez que se establezca un mecanismo de participación debe reglamentarse. Si se incorpora a nivel Constitucional deberá ir inmediatamente anexada la Ley Reglamentaria correspondiente y su reglamento. Para qué esperar o posponer su reglamentación?

Es decir, se parte de la base de que la autoridad política y gubernamental tienen la voluntad política de entender, que hay decisiones que necesariamente se deben consultar al pueblo soberano vía referendun o plebiscito.

En consecuencia, la modificación Constitucional, la Ley reglamentaria y su reglamento formarán parte de la misma iniciativa . Esperar a reglamentar, como

no se ha hecho en el Distrito Federal, Chihuahua y San Luis Potosí, simplemente impidieron y nulificaron la democracia directa y demostró la falta de voluntad política por parte de la autoridad, más no de la ciudadanía.

La ciudadanía ha demostrado una y otra vez que quiere participar, que exige participar, que ya no puede ignorársela.

Esto debe ya entenderse y hacerse. Ya es irreversible.

Negar la democracia directa, rechazarla, descalificarla, escamotearla, no nos conduce a ninguna parte. No debe olvidarse que la ciudadanía busca ya sus propias formas de participación ante el vacío político y que las mismas pueden caer en la ingobernabilidad.

Por eso son recomendables pocos mecanismos de participación, para decisiones fundamentales a nivel federal y mecanismos accesibles a nivel local.

Lo que se necesita también es empezar a fomentar insistentemente la cultura de la participación legal y dar los accesos de participación.

#### **SEXTA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EMPIEZA POR EL BARRIO, LA COLONIA O CUALQUIER DEMARCACION POLÍTICA Y TERRITORIAL.**

La experiencia ha demostrado que el ciudadano se siente mejor identificado y es más participativo, cuando se le consulta en asuntos o problemas que le afectan directamente. Un buen inicio de democracia directa son las Juntas o Comités Vecinales o cualquier otra forma de organización que verdaderamente acerque al ciudadano por lo menos para opinar y ser tomado en cuenta. Pretender iniciar con participación ciudadana masiva, es costoso e ineficaz. Todavía no funciona en nuestra sociedad mexicana y la gente no acude. Hay problemas o decisiones que sólo le interesan a determinados núcleos de población y seguramente le harán participar.

Mientras que hay otros que no les interesa ni les incumbe porque no tienen nada que ver con ellos. Por qué insistir neciamente en la cultura masiva de participación en una sociedad tan heterogénea?

**Séptima: AL PRINCIPIO, NO DEBEN CREARSE GRANDES EXPECTATIVAS DE PARTICIPACION CIUDADANA.**

Fundamento: Para una sociedad con poca cultura política de participación, es difícil romper la inercia y la apatía para participar. Por lo que tendrá que ser un ejercicio paciente y constante de información. Primeramente en qué consiste ésta democracia directa, para que sirva, cuales son las ventajas, que va a lograrse con la participación.etc. y ello requiere de un intenso ejercicio de información creativa e imaginativa.

Pero también se debe insistir y cumplir, en que la participación será respetada, tomada en cuenta, en que no será manipulada ni usada para otro interés que no sea el legítimamente convocado.

#### **SÉPTIMA: LA ESCUELA, ES EL PRIMER PASO PARA EL FOMENTO DE LA CULTURA POLÍTICA**

Fundamento: Si queremos futuros ciudadanos participativos e informados, la escuela es el primer estadio de información a través de la educación y la formación de los niños por esta cultura política. Pero estos simples ejercicios de participación de escolares deben ser constantes, imaginativos y profundamente éticos; porque lo que no se vale es "ideologizar" ni manipular a los niños.<sup>31</sup>

Los niños han demostrado ser altamente receptivos cuando se les involucra en ejercicios de participación por ejemplo, sobre el medio ambiente, la salud, su propio cuidado, etc.

Sin embargo y desafortunadamente, la democracia todavía está ausente en la educación y se ve difícil que esto cambie a corto plazo por la obstrucción del sindicato y el nivel de la enseñanza que en México, es uno de los más bajos del mundo.<sup>32</sup>

Pero necesariamente también hay que involucrar y capacitar a los profesores y padres de familia. No es utópico, por algo tiene que empezarse.

### **OCTAVA: REDUCIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS ENORMES COSTOS DE MANTENIMIENTO PARA DESTINARLOS A FINANCIAR LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Fundamento: El ejercicio de la democracia cuesta y mucho. No obstante, el financiamiento para los partidos políticos es altamente oneroso para el contribuyente y para la sociedad en general; en primera porque los partidos políticos no resuelven los problemas generales de los mexicanos y todo lo *partidizan o politizan*, ya que controlan a los representantes en el Congreso para que voten por los intereses del partido. Asimismo y actualmente las candidaturas para elecciones en las que participen los partidos individualmente, ya sólo se dan a nivel local, porque las elecciones para ganar gubernaturas se dieron con base en coaliciones,<sup>33</sup> mismas que seguirán operando mientras no se

---

<sup>31</sup> Esto ya lo había advertido el educador Brasileño Paul Freire en su libro: *Pedagogía del Oprimido*. El autor concibe al educador como un político, pero no para arengar a las masas ni crear futuros "cegeacheros", sino como aquel que asume un compromiso ético y hace que sus estudiantes sean profundamente concientes del mundo que les rodea mediante la discusión y el pensamiento crítico y propositivo.

<sup>32</sup> En 1995 alumnos de 7, 8 y 9 grado participaron junto con medio millón de estudiantes del resto de los cinco continentes en pruebas de matemáticas. No obstante Zedillo, como Secretario de la SEP prohibió que se publicaran los resultados. *Evaluación Educativa: Tabú* El Universal, 29 de Abril de 2001. Sin embargo, la OCDE acaba de revelar que México ocupó en una nueva prueba el penúltimo lugar, así como en comprensión de lectura. El Financiero, 4 de Diciembre de 2001.

<sup>33</sup> Las gubernaturas de Yucatán, Baja California y Michoacán se dieron mediante coaliciones partidarias. Y en Tabasco en donde no se dieron, no obstante se tuvieron que celebrar elecciones extraordinarias luego de la anulación de unos comicios en los que si hubo coalición. Faltan por celebrarse elecciones en cuatro Estados. Frente a esta postura el sociólogo (recién fallecido) Jaime González Graff, argumentaba que la época de los partidos de mayoría absoluta ya terminó y están gobernando las coaliciones en Alemania, España, Francia, Argentina, Venezuela, etc. Sin embargo, estas coaliciones en América Latina no le están dando continuidad y rumbo al gobierno, sino ambigüedad y contradicción que surge de la

modifique la ley electoral. En consecuencia, todos estos grandes recursos van destinados a los partidos, en vez de atender carencias sociales o necesidades ciudadanas como sería la participación. Otra propuesta sería convocar la participación ciudadana junto a las elecciones. Puede ser un interesante ejercicio de participación.

La sociedad mexicana ya demostró que si acude a las urnas, por qué no empezar a participar en otro ejercicio democrático que atraiga el interés ciudadano más allá de emitir su voto?

### **NOVENA. REDUCIR EL TAMAÑO DEL CONGRESO NO REDUCE LAS DEMANDAS CIUDADANAS, PERO SI REDUCE SU PRESUPUESTO**

Fundamento: Los legisladores individualmente apenas si cumplen con su labor legislativa porque la mayoría nunca presenta una iniciativa ni participa en la elaboración de dictámenes.<sup>34</sup> Por lo que respecta a la función parlamentaria, el debate se centra en un pequeño número de diputados y sobran las Comisiones. Y en cuanto a la función representativa, la mayoría de los ciudadanos desconoce quien lo representa, porque la mayoría de los diputados tienen una participación limitada que se concreta a pasar a la tribuna o nunca participan. No obstante, su número es agobiante,<sup>35</sup> y el Congreso a veces se paraliza por la *partidización* de los asuntos y ello reduce la capacidad para construir acuerdos.<sup>36</sup> Por si lo anterior fuera poco, existen 200 diputados que no representan a nadie, (salvo a los partidos políticos), que nadie elige (salvo sus partidos políticos), y que sólo están ahí por circunscripciones plurinominales.

