

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**“INCORPORACIÓN DEL REFÉNDUM AL
SISTEMA JURÍDICO FEDERAL MEXICANO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MYRIAM TONANTZIN ROLDÁN PADILLA

ASESOR: LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por guiar mi camino con su infinito amor y acompañarme en todo momento.

A mi madre, por ser mi guía, consejera y amiga, por tu amor, confianza y apoyo total. Sin ti, jamás lo hubiera logrado.

A mi padre, porque a través de ti he aprendido y madurado. Por tu fuerza de voluntad y actitud ante la vida.

A mis hermanas y Sebastián, por ser parte de mi vida y apoyarme en todo momento.

A Christian, por ser mi mejor amigo y estar siempre a mi lado.

A mis amigos, por su apoyo y ejemplo, pues los aprecio y admiro a cada uno.

A mis maestros, por heredar con tanta entrega sus conocimientos, ser mis mentores y ejemplo a seguir.

Dr. Luis Saldaña y Dra. Ma. Isabel Arellano,
por cultivar en mí el amor a nuestra
Alma Mater, por ser mis amigos y consejeros.
Gracias por su apoyo a lo largo de estos años.

Lic. Edmundo Elías Mussi, por guiar paso a
paso éste trabajo y permitirme robar un poco de
su tiempo y sabiduría.

Magdo. Miguel Covián, por generar en mí
éste gusto por el Derecho Constitucional y
ser un excelente catedrático y amigo.

Magdo. Eduardo Arana, por su gran apoyo para
la realización de este trabajo.

A la Facultad de Derecho, que formó
y esculpió mi futuro. Hoy no dejaré de
cumplir el compromiso que tengo con ella.

***“La democracia es el destino de la humanidad futura:
la libertad su indestructible arma;
la perfección posible, el fin donde se dirige”.***

Benito Juárez.

“INCORPORACIÓN DEL REFERÉNDUM AL SISTEMA JURÍDICO FEDERAL MEXICANO”

INTRODUCCIÓN	.....	1
CAPÍTULO 1 Conceptos básicos de democracia	.....	1
1.1 Democracia	.....	1
1.2 Democracia representativa	.....	4
1.3 Democracia directa	.....	4
1.3.1 Referéndum	.....	6
1.3.1.1 Clasificación	.....	9
1.3.2 Plebiscito	.....	13
1.3.3 Iniciativa Popular	.....	14
1.3.4 Revocación del mandato popular	.....	17
1.3.5 Consulta Popular	.....	18
1.3.6 distinción entre Referéndum y otras instituciones de democracia directa	.....	18
1.3.6.1 Plebiscito	.....	18
1.3.6.2 Iniciativa Popular	.....	19
1.3.6.3 Revocación del Mandato Popular	.....	19
1.3.6.4 Consulta Popular	.....	20
CAPÍTULO 2 Antecedentes del Referéndum y el Plebiscito	.....	21
2.1 Referéndum	.....	22
2.2 Plebiscito	.....	23

CAPÍTULO 3	Referéndum en el Estado Mexicano	.....25
3.1	Distrito Federal y Entidades federativas	.....37
3.1.1	Distrito Federal	.....37
3.1.2	Entidades Federativas que contemplan el referéndum en su legislación	..45
3.2	El Referéndum en América Latina	.....52
3.2.1	Uruguay	.....54
3.2.2	Colombia	.....56
3.2.3	Venezuela	.....59
3.2.4	Otros países de América Latina	.....60
3.3	El Referéndum en Europa	.....64
3.3.1	Suiza	.....65
3.3.2	España	.....67
3.3.3	Italia	.....70
3.3.4	Francia	.....73
CAPÍTULO 4	Incorporación del Referéndum al sistema jurídico federal mexicano	.....77
4.1	Situación actual de la democracia en el Estado Mexicano	.....77
4.2	Propuesta para la incorporación del Referéndum al sistema jurídico federal mexicano	.....87