---

coyuntura o la circunstancia. Además de que insisto, que no se trata de imitar lo que otros países hacen, sino de nuestra realidad.

<sup>34</sup> Cada Ley aprobada por el Congreso nos cuesta 75.5 millones de pesos y muchas de estas leyes son letra muerta que nadie respeta, son ignoradas, son desconocidas o nunca son reglamentadas. Carlos Elizondo Mayer Sierra. Editorial Reforma, 26 de Octubre de 2001.

<sup>35</sup> La contribución legislativa de la Cámara de Diputados no justifica 500 escaños. México se encuentra entre las más grandes de las legislaturas con 5.1 escaños por habitante y una población de 97.5 millones. Brasil tiene 3.0 escaños por habitante con casi 170 millones de brasileños; Japón tiene 4.0 escaños por habitante y con 126.5 millones de japoneses y los Estados Unidos tienen 1.4 escaños por habitante y son 281.5 millones de norteamericanos. Fuente: Lipjhard Elections Archive. <http://www.census.gov/ipc/www/ibdsun.html>

<sup>36</sup> Otra opción es, además de reducir su número, permitir la reelección inmediata porque ello será un estímulo para que se empeñe en el trabajo legislativo y en su actuación, lo que le significará que el electorado lo conozca y vuelva a votar por él o ella. Esto también a su vez, haría que los partidos políticos recluten a los mejores candidatos para que hagan carrera política y sean profesionales de la política y no como ahora, en que la mayoría, carecen de profesionalismo y capacidad. Además de las lamentables acciones de algunos legisladores bajo el influjo del alcohol y sus "charolas".

## 6.8 PROPUESTAS ACTUALES CONCRETAS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA LA DEMOCRACIA DIRECTA

### 6.8.1 A Nivel Federal dentro de la llamada Reforma del Estado y que titula como *Democracia Participativa*.<sup>37</sup>

Esta gran convocatoria que nació desde las campañas para ocupar la presidencia en el 2000 y después de varias reuniones, finalmente se constituyó en más de 12 mesas de trabajo.

La mesa tres llamada *Representación Política y Democracia Participativa*, reunió a académicos, políticos y personas del ámbito social (civiles, sociólogos, etc.) los cuales bajo metodología determinaron en 35 ponencias los siguientes temas: a) Democracia Participativa; b) Sistemas Electorales; c) Partidos Políticos; d) Sociedad Civil; e) Reformabilidad de la Constitución; d) Comunicación Social y Derecho a la Información.

Posteriormente el documento divide en dos grandes rubros a la *democracia participativa*: 1.- Participación Ciudadana y 2.- Democracia Directa.

1.- Por lo que respecta al tema de la **Participación Ciudadana**, acordaron :

- Elevar a rango constitucional el principio de la participación ciudadana dentro de las decisiones políticas fundamentales. Unos opinan que debe ser dentro del artículo 39 como forma de ejercicio de la soberanía ya que el pueblo es el soberano; en tanto otros dicen que debe ser en el artículo 40, "pues la forma de gobierno no sólo sería representativa, sino también participativa."
- La participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas mediante la creación de consejos en las dependencias que presten servicios públicos y la creación de una Consejería Presidencial para Asuntos de Participación Ciudadana.

La participación en el diseño de políticas de largo plazo relativas a los servicios públicos y se involucre a los sectores sociales beneficiarios o usuarios de los mismos en su planeación, gestión y evaluación.

2.- Por lo que respecta a la **Democracia Directa** se consensó establecer los mecanismos de referendun, plebiscito e iniciativa social bajo las siguientes premisas:

- Referendun para reformar la Constitución y las leyes federales.

---

<sup>37</sup> Todo el debate , discusiones, temática , mesas de trabajo, propuestas y conclusiones pueden consultarse en la extensa página Web: [www.cere2000.org.mx/html](http://www.cere2000.org.mx/html)

- Asimismo también se hizo la propuesta de que debe existir el referendun y el plebiscito a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
- Convocarán el referendun y el plebiscito el Presidente de la República, así como la tercera parte de las Cámaras del Congreso.
- Se requerirá del 1.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral para convocar el referendun, el plebiscito y la iniciativa social.
- La iniciativa social también podrá ser iniciada por la Suprema Corte de Justicia, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los Ayuntamientos y *otros* materia de su competencia.
- El Instituto Federal Electoral será la autoridad encargada de vigilar los procesos referendario y plebiscitario.
- Para el referendun "*ordinario legal* habrá un órgano que determine la procedencia o no de esta consulta popular con la finalidad de evitar el abuso en esta forma democrática".<sup>38</sup>
- Finalmente y por lo que respecta a la revocatoria de mandato y decisiones administrativas , aún cuando se hizo la propuesta, se rechazó por unanimidad para asegurar la gobernabilidad. No obstante se propuso revisar integralmente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para evitar la impunidad de los mismos, darle el carácter de procesos judiciales al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia y revocar las decisiones administrativas que afecten el interés de la comunidad.

---

<sup>38</sup> Idem.

### 6.8.1.1 Comentarios Generales

Con base en mis propuestas anteriores comento brevemente y de manera general lo siguiente:

#### **Comentario a favor:**

Primordialmente confirmo lo que he venido sosteniendo en toda esta tesis: la democracia directa o participativa, ya no se discute si debe o no incluirse en la vida democrática y Constitucional de nuestro país. Es un hecho y la propuesta ya está a nivel Constitucional. En mi opinión puede incluirse en los artículos 39 y 40 Constitucionales, o incluso también como parte del Capítulo IV *De los Ciudadanos Mexicanos*, en particular del artículo 35.

En la propuesta que comento, como es muy extensa y es parte de toda una *Reforma del Estado*, necesariamente se tendrá que contener en una ley reglamentaria de los citados artículos Constitucionales, para que se precisen con claridad estos mecanismos de participación y a su vez se reglamenten.

Asimismo me parece acertado que el IFE y en caso de controversia el TFE, sean los órganos reguladores, revisores y calificadores de estos procesos, que deben ser pocos y aprovechando la infraestructura, recursos y prestigio que el Instituto, como el Tribunal Federal Electoral se han venido ganando.

Finalmente me parece acertado para iniciar, el porcentaje de 1.5% de electores inscritos en el padrón electoral, para una población que se acerca a los 100 millones de habitantes, pero de los cuales 56 millones son ciudadanos por estar inscritos en el padrón electoral.

Asimismo, estoy de acuerdo en que el referendun constitucional debe ser obligatorio para cuando se reforme la Constitución, y que se haga un plebiscito para reformar actualmente a la misma.

#### **Comentario crítico:**

Hay confusión en cuanto a que se separan o se mencionan indiscriminadamente conceptos como "participación ciudadana", "democracia directa", "proceso participativo" y "democracia semidirecta".

Por otra parte se inicia señalando que se incorporarán los tres mecanismos como el referendun, el plebiscito y la iniciativa "social" a los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal, lo que significa, para una sociedad que apenas se inicia en el ejercicio de estos derechos, exceso de mecanismos de

participación y una imposición centralista sobre la soberanía de los gobiernos locales y los municipios.

Asimismo, no estoy de acuerdo en que las partes convocantes sean siempre el Titular del Ejecutivo más el Congreso. Depende del mecanismo de participación, porque ello determina la independencia de los poderes y la representatividad y diversas facultades que ambos tienen sobre los mexicanos.

Por otra parte no hay necesidad de crear instancias burocráticas de "participación ciudadana" y menos a partir de la Presidencia como la *Consejería Presidencial para Asuntos de Participación Ciudadana*.

Ya desde el nombre es arrogante y se presta a manipulación o en el mejor de los casos, a selectividad en esta clase de asuntos.

Debe ya entenderse por el Gobierno, que la democracia directa es cuestión única y exclusiva de los ciudadanos y sólo ellos decidirán ejercer ese derecho y/o obligación. Lo único que debe hacer el Estado es primero informar profusamente, garantizar el ejercicio de esta democracia, organizar la participación y respetar la voluntad ciudadana. No más.

#### **Comentarios a favor sobre otros temas conexos:**

Es plausible la propuesta sobre el derecho a la información que de hecho ya se presentó la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, antes comentada. Es decir, la democracia avanza.

Apoyo decisivo a una nueva cultura política democrática incluso, como lo propongo desde la escuela.

En materia de fiscalización y gasto a los partidos políticos a través de límite en los gastos de campaña, auditorias, procesos de selección interna, coaliciones, etc.

Redimensión del Congreso, Candidaturas independientes, reducción y homologación de fechas y tiempos electorales, etc. etc.

Es decir, una reforma amplia, densa, extensa que requerirá de una gran voluntad política en el Congreso para concretarla en leyes; y lo más importante, obedecerla y permitir que la vida democrática por fin sea una realidad en México.

## **6.8.2 Propuestas a nivel del Distrito Federal por tres partidos políticos para reformar la Ley de Participación Ciudadana del D.F.<sup>39</sup> y mis comentarios.**

### **6.8.2.1 Propuesta del partido Acción Nacional (PAN)**

En su iniciativa hace propuestas tanto para : el Estatuto de Gobierno (EGDF); Ley de Participación Ciudadana (LPCDF); la Ley Orgánica (LOAPDF) y para la Asamblea Legislativa (LOALDF; todas para el Distrito Federal.

En su amplia *Exposición de Motivos*, reconoce la ineludible participación ciudadana en especial a nivel local, "porque es donde el ciudadano comprende y practica sus derechos y responsabilidades y se familiariza con las reglas del juego democrático".

Copia sin citarla, los conceptos y modalidades de participación ciudadana que en diversos estudios ha hecho o coordinado la investigadora Alicia Ziccardi.<sup>40</sup> No obstante son muy ilustrativos por una parte, los ejemplos de autoritarismo en la historia de la Ciudad de México y por la otra, la tenaz y constante lucha de los ciudadanos por democratizar el D.F.

En resumen las propuestas sobresalientes de reforma a las ya existentes son las siguientes:

- Que la iniciativa popular también involucre a las instituciones de educación superior. Asimismo, que los Jefes de las delegaciones del D.F., puedan consultar a los habitantes a través de plebiscitos y que sean vinculantes para los órganos decisorios de la administración.
- Por otra parte, propone se incorpore el derecho a la información a los habitantes, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, exceptuando las averiguaciones previas que hace la PGJDF.

### **6.8.2.2 Propuesta del Partido de la Revolución Democrática. (PRD)**

En la breve *Exposición de Motivos* de su iniciativa, el PRD prácticamente asume la Ley de Participación Ciudadana vigente, pero proponen varias modificaciones relacionadas con el Derecho a la Información, la Rendición de Cuentas y la Revocación de Mandato en particular para las Asambleas Vecinales, las cuales, junto a los Comités Vecinales son a juicio del PRD, los verdaderos órganos de "participación, representación y decisión".

---

<sup>39</sup> Estas tres iniciativas son parte de la Cámara de Diputados de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal y me fueron proporcionadas por Atención Ciudadana.

<sup>40</sup> Gobernabilidad y Participación Ciudadana. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1998. P.36

Asimismo, proponen la reducción a 0.5 del electorado para solicitar referenda y plebiscitos y la fijación de tiempos para convocarlos; y "para que la ciudadanía active los medios de impugnación judicial del sistema Constitucional para garantizar la legalidad y constitucionalidad de las resoluciones ejecutivas y legislativas que recaigan a las solicitudes ciudadanas en estos casos" .

Lo más trascendente de estas propuestas son: Que el referendun ahora si será vinculante para la Asamblea Legislativa. No obstante seguirá siendo ésta quien determine si será procedente o no convocar a referendun. Además hay contradicciones en las reglas del referendun, muchos requisitos, etc.

Por lo que respecta a la amplitud de las otras propuestas, es decir, revocatoria de mandato, rendición de cuentas y derecho a la información, son muy extensas, llenas de requisitos, se deja a la autoridad facultades discrecionales y se insiste en mencionar requisitos o candados en "las demás leyes" sin mencionar cuales, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad, imprecisión, vaguedad, vacíos legales, etc.

En algunos casos, parece que si hay la voluntad política de actuar con transparencia y legalidad como es el caso de la Revocatoria del Mandato, y por la cual queda sujeto sólo el Jefe de Gobierno (no se incluyó a los Jefes delegacionales que también son electos por voto), a solicitud de las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa y con el apoyo del 30% de los habitantes inscritos en el padrón electoral. Esta solicitud procederá si el funcionario comete "hechos graves que ameriten sanciones administrativas de inhabilitación de acuerdo a la Ley Federal de los Servidores Públicos y por el Código penal del Distrito Federal"

No obstante que pareciera obvio que cualquier funcionario que cometiera esos hechos graves y delitos debería ser no sólo sustituido sino sancionado y castigado, sin embargo la historia y la lista en el D.F. es larga y abundante de decenas de funcionarios que nunca han sido castigados ni inhabilitados (como el caso de Espinoza Villareal).

Lo anterior es un real avance porque recuérdese, que en las iniciativas a nivel federal, se rechazó por unanimidad la propuesta de revocación de mandato y las dos iniciativas del PAN y del PRD que aquí comento, no la incluyen.

Pero éstas son hasta hoy, buenas intenciones, habrá que observar el debate de estas propuestas en la Asamblea Legislativa y manejo partidario que desafortunadamente se viene dando, lo que ha impedido hasta hoy, que queden claramente definidos los derechos de participación ciudadana en el Distrito Federal y su reglamentación.

### **6.8.2.3 Propuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI).**

Es la propuesta más breve y se inicia con algunos argumentos teóricos pero enfatiza que la participación ciudadana es el sustento de la democracia representativa, etc. etc.

Las propuestas insisto son breves, y se concretan a:

Retomar casi todos los artículos de la vigente Ley de Participación Ciudadana. Por lo que respecta al referendun proponen que sea vinculante para la Asamblea Legislativa y el Plebiscito también para actos de "carácter administrativo".

Las propuestas van más encaminadas a las organizaciones ciudadanas y su participación. Sin embargo insisten como en la ley vigente de calificar como participación ciudadana a la "Difusión Pública".

Los Comités Vecinales simplemente cambian de nombre para llamarse "Comités Ciudadanos" como antes se llamaban, porque a su juicio "hoy son meros representantes" por lo que debe haber "planillas completas", sin embargo en la propuesta siguen con la función de "representar".

Es decir, igual, salvo atribuirles asuntos específicos (por estar de moda) como los "giros comerciales", "publicidad exterior" "Y demás de interés colectivo...." También proponen la creación de Unidades Territoriales para "homogeneizar demográficamente" sin clarificar nada sobre ello.

Finalmente y en cuanto al derecho a la Información, lo remiten a la Constitución y dicen que hacen una propuesta, pero no hay ningún artículo que la mencione. Cambios que dejan todo igual, y que sólo añaden más instancias burocráticas, más requisitos y evasivas sobre lo trascendente.

## **6.9 PROPUESTAS CONCRETAS SOBRE EL REFERENDUM**

De todo lo analizado por mi con anterioridad, es decir:

- de los antecedentes y de la democracia directa como derecho humano internacionalmente reconocido y como derecho constitucional;
- de las Ventajas y Desventajas de la democracia directa;
- de las experiencias de democracia directa en tres entidades federativas (Distrito Federal, Chihuahua y San Luis Potosí)
- de mis propuestas para el ejercicio de la democracia directa; y

- de las iniciativas de democracia directa presentadas tanto a nivel Federal (Reforma del Estado) y de tres partidos políticos para el Distrito Federal

propongo concretamente lo siguiente en materia de referendun:

**PRIMERA** : Que la democracia directa debe incluirse a partir de la Constitución para garantizar este derecho al pueblo mexicano. Para su incorporación formal y material, se reformarán los actuales artículos: 35, 36, 39 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las siguientes adiciones (en *itálica*).<sup>41</sup>

Artículo 35 - I. Votar en las elecciones populares; *participar en los referenda obligatorios y facultativos que sean convocados por las autoridades y que se contienen en esta Constitución;*

Artículo 36.- III. Votar en las elecciones populares; *participar en los referenda obligatorios que se convoquen por las autoridades y que se contienen en esta Constitución.*

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. *Para ejercer este derecho, lo hará a través del referendun, ya sea para modificar la Constitución o las leyes federales conforme a los requisitos que establezca la ley reglamentaria correspondiente. La autoridad se encargará de garantizar este derecho constitucional conforme a la citada ley.*

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República de democracia representativa *y de ciudadanía participativa a través del referendun*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión *y a través de la democracia directa vía el referendun....*

---

<sup>41</sup> Aquí aclaro, que estos artículos de la Constitución son redundantes y les falta técnica legislativa, por lo que sería suficiente que en una *nueva o reformada* Constitución se redujeran los artículos sobre la soberanía representativa y participativa. Asimismo, y en el supuesto de hacerse una *nueva* Constitución, sería mediante un referendun obligatorio (y no un órgano constituyente, como ha ocurrido con los textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917); lo que indudablemente le daría una gran legitimidad. No obstante en la actual Constitución no se prevee la figura del referendun a menos que se modifiquen antes los artículos 39 y el 135, según ya lo abordé en particular en el apartado 5.8.2 y 5.8.11 del Capítulo V.