4.2.1	Clasificación del referéndum propuesto	88
4.2.2	Materias objeto del referéndum y excepciones	90
4.2.3	Sujetos facultados para iniciar el procedimiento	91
4.2.3.1	Sujetos facultados para participar en el referéndum	91
4.2.4	Obligatoriedad de los resultados del referéndum	91
4.2.5	Órgano encargado de su organización y vigilancia	92
4.2.6	Procedimiento	92
4.3	Ventajas y desventajas	104
4.4	Elementos necesarios para la consecución de la propuesta	116
4.5	Efectos a largo plazo	137
CONCLUSIONES		143
BIBLIOGRAFÍA		146

INTRODUCCIÓN

La presente tesis, surge como una preocupación de quien la sustenta, por desarrollar una solución viable a la problemática actual relativa a los defectos de la democracia representativa en que vivimos y que hoy aquejan a nuestra sociedad. Sin ánimo de criticar nuestro sistema jurídico y político, sino de mejorarlo y complementarlo.

Para explicarme correctamente, es preciso recordar que el Estado mexicano está constituido en una República representativa, democrática y federal; en ese Estado de Derecho el origen del poder es popular; sus órganos se integran por representantes populares; el ciudadano posee derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza; el ejercicio del poder se divide y equilibra, además la titularidad de la soberanía reside en el pueblo. Este último precepto constituye el fundamento básico de la legitimidad del poder político.

La Constitución mexicana prescribe en su artículo 39 que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”, y sólo éste puede ser la fuente de creación, modificación y renovación del poder y de la forma en que se dirige el Estado.

Sin embargo y pese a que nuestra Constitución otorga la titularidad de la soberanía al pueblo y le reconoce la facultad de alterar o modificar su ser y modo de ser; el hecho de que el pueblo tome decisiones jurídicas y políticas de manera directa es prácticamente imposible debido al crecimiento de la población y las grandes extensiones que ocupa un Estado.

La solución a ésta problemática resulta ser la democracia representativa. El primer párrafo del artículo 41 constitucional señala que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión ...".

Sin embargo la representación política ha desarrollado una fuerte problemática en el México actual, pues ha imposibilitado al pueblo para participar directamente en la toma y ejecución de las decisiones políticas, presentando un abismo entre gobernante y gobernado; así el representante deja de "representar" los intereses de los ciudadanos que lo eligen una vez que toma el poder.

En ese sentido, la democracia representativa ha traído consigo una división entre lo que necesita el pueblo y lo que decide el Gobierno, problemas de gobernabilidad, falta de rendición de cuentas y de responsabilidad por parte de los representantes políticos, un desinterés general del ciudadano en el futuro del país, abstencionismo electoral, decadencia de valores políticos y electorales, así como de las instituciones representativas, falta de credibilidad en los partidos políticos, entre otros.

De esta forma, ni la democracia directa ni la representativa han podido resolver los retos que la sociedad moderna exige y la necesidad de una democracia más justa, ha sido constante en los últimos años.

Expuesto el panorama actual ponemos de manifiesto la demanda de una democracia representativa complementada por mecanismos de democracia directa, a través de los cuales exista una redistribución del poder hacia la sociedad, que el pueblo no sea un mero observador de lo que otros deciden y hacen, sino que sea un actor decisivo de los cambios de su Gobierno.

De este modo, proponemos una respuesta viable que contribuya a solucionar ésta problemática brevemente descrita, mediante la inserción de la figura del Referéndum a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la reforma de ciertos preceptos constitucionales, con la finalidad de no contravenir a

lo dispuesto en la propia Carga Magna; estableciendo en primer término, el derecho y la obligación del ciudadano para votar en los referéndums.

Planteamos un referéndum Constitucional, para la adición, creación o derogación de un precepto constitucional o para la abrogación de todo el texto; Legislativo, para la adición, creación, derogación o abrogación de una ley o algún artículo de la misma.

El referéndum constitucional sería obligatorio cuando versare sobre ciertas materias, en específico las decisiones políticas fundamentales, o al tratarse de la abrogación de la Constitución. Para todos los demás casos sería facultativo, ya sea en lo concerniente a la Constitución o a las leyes federales.

A través de esta propuesta se le otorga al Congreso la facultad para expedir leyes reglamentarias del referéndum y al Presidente de la República, la de proponer la celebración del mismo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría conocer en materia de impugnaciones relativas al proceso de referéndum.