Fracción V. El referéndum se realizará conforme a las bases siguientes:  
Debe incorporarse el Referendum a nivel Constitucional y en dos modalidades:

- El Referendum Obligatorio y
- El Referendum Facultativo

Fundamento: Si se garantiza desde la Constitución, ya no quedará sólo sujeto a una Ley, porque si sólo pudiera ser convocado por iniciativa de determinadas autoridades, podría ser utilizado como si se tratase de un "plebiscito".

Así, la iniciativa de convocar a referendun, recae tanto en los ciudadanos, como en las autoridades que serán conjuntamente, el órgano Legislativo y el Ejecutivo y se convocarán para lo siguiente:

A. Será obligatorio respecto de esta Constitución, cuando se trate de iniciativas para la derogación, adición o reforma de los aspectos siguientes:

- De las garantías individuales;
- De los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos;
- De la soberanía nacional, forma de gobierno, de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional;
- De la división de poderes; y
- Del procedimiento de reforma constitucional.
- Para la ratificación de Tratados Internacionales.

B. Será facultativo respecto de las leyes federales.

Este referendun facultativo, debe dejarse a criterio de los órganos del Estado (Ejecutivo y Legislativo), para que promuevan el referendun sobre la materia que consideren conveniente para no hacer rigurosos y encasilladas todas la materias y leyes.

C. Tendrán derecho de iniciativa de referendun;

- Los ciudadanos, cuando lo soliciten al menos el 1.5 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, y pertenezcan al menos a una tercera parte de Estados de la Federación incluido el Distrito Federal, aportando cada uno de ellos mínimamente un 5 por ciento de electores solicitantes.
- Una tercera parte del total de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del H. Congreso de la Unión. Para ello se adicionan los artículo 71 y 73.

Artículo 73.- El Congreso tiene Facultad:

XXXIX-I Para convocar a referendun a la ciudadanía y para expedir la Ley reglamentaria correspondiente.

II. No podrán someterse a referendun las disposiciones constitucionales y legales en materia: tributaria, de expropiación, de limitación a la propiedad privada, y al sistema bancario, financiero y monetario; siempre y cuando estas materias, categóricamente, no impliquen un daño considerable, evidente y fehaciente a los mexicanos, que posteriormente implique la reducción en el presupuesto, gasto y deuda pública gubernamental para atender las necesidades sociales.

III. El resultado de los referenda, será vinculante y obligatorio para los gobernantes y los gobernados.

IV. El Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referendun; y estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de todo el procedimiento conforme a la ley reglamentaria, desde la convocatoria hasta los resultados; mismos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDA:** Debe dejarse que cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal, elija las formas de participación ciudadana que cada Estado considere conveniente atendiendo a sus necesidades económicas, políticas, sociales, históricas y culturales; y sobre todo en el ejercicio de su soberanía local que establece el artículo 40 de la Constitución. Lo que si debe incluirse en el artículo 115, es la posibilidad de incorporar la democracia directa y dejar que las entidades federativas encuentren el momento oportuno y la ciudadanía presione. Para iniciar el ejercicio de la democracia directa a nivel local, puede reformarse el artículo 115 como sigue:

*Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano de democracia representativa y de democracia participativa tanto en el ámbito Estatal y Municipal. Cada entidad federativa elegirá las formas de democracia directa que les convengan, conforme a sus circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales. No obstante, debe existir por lo menos, un mecanismo de democracia directa, para que los ciudadanos de la entidad federativa correspondiente puedan ejercer, además del referendun facultativo y obligatorio que consagra esta Constitución a nivel federal, la democracia directa en la entidad y el Municipio.*

**TERCERA:** El Referendun debe ser convocado para la ratificación de Tratados Internacionales. es decir, no bastará la aprobación de la Cámara de Senadores, sino también la de Diputados y la de los sectores directamente involucrados en la materia objeto de los Tratados Internacionales.

Fundamento: Ya hay varias voces autorizadas que desde hace tiempo manifiestan que la ratificación de Tratados no sólo deben ser ratificados por el Senado, sino también por la Cámara de Diputados. Es decir, el Congreso en su totalidad.

Fundamento: La lamentable experiencia con los tratados de libre comercio que ha celebrado el Gobierno Federal con la sola aprobación del Senado, ha demostrado el autoritarismo por parte del Gobierno de celebrar Tratados indiscriminadamente para abrir mercados, pero fundamentalmente con la finalidad de conseguir inversión extranjera a como de lugar; y muy poco se ha consultado a todos los sectores productivos involucrados.

Asimismo, porque la tendencia de la SCJN en su último criterio, y la tendencia Internacional, es darle prioridad a los compromisos internacionales por encima de leyes federales aunque los mismos deben estar bajo el imperio de la Constitución como lo señala el artículo 133 Constitucional.

En consecuencia, si se reforma la Constitución para permitir la democracia directa para que la misma también sea reformada vía la democracia directa, también los Tratados internacionales deben ser sujetos a Referendum.

En consecuencia también tendría que reformarse el alcance del artículo 133 en materia de Tratados o la actual ley reglamentaria, que Es la Ley para la Celebración de Tratados para señalar, que aquellos tratados que han sido sometidos a referendum por sectores particularmente involucrados, sólo serán obligatorios para los mismos. Y si alguna entidad federativa desea posteriormente confirmar su participación directa, lo hará vía referendum local, porque como entidad federativa ya fue ratificado por el Congreso.

Es decir, una especie de "stand by" que los sectores directamente involucrados ratificarán con posterioridad.

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso y *mediante referendum nacional obligatorio*, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

## 6.10 CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO SEXTO

**PRIMERA:** La democracia directa ya es parte de la vida política y democrática de este país, porque ya está en las Constituciones de diversas entidades federativas incluido el Distrito Federal, prevaleciendo como mecanismos de democracia directa: el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular.

**SEGUNDA:** Las experiencias en el ejercicio de esta democracia directa no han sido satisfactorias, porque la autoridad no ha tenido la voluntad política de permitir su ejercicio; porque la reglamentación es insuficiente, poco clara o existen tantos requisitos, que prácticamente han anulado este derecho ciudadano quedando sólo como un ejercicio de demagogia.

**TERCERA:** No obstante la sociedad presiona constantemente para hacer efectivo este legítimo derecho que ya es irreversible; y las propuestas de la sociedad civil y de la mayoría de los partidos políticos para incorporarla como derecho Constitucional, son cada vez más exigentes.

**CUARTA.** Sin embargo no basta con incluirla en la Constitución para automáticamente creer que nos volveremos democráticos. Tantos años de ejercicio autoritario del poder, y una sociedad que apenas empieza a consolidar su democracia representativa, todavía le será más difícil consolidar la democracia directa.

**QUINTA.** Sin embargo, por ser ya una exigencia de la sociedad civil que si participa cuando tiene confianza en la ley y en la autoridad, debe incorporarse como derecho Constitucional, pero iniciando sólo con algún (os) mecanismos de democracia directa como el referendun obligatorio para las modificaciones a la Constitución en las llamadas decisiones fundamentales, tratados internacionales; y el referendun facultativo para las leyes.

**SEXTA:** Pretender abarcar más, saturando a la sociedad con este tipo de mecanismos de democracia directa, no es eficaz y no funciona como desafortunadamente las experiencias lo han demostrado, porque no va precedida de una serie de acciones que requieren en general: voluntad política, información, difusión, compromiso y cultura política de participación.

**SÉPTIMA:** Sobre todo se requiere que las autoridades permitan este legítimo derecho que la sociedad se ha ganado, pero la cual, todavía desconfía porque se la sigue tratando con demagogia, manipulación, y como una sociedad menor de edad. No hay que olvidar que de todas maneras la sociedad buscará participar, y no siempre lo hará por la vía de la legalidad.

**OCTAVA:** De la voluntad política de nuestros gobernantes y legisladores depende en mucho, el ejercicio de este legítimo derecho del pueblo que deriva de la soberanía popular y del reconocimiento como derecho humano, a nivel internacional.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPITULO SEXTO POR ORDEN DE MENCIÓN

Concha, Malo Miguel y Crespo, Jose Antonio. *Los derechos políticos como derechos humanos*. de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM y Ediciones La Jornada.

Biscaretti de Rufia Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Fondo de Cultura Económica. Estudio preliminar y traducción por Héctor Fix Zamudio. Primera reimpresión en español. México, 1996. P.p. 8 y ss.

Quiroga, Lavié Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie B Derecho Comparado. México, 1991. P.p. 30 a la 39.

Tena, Ramirez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. Decimonovena edición. México, 1983. Pp. 98 y 99.

Arnaiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. UNAM. Dirección General de Publicaciones, Secretaría General y Coordinación de Servicios Académicos. México, 1999. P. 346.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México 1990. Pp. 556 a 558.

Valadés, Diego. *La Incorporación del referendun al Sistema Constitucional Mexicano*. Anuario Jurídico VI 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1980.

Fuentes: Lipjhard Elections Archive. <http://www.census.gov/ipc/www/ibdsun.html>  
Web: [www.cere2000.org.mx/html](http://www.cere2000.org.mx/html)

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana*. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1998. P.36.

# **CONCLUSIONES FINALES**

## CONCLUSIONES FINALES

**PRIMERA:** La democracia, ese universo que en general significa participación, pero que involucra todo un edificio teórico-epistemológico que desde la Grecia clásica hasta nuestro días, sigue siendo objeto permanente de estudio de politólogos, sociólogos, juristas y filósofos, es muy imperfecta, pero es la única y más aceptable vía del ejercicio del poder.

Como objeto cultural, el concepto de democracia y especialmente de su ejercicio, es multidisciplinario e implica el análisis axiológico, sociológico, político y jurídico.

En particular, el ejercicio de la democracia exige reflexión y la búsqueda del consenso; así como de eficaces mecanismos que permitan la inclusión de las dos formas más admitidas y que son: la democracia representativa y la democracia directa.

**SEGUNDA:** La historia de la democracia, no obstante sus inicios griegos de deliberación, se ha inclinado por la democracia representativa, porque a quienes se les otorgó el derecho a decidir por los demás, vía la elección, suponía también la autoridad moral para ejercer la representatividad de aquellos que los eligieron. Como esto no sucede, se *re-inventa* la democracia directa o participativa como complemento de la democracia representativa; como el escenario de la plena democracia, y como ejercicio de la libertad individual.

Es decir, tuvo que haber un intenso esfuerzo intelectual y político para tratar de hacerle entender, explicar e imponer al poderoso gobernante, que el pueblo gobernado, tiene el legítimo derecho *humano* para ejercer algo elemental y primigenio: a ser tomado en cuenta; y posteriormente y ya como derecho objetivado: el derecho a opinar, a ser como ente individual y colectivo, a participar, a decidir, a negarse a ser ignorado y manipulado con grandilocuencias, discursos y abuso excesivo, autoritario y represivo de quienes han tenido el poder, la mayoría de las veces usurpado, otras legalizado y sólo escasamente legitimado.

**TERCERA:** Debería suponerse, que quien tiene el legítimo derecho sobre los demás por vía de la representación y autoridad legal, tendría automáticamente la autoridad moral para ejercer la representatividad de aquellos que los eligieron. Pero en las sociedades contemporáneas, densamente pobladas, profusamente informadas, multiculturales, peligrosamente ingobernables y concientes del enorme abismo entre la realidad, el mero y vacío discurso político y la feroz lucha por el poder de quienes sólo formalmente les representan, la participación ciudadana puede ser ya la única vía ante la tendencia universal al autoritarismo y la represión. Asimismo, la democracia directa es el freno y el único contrapeso a la democracia representativa.

**CUARTA:** El pueblo ya no confía en quién ha electo para que le represente.

Y esta es la gran paradoja: democracia representativa: para qué? Democracia participativa: cómo, dónde, quienes, cuándo,.....?

Mientras no se inventen otras formas del ejercicio del poder, democracia participativa y democracia representativa tendrán necesariamente que funcionar juntas, complementarse, garantizarse, y ejercerse con una enorme voluntad política. No hay otros mundos posibles.

**QUINTA:** Lo ideal en Estados legítimamente democráticos, es decir, gobiernos con verdadera voluntad política de servir al pueblo y sociedades con cultura política, es que se ejercieran plenamente la iniciativa popular para provocar la actividad de la asamblea; el referendun para que la asamblea legitime y confirme la voluntad popular; y el plebiscito, como parte de una democracia deliberativa entre pueblo y asamblea, pero estos son escenarios de excepción que sólo en sociedades políticamente muy maduras pueden presentarse.

También hay otras excepciones de democracia representativa.

**SEXTA:** Yo opté sólo por el referendun, porque en mi opinión, es el inicial mecanismo de participación ciudadana, en una sociedad, que no obstante la madurez política de una buena parte de su población, pero todavía necesita consolidar su democracia representativa, su Estado de Derecho en Instituciones constitucionales e ir abriendo paulatinamente el ejercicio de la democracia directa. Mediante el referendun, se van a consolidar desde la Constitución, las decisiones tomadas en la Asamblea y legitimadas por la voluntad popular.

**SEPTIMA:** Las experiencias de democracia directa y particularmente del referendun en América Latina y México, son desalentadoras y francamente condenables por parte del gobernante, pero no del pueblo. Este ha dejado en claro y en los hechos que quiere y exige participar. Seguir negándole y escamoteándole con aparentes ejercicios de democracia su derecho a participar, sólo aumentará las ya graves tensiones sociales, ingobernabilidad, autoritarismo y la represión. Sobran los ejemplos en América Latina y México no es la excepción.

**OCTAVA:** El reto es inmenso, la tarea ardua y llena de obstáculos. Las nuevas amenazas reales y potenciales inclinan las decisiones del gobernante y hasta la opinión del gobernado por el autoritarismo, la discrecionalidad o hasta la arbitrariedad en aras de la seguridad mundial o nacional; colectiva o regional.

Y en esta paranoia el mundo puede retroceder en lo difícilmente conseguido en el terreno de la democracia.

Esperemos esto no suceda. Los acontecimientos son tan vertiginosos e impactantes que a veces es difícil predecir escenarios.

**NOVENA:** No obstante, la asignatura pendiente de la humanidad y del siglo XXI es la democracia. Con todo y sus defectos, con todo y sus riesgos, con todo y sus excesos, con toda su historia, sus teorías, postulados, usurpadores,

detentadores, demagogos, apologistas. Pero en especial, de aquellos comprometidos con el ejercicio de la democracia y de aquellos que con verdadera voluntad política, reconocen y asumen que la democracia es, finalmente, lo único que puede hacer que el animal político se entienda con su otro animal político antes de continuar destruyéndose irremediabilmente.

**DECIMA:** De lo contrario para qué y por qué insistir tanto en que *la soberanía es del pueblo*; si quienes más la pregonan y hacen su apología, son los que más la pervierten, la manipulan y la nulifican.

Dejemos ya de ideologizar con la democracia sino garantizamos su efectivo ejercicio.