En el desarrollo de la presente investigación, realizamos una descripción del marco teórico conceptual de los instrumentos de democracia directa; ahondamos en la evolución histórica del referéndum; analizamos la situación del mismo en el Estado mexicano en la actualidad, elaboramos un estudio comparativo de su presencia en las legislaciones locales, así como un análisis de los instrumentos de democracia participativa en los países más representativos en Europa y América Latina y su impacto en la sociedad.

Por último estudiamos a detalle el panorama político mexicano actual con relación a la falta de participación ciudadana; una valoración de ventajas y desventajas que implicaría la inserción del referéndum a nivel federal; los elementos

necesarios para lograr paulatinamente la adición de dicha figura al sistema jurídico federal mexicano, así como sus efectos en la sociedad a corto y largo plazo.

La propuesta central de esta tesis no implica la idea de sustituir a la democracia representativa por la democracia directa, “todo intento de exorcizar cualquiera de las dos formas de democracia en nombre de la otra, además de vano es fuente de salidas autoritarias”¹ y eso sería una aberración. El propósito es que la democracia representativa sea enriquecida y complementada con el referéndum, un mecanismo de democracia directa y participación ciudadana, partiendo de la base de que debe ponerse en práctica dentro del marco de las instituciones representativas para atenuar los defectos de la representación política; fortalecer y elevar la calidad de la democracia representativa.

Es sabido que diversos países europeos y latinoamericanos, reconocen los mecanismos de democracia directa como un complemento de la democracia representativa, mismos que operan tanto en formas de gobierno parlamentarios como presidenciales. Lo anterior no ocurre todavía en nuestro país en donde la participación de los ciudadanos se constriñe a acudir a las urnas y emitir su sufragio de conformidad con las propuestas que les formulan los candidatos y que en algunos casos son demagógicas, pretenciosas y al final abstractas.

Por lo tanto, la propuesta de adicionar el referéndum al sistema jurídico federal mexicano no debe generar duda alguna, lo que debemos pensar ahora es la forma en que se instrumentará la misma, los requisitos de procedencia, especificaciones procedimentales, materias de excepción, sujetos que pueden convocar o solicitar dicho instrumento con el objetivo de fortalecer la democracia, la legitimidad y la gobernabilidad (cuestiones que desarrollamos en la presente investigación).

El referéndum constitucional y legislativo contribuiría a la construcción y formación de la ciudadanía al incentivar la información, conocimiento, análisis y discusión sobre los asuntos públicos relevantes para el Estado y la sociedad;

¹ FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, 4ª ed., Trotta, Madrid, 2000, pag, 948.

estimularían la transparencia en el proceso de toma de decisiones; incentivarían a las fuerzas políticas y a los poderes públicos a asumir negociaciones y acuerdos que respondieran a las necesidades populares y a los criterios ciudadanos, asimismo, fortalecerían la legitimidad de las decisiones de los Poderes de la Unión.

En síntesis, esta investigación propone la introducción del referéndum a nuestro sistema constitucional, pues consideramos que puede contribuir a complementar y enriquecer la calidad y el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa que caracterizan a nuestro régimen político, dando un nuevo impulso a la consolidación de la democracia en México, una democracia en la que cada día participan más los mexicanos.

“INCORPORACIÓN DEL REFÉNDUM AL SISTEMA JURÍDICO FEDERAL MEXICANO”

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS BÁSICOS DE DEMOCRACIA

1.1 DEMOCRACIA

El concepto de democracia ha evolucionado a lo largo de la historia; éste responde a las condiciones sociales, económicas y políticas, que rigen los principios democráticos, sus limitantes y contenidos.

La democracia es un régimen político y una forma de vida. Se entiende como democracia al sistema político que señala la formación del gobierno, a través de la participación libre e igual de todos los ciudadanos con derecho de sufragio; donde a través de designaciones mayoritarias se elige a aquellos que deberán ocupar los cargos públicos.