**FUENTES BIBLIOGRÁFICAS,  
HEMEROGRÁFICAS, DICCIONARIOS,  
LEGISLACIÓN, PRENSA, CONFERENCIAS  
Y ESTADÍSTICAS**

## EL REFERENDUM COMO DERECHO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA

### FUENTES

#### BIBLIOGRAFICAS:

- Alamán, Lucas. *Historia de México* Tomo Quinto. Editora Nacional. México, 1950.
- Amunategui, Domingo. *La Democracia en Chile*. Universidad de Santiago. Chile, 1986
- Astorga, Luis. *El Siglo de las Drogas*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 2000.
- Arnáiz, Amigo Aurora. *Soberanía y Potestad*. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM México, 1999
- Aubert, J. *Histoire constitutionnelle de la Suisse*. Bern, 1974.
- Ballón, Eduardo. *Estado, Sociedad y Sistema Político Peruano, La democracia en los tiempos del Cólera:1970-1990*. Ballón editor. DESCO, Lima, 1986.
- Barrena, A. *El Federalismo Suizo*. Madrid, 1970.
- Bastid, P. *Le gouvernement d'Assamblee* París, 1956.  
-*Sieyes et sa pensée*. París, 1939.
- Battelli, M. *Les institutions de democratie directe*. París, 1932.
- Biscaretti, Di Ruffia. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión al español. México, 1996.
- Bobbio Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.  
3a reimpresión  
-*Introducción para el El Ciudadano de Thomas Hobbes*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1966.
- Borja, Soriano Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991
- Boutmi, E. *La declaration des droits de l'home et du citoyen et Mr. JELLINEK*. Annales des Sciences Politiques. París, 1902.
- Burckhart y Giacometti. *Comments of the Swiss Federal Constitution of May 29 , 1874*. Bern, 1931 3a ed
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1990.
- Burnham, J. *Les Maquiaveliens, défenseurs de la liberté*, París, Calman-Lévy 1940.
- Capitant, René. *Democratie et participation politiquen*. París, 1972.
- Carre, de Malberg R. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1948



Christiano, Thomas *The Incoherence of Hobbesian Justifications of the State*. American Philosophical Quarterly Volume 31, Number 1, January 1994

Cronin, Thomas E. *Direct Democracy The Politics of Initiative, Referendum and Recall* Harvard University Press Cambridge, Mass., 1989

Cotler, Julio (coompilador) *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, IEP, Fundación Naumann, Lima 1990.

Cubides, Fernando *En rojo y gris, la diálectica de la confrontación armada y sus costos sociales*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1999.

Del Aguila Rafael, Fernando Vallespín y otros, *La Democracia y sus Textos*, Alianza Editorial. Madrid, 1998

De la Cueva, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Porrúa. México, 1972.  
 \_\_\_ *Derecho Constitucional*, Porrúa. México, 1975

De la Torre, Villar Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.

Denquin, J M *Referendum et Plebiscite*. París, 1976.

Domínguez, Nassar Jorge. *El Estado y sus Constituciones*. Repromul, S R.L. Valencia, 1979.

Dugit, L I *Traité de Droit Constitutionnel*. Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1921. Tomo I Y II

Duverger, Maurice *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel, Barcelona., 1988

Eisendrath, Craig *National Insecurity. Us Intelligence after Cold War* Washington, 1996.

Ferro Gay, Federico. *Introducción Histórica a la Filosofía*. Ed. Universidad de Chihuahua México, 1968.

Friedrich, C. *Gobierno Constitucional y Democracia*. Volumen II. Madrid, 1975.

Folliet, J *Democratie et Types de Culture*, en la Societé Democratique. París, 1963

García, Pelayo Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1953.

González Casanova Pablo y Marcos Roitman (Coordinadores). *La Democracia en América Latina* Colección: La Democracia en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencia y Humanidades de la UNAM y Ediciones La Jornada. México, 1995.

González, Oropeza Manuel. *Participación Ciudadana en Democracia y Representación en el siglo XXI* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, IFE; TEPJF, Tomo I. México.

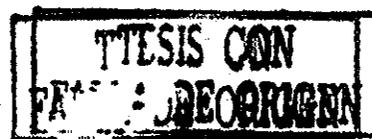
González, Uribe Hector. *Teoría Política*. Porrúa, Décima Edición, México, 1996.

Gorz, A *Sindicalismo y Política en la Sociedad Industrial Contemporánea*. México, 1972.

Hangartner, Ivo *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1982

Habermas, Jürgen. *Democracia deliberativa, Derecho Natural y Revolución en Teoría y Praxis*. Trad De D.J. Vogelmann. Edit. Sur, Buenos Aires, 1966

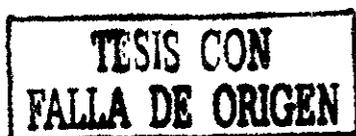
\_\_\_ *Between Facts and Norm*. Cambrigde USA: The MIT Press, 1996.



- Hakeshott, N *Introducción al Leviathan*, Traducción de P. Blakwell, Oxford, 1946.
- Harvey, Neil *La rebelión de Chiapas, la lucha por la tierra y la democracia*. Editorial ERA, 2000.
- Hauriou, Maurice *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Traducción de Carlos Ruíz del Castillo. Reus. Madrid, 1927.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado* Traducción de L. Tobío. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.
- Jellinek, George. *Teoría de la Constitución*. Traducción y prólogo de la 2a. ed. Alemana por Fernando de los Ríos Urruti. (Universidad de Granada) Editorial Albatros. Buenos Aires, 1943.
- Kelsen, Hans *Teoría Pura del Derecho*. Porrúa México, 1995
- Klein, C., *De los espartaquistas al nazismo*. Barcelona, 1970
- Krauze, Enrique *La Presidencia Imperial. - Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano (1940-1996)*. Tusquets, Editores. México, 1997
- Kühln, R. *El liberalismo. En Introducción a la Ciencia Política*. De W Abendroth y K. Lenk. Barcelona, 1971.
- Labrousse, Roger. *Introducción a la Filosofía Política* Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1953.
- Laferriere, J. *Manuel de Droit constitutionnel*. París, 1947.
- Laistner, M.L.W. *History of the Greek World from 479 to 323 B.C.* Citado por Ralph Turner *Las Grandes Culturas de la Humanidad*. Fondo de Cultura Económica. 5a. Reimpresión, 1992.
- Laski, H.J. *El Liberalismo Europeo*. Breviarios 81. Fondo de Cultura Económica. México, 1953.
- Lechner, Norbert *El desafío de la democracia latinoamericana LEVIATAN*. No 41. Madrid, 1990.  
\_La Conflictiva y nunca acabada contrucción del orden deseado. FLACSO, Madrid, 1986.
- López, Durán Rosalío en *Metodología Jurídica*. SUA. Facultad de Derecho. UNAM 1996.
- Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción del alemán por Eduardo Espín. Ariel Derecho. Madrid 1986.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *El Problema Agrario de México*. Porrúa, México, 1946.
- Mercado, Pacheco Pedro. *El Análisis Económico del Derecho. Una Reconstrucción Teórica* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994
- Meynaud, J. *La democratie semidirecte en Suisse*. Volumen I. Montreal, 1970.
- Moltelini Margarita y Martín Krauze, *Democracia Directa*. Abeledo-Perrot Buenos Aires, 1995.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- Moreno, Martín Luis. *Las Grandes Traiciones a México*. Joaquín Mortiz, 2000
- Obelhotzer, J. *The Referendum in America* New Edition, Scribner's sons. New York, 1912.
- Pantoja, Morán David. *La idea de Soberanía en el Constitucionalismo Latinoamericano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1973.
- Rousseau, J.J. *El Emilio*. Libro III, Cap. XV México,  
 \_*El Contrato Social*, Libro III, Cap. XIII Traducción de Everardo Velarde. EDANAL,  
 México, 1963.
- Sabine, George *Historia de la Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- Sánchez, Ageta Luis. *Historia del Constitucionalismo Español*. Madrid, 1964.  
 \_*Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1973
- Sartori, Giovanni *Teoría de la Democracia*. Vol. I Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Sayeg, Helú Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1978.
- Skinner, Burrhus Frederick, *Beyond Freedom and Dignity (1971)*, y *About Behaviorness (1974)*  
*Análisis de la Conducta*, Limusa, 1991; y *Reflexiones sobre Conductismo y Sociedad*. Trillas, 1981.
- Schmitt, Carl *Legalidad y Legitimidad*. Madrid, 1971  
 \_*Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1958.
- Sorensen, Marx *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.
- Tena, Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano* Porrúa, Décimo novena edición México, 1983
- Teodori, M. *The New Left: a Documentary History*. Indianapolis, 1969.
- Tierno, Galván Enrique *Estudios de Pensamiento Político*. Madrid, 1976.  
 \_*Thomas Hobbes, Antología de sus Textos Políticos*. Edit. Tecnos, Madrid, 1984.
- Tinbergen, Jean. *Reestructuración del Orden Internacional* Fondo de Cultura Económica. México, 1977
- Touchard, Jean *Historia de las Ideas Políticas*. Edit. Tecnos, Madrid, 1962.
- Tunc, A. et S. *Le systeme constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*. París, 1954. Volumen I,
- Vachet, A. *La ideología liberal*. Madrid, 1972
- Wright, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Colima y Colegio de Ciencias Políticas y Admón Pública A.C. México, 1997
- Ziegler, Jean. *Una Suiza por encima de toda sospecha* Siglo XXI. México, 1977.



**HEMEROGRAFIA**

**ESTUDIOS Y REVISTAS Y ESPECIALIZADAS:**

Aguiar, de Luque Luis. *Democracia Directa y Derecho Constitucional* Revista de Derecho Privado Madrid, 1975

Aziz, Alberto *Referendum y Ciudadanía* Perfiles Latinoamericanos No 12, junio de 1998.

Bravo, Lira Bernardino. *El Estado Constitucional en los países de habla Castellana y Portuguesa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie C Estudios Históricos No. 10. México, 1981.

Buenahora, Febres-Cordero Jaime. *El proceso Constituyente: de la Propuesta Estudiantil a la Quiebra del Bipartidismo*, Cámara de Representantes, Pontificia Universidad Javeriana, Programa de Estudios Políticos, Bogotá, 1991.

Darbellay, J *L'initiative polulaire et les limites de la revisión constitutionelle* Revue de Droit Public et de la Science Politique. No. 4, 1963.

De Vega, Pedro. "La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente", en: *Temas Clave de la Constitución Española*. Edit. Tecnos. Madrid, 1985.

Concha, Malo Miguel., (Coordinador). *Los derechos politicos como derechos humanos en su dimensión internacional*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM. La Jornada Ediciones México, 1994.

Garrido, Luis Javier. *El Partido de la revolución institucionalizada*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México 1987.

Guedea, Virginia. "México en 1812", en: *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM. Vol. VIII, México 1980

Gutiérrez, Baylón Juan de Dios. "Mitos y Realidades del Constitucionalismo Suizo", en: *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*. LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, México 1999.

*Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica. No. 8. UNAM, México 2000

Hernández, Valdéz Alfonso. *Las Causas Estructurales de la Democracia Local*. CIDE. México, primer semestre de 2000.

Kaplan, Marcos. *Neocesarismo y constitucionalismo; el caso de Chávez y Venezuela*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. No. 39. México, 2001

Madrazo, Cuéllar Jorge *Apuntes para un Estudio de la Vida y Obra de León Guzmán*. Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie C. No.10 1981.

Maraví, Milagros Sumar y Armando Giraud en *Contribución al Estudio del referendum en Venezuela*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1994

Ortíz, Mena Antonio. "Importa el tipo de Democracia?" en: *Política y Gobierno*. CIDE Vol. VII., num.1. México, Primer Semestre de 2000.



Quiroga, Lavié Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Serie B Derecho Comparado México, 1991.

Rabasa, Emilio *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie A Fuentes. No 63. México.

Ruffieux, R. "Le role du pouvoir executif dans le procesus referendaire suisse: analyse de cas (1874-1943)" en: *Annuaire Suisse de Science Politique* 1971.

Sicard, G "Référendum et plebiscite dans l'histoire de France" , en: *Revue des Sciences Politiques* No 9. Toulouse, 1964

Sauvy, Alfred. "Mythes et Mirages économiques", en: *Cahiers Internationaux de Sociologie* Vol. XXXII. Paris, Julio-Diciembre de 1962.

Torres, del Moral. *Condorcet, un pensador olvidado*, en *Revista del Colegio Universitario Domingo de Soto*. Segovia, 1975.

Valadés, Diego *La Constitución Reformada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987 IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. IIJ. UNAM 7 de Febrero de 2001.

\_\_\_\_\_. *La incorporación del Referendum al Sistema Constitucional Mexicano*. Anuario Jurídico VI 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1980.

Vallarta, Marrón José Luis. *Los Plebiscitos Organizados por las Metrópolis en Territorios Dependientes* Anuario Jurídico X. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1983

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana*. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1998.

#### BIBLIOGRAFIA VIRTUAL

Gottfried Dietze, (alumno de Hartmann y Jasper en la Universidad de Heilderberg y profesor de Ciencia Política y Filosofía en Jhon Hopkins University); en *Pluralismo y Democracia*.  
[www.cees.or.gt/html/topics](http://www.cees.or.gt/html/topics)  
<http://www.erremag.cl/hper.htm>

[www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002-2011/budiv17/html](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002-2011/budiv17/html)

Lipjhard Elections Archive. <http://www.census.gov/ipc/www/ibdsun.html>

Reforma del Estado. [www.cere2000.org.mx/html](http://www.cere2000.org.mx/html)

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Enciclopédico de Derecho Cabanellas Guillermo 21a edic. Edit. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, 1987.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Burgoa, Ignacio. Porrúa, México, 1996.

Diccionario de Filosofía. Müller Max y Halder Alois, Herder. Barcelona ,1986

Diccionario Jurídico Mexicano De Pina Rafael. Porrúa, México, 1983.

Diccionario de Política. México, Norberto Bobbio y Matteucci Nicola, 6a edic. Siglo XXI



Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa  
Décimoprimer edición, México, 1998.

Enciclopedia Jurídica Omeba

Diccionario de la Real Academia Española Edición de 1994

**CONSTITUCIONES, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA**

**NACIONALES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente, Porrúa 2001.)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

*Del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I.*

Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus Constituciones. Antecedentes, Origen y Evolución Constitucional del Articulado Constitucional. LII Legislatura de la Cámara de Diputados México Porrúa, 1985. Tomo XII

Código Federal Electoral el 12 de Febrero de 1987.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Iniciativas del PAN, PRI y PRD para reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente. II Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Atención Ciudadana.

La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX. Gutiérrez Sergio Elias y Rives Roberto. (Hasta las reformas durante el gobierno de Ernesto Zedillo Marzo de 1995) México, 1995.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Tesis de Pleno LXXVI/99, de la SCJN en sesión privada resolvió el 29 de Octubre de 1999, que: "Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal " Amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tráfico Aéreo.

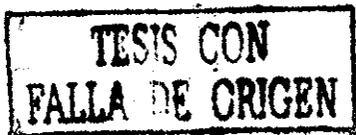
Prontuario Constitucional. Sergio Márquez Rábago Mc Graw Hill. Serie Jurídica. México, 1997.

**EXTRANJERAS**

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Secretaría de Relaciones Exteriores, México Tratados en vigor. Themis, 1991

Constitución Suiza del 1o. de Enero de 2000

Constitución Colombiana del 4 de Julio de 1991 y la Ley 134 del 31 de Mayo de 1994



Constitución Peruana de 31 de Octubre de 1993.

Constitución Venezolana del 1o. de Febrero de 1999.

- Loi Federale concernant les votations sur les lois et arretes federaux, du 17-VI-1874 (Suiza)
- Loi Federale concernant les votations sur les lois et arretes federaux, du 17-VI-1874.(Suiza)
- Loi Federale concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives a la revisión de la Constitucion du 23-III-1962.(Suiza)
- Loi sur les rapports entre les conseils du 23-III-1962.(Suiza)

### FOROS , CONFERENCIAS, ESTADISTICAS Y DISCURSOS

Arnáiz, Amigo Auror. *Soberanía del Estado y Globalización*. Mimeo de la Conferencia pronunciada el día 29 de Octubre de 1999 en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial. Washington, D.C 1989.

Burgoa, Ignacio *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "TRICOEL"*. Porrúa, México, 1998. (opúsculo)

Centro de Estudios Constitucionales, México-Centroamérica, 20000  
*Política*, Documento de Trabajo, (mimeo), Caracas,1993.

*Centroamérica en Cifras*. FLACSO, San José de Costa Rica Noviembre de 1990.

IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. IJ. UNAM 7 de Febrero de 2001.

COPRE *La Reforma del Estado: Proyecto Nacional de Nuestro Tiempo*. Memoria y Prospectiva, memorándum para un nuevo Gobierno, Vol. 13, Caracas, 1994.

Cotler, Julio. (coompilador), *Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina*. IEP y Fundación Naumman. Lima, 1999

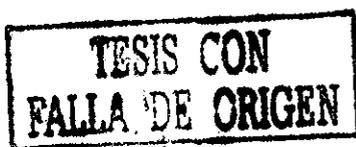
Fox, Vicente discurso en la ceremonia de la promulgación de la Constitución de 1917 en Palacio Nacional, el 5 de Febrero de 2001.

Maraví, Sumar Milagros. Código Federal Electoral el 12 de Febrero de 1987. *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Comisión Andina de Juristas, Lima, Julio de 1994 .

Nieto, Roa Guillermo *Participación ciudadana, poder local y Descentralización*. Foro organizado por la Fundación América y el Instituto de Ciencias Políticas Santa Fé de Bogota, 28 de julio de 1995.

Quinn, Antonio. (coord ) *Reforma de las Instituciones de Gobierno*. Propuesta para la Modernización del Poder Ejecutivo, Vol. 11, Caracas, 1994.

Sagüés, Nestor. *La legitimación del referéndum Constitucional*,. Boletín de la Comisión Andina de Juristas, No. 36, Lima, 1993.



**PRENSA Y REVISTAS**

**Periódicos Nacionales (por fechas)**

*El pago es una agrupación de parceleros independientes que constituyen la organización de base de los Comités de Autodefensa del Valle del Río Apurímac.* Excélsior. Internacional. 6 de abril de 1992.

*Priístas Enclaustrados.* El Informador. Diario Independiente. Guadalajara, Jalisco 13 de Enero de 2001.

*Corrupción y Violencia* Juan María Alponete en: Editorial y Opinión. El Universal ,29 de Enero del 2001.

Primer Informe de Gobierno de Bush ante el Congreso Norteamericano. Ad/DPA/Reuters. Milenio, 30 de Enero de 2001.

*Qué hacer con la Constitución?* Juan Arvizu. Cuarta Parte El Universal. 4 de febrero de 2001.

*La Constitución de 1917* José Ovalle Favela, Editorial y Opinión. *El Universal*, 5 de Febrero de 2001

Votos de los mexicanos en el extranjero. Alberto Székely y según datos del IFE. El Universal, 7 de Febrero de 2001

Artículo y reportaje sobre los movimientos indígenas por Marcos Terena, indígena brasileño y Coordinador General de los Derechos Indígenas en la Fundación Nacional del Indio en Brasil. *El Universal, Grandes Plumas.* 12 de Febrero de 2001

*Sin Referendum habrá trampa.* Gerardo Unzueta. El Universal. Editorial y Opinión. 17 de febrero de 2001.

*The dirty Thirty* Gorman y Weinbe, Carlos Ramírez El Universal, 20 de Febrero de 2001.

*El Siglo de las Drogas* de Luis Astorga por Miguel Badillo, El Universal, 1o de Marzo de 2001.

Reportaje sobre la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Comisión de Libertad de Prensa e Información, *El Universal*, Internacional. 19 y 20 de Marzo de 2001.

Declaraciones de Bush previa a la visita del presidente Fox a California, USA. El Universal, 21 de Marzo de 2001.

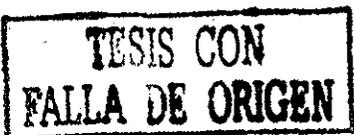
*EZLN, el Congreso y la ENAH de la UNAM.* El Universal. 24 de Marzo de 2001,

Declaraciones del analista político Hugo Guerra sobre la re-elección de Alán García. El Universal Internacional. Martes 10 de Abril de 2001.

Declaraciones de Eugenio Derbéz, respecto a su comparecencia en el Congreso. El Universal. Nación. 27 de Abril de 2001.

*Evaluación Educativa: Tabú.* El Universal, 29 de Abril de 2001.

Informe de la Consultoría de Chávez Lerín sobre los impuestos que pagan los mexicanos. El Universal Finanzas Personales. 2 de Mayo de 2001.



*Intelectuales de Weimar crearon a Hitler.* Carlos Ramírez, Indicador Político. El Universal, 3 de Mayo de 2001.

*Seis Pesadillas. Amenazas reales en un mundo peligroso y como EU puede enfrentarlas en el 2000.* Anthony Lake Citado por Carlos Ramírez en *Terrorismo y Guerra Santa en el siglo XXI.* El Financiero, 14 de Septiembre de 2001.

Reportaje sobre la *Operación Cóndor* que involucró a Pinochet, Videla, Walter y Kissinger en la muerte de Salvador Allende, Orlando Lettelier y Carlos Pratts. Dario Pignotti, Sao Paulo. Milenio, 6 de Octubre de 2001.

Reportaje sobre El Convenio 169 de la OIT y la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena a la cual los grupos de indígenas organizados han calificado de una "ley amañada." El Financiero. Miércoles 14 de Octubre de 2001.

*El Costo de aprobar las Leyes mexicanas* Carlos Elizondo Mayer Sierra. Editorial Reforma, 26 de Octubre de 2001.

Entrevista del jefe de Gobierno Andrés M. López Obrador para Milenio Diario. 26 de Noviembre de 2001

Resultados sobre la consulta para el incremento en el boleto del transporte colectivo. El Financiero Sociedad. Martes 27 de Noviembre de 2001. P. 44

*Los órganos reguladores del derecho a la información.* Milenio, Domingo 12 de Noviembre de 2001 y *El proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información.* Milenio. José Ramón Cosío D. Domingo 9 de Diciembre de 2001

La OCDE revela que México ocupó el penúltimo lugar en comprensión de lectura. El Financiero, 4 de Diciembre de 2001.

Reportaje sobre la confiscación de cuentas de mexicanos en el Extranjero por la DEA. El Financiero 1o. de Febrero de 2002.

Declaraciones de Gregorio Urias, actual diputado federal por Sinaloa y coordinador del grupo parlamentario del PRD sobre los asesinatos en Sinaloa por narcotráfico. Milenio, 3 de Febrero de 2002.

*Reelección? No!* Contextos Gabriel Farfán. Milenio, 3 de Marzo de 2002

*Democracia Participativa: el siguiente paso* Debate 2002. Jorge Díaz Cuervo. El Financiero, 27 de Mayo de 2002

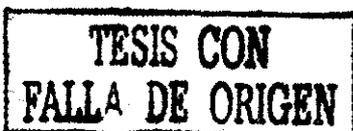
*El Plebiscito* Enfoques. Pablo Javier Becerra Chávez. El Financiero, 11 de Junio de 2002.

*Ningún Partido Político se preocupa por los Electores.* Encuesta Nacional. María de las Heras. Milenio, 20 de Junio de 2002

### Periódicos Extranjeros

*Klar gegen einen Ausbau der Volksrechte* (Kommentar) Neue Zürcher Zeitung del 25 de Septiembre del 2000. (front page).

Sobre la credibilidad del gobierno mexicano en el caso del asesinato de Digna Ochoa. New York Times. Editorial. P 10A. 10 de Noviembre de 2001.



**Revistas**

Revistas *Proceso*. Números 979 y 981 de 7 y 21 de Agosto de 1995 respectivamente Investigaciones sobre la identidad del *subcomandante Marcos*, ( *ex-alias Zacarías*) como el ex-profesor Sebastián Guillén por Cesáreo Morales y Alberto Hajar de la UNAM.

Revista *Proceso La Rebelión de las Cañadas*. No 1075 8 de Junio de 1997.

Revista *Proceso La Crisis de los dos días de Emilio Chuayffet en la LVII Legislatura*. Gerardo Albarrán, No.1088, de 7 de Septiembre de 1997

Seminario de Política y Cultura. Etcétera *Caminos de la democracia* Raúl Trejo Delarbe. 6 de Abril de 1995.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**