Su definición etimológica proviene del griego *demokratia*; *demos* que significa pueblo y *kratos* referido a autoridad, poder o gobierno. La democracia es pues, el gobierno o poder del pueblo.¹

El término de democracia como hoy la conocemos fue empleado por primera vez en la época de Pericles (siglo V. A.C.), sirvió para definir el régimen ateniense de la asamblea de ciudadanos, que decidía directamente sobre los asuntos públicos. La democracia griega no diferenciaba entre titularidad y ejercicio del poder, desconocía el principio de soberanía popular, que es una elaboración posterior del derecho

¹ *Diccionario Léxico Hispano* Tomo Primero A-F, 12ª edición, Editorial Cumbre, México 1998, pag. 455.

público romano. No obstante, la legitimidad democrática antigua, que postulaba un autogobierno, en el cual titularidad y ejercicio del poder permanecían unidos, no es suficiente para comprender el desarrollo de las democracias representativas de los siglos modernos.

La definición política clásica la señala como una forma de gobierno, es decir, como el régimen en el que el poder es ejercido por la mayoría o la totalidad de los individuos. Giovanni Sartori explica que la democracia es la reducción de las múltiples voluntades de millones de personas a un único comando, distinguiendo tres aspectos; en el primero la democracia es un principio de legitimidad, en el segundo es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio del poder, en el tercero la democracia es un ideal ².

No olvidemos lo señalado al inicio de este apartado, relativo a la evolución que ha tenido éste concepto a través de los tiempos, tomando en consideración la metamorfosis paralela del concepto de “pueblo”; es decir, democracia puede ser el gobierno del pueblo, pero el pueblo no significaba lo mismo en la época clásica de los helenos que hoy en día. Anteriormente significaba un conjunto de personas en Atenas que reunían ciertas características, mismas que les otorgaban la calidad de “ciudadanos”, con lo que podían participar en las decisiones del gobierno, pero quedaban excluidos los extranjeros, esclavos, mujeres, minusválidos al no ser considerados como pares por los demás integrantes de esa sociedad, en virtud de que no tendrían un interés legítimo, o bien, sus intereses no se verían afectados por los aciertos o desaciertos del gobierno.

Con el paso de los siglos el “pueblo” se transformó en un grupo de hombres libres con una edad determinada y un nivel de ingresos o una riqueza bastante que les permitía participar activamente en el rumbo de su Nación, quienes no reunían dichos requisitos no calificaban para participar en el gobierno de la sociedad. Poco a

² SARTORI, Giovanni, “*Elementos de Teoría Política*”, versión en español de María Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pags.27 y 28.

poco se fueron dejando de lado esas barreras y se estimó que forman parte del pueblo y tienen capacidad de participar en el gobierno y sus decisiones todas las personas mayores de una determinada edad, pertenecientes a cualquier sexo y sin ningún criterio de discriminación que no sea el de estar comprometido con la vida futura de la comunidad, en el caso de los extranjeros se les abrió la posibilidad de participar a través de la vía de la nacionalización.

Hoy podemos decir que el sistema democrático es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo, entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad.

“La democracia moderna no solo es el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables”³.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. En ese sentido, el artículo 40 de la Ley Fundamental indica la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República, representativa, democrática y federal. De esta manera, la idea de democracia plasmada en la Constitución Mexicana, es un concepto básico de su estructura gubernamental.

La democracia es en la actualidad el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres.

A la democracia se le han agregado diversos adjetivos que van matizando su función, es decir, se ha hablado de democracia social cuando se plantea un concepto

³ *Diccionario Electoral*, Tomo I, A-F, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral , pag. 350.

de igualdad, libertad y socialización respecto a la participación de los ciudadanos, iguales condiciones sociales; democracia económica para definir la eliminación de los extremos de pobreza y de riqueza y consecuentemente la distribución equitativa del bienestar económico y social; democracia política haciendo alusión a aquella que basa su ideología en el liberalismo económico, donde todos los ciudadanos tienen derecho al voto, pero no todos pueden influir en la vida política; y la democracia directa y representativa, mismas que abarcaremos más adelante a mayor profundidad.

1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como su nombre lo indica es aquella en la que la actividad política del pueblo no se desarrolla directamente, sino a través de sus representantes. Surgió como resultado de la amplia extensión territorial, el incremento de la población que junto con el crecimiento de la burocracia y las funciones que tenía que desarrollar hicieron cada vez más difícil y compleja la actividad estatal. Se encuentra basada en el principio de la división de poderes.

En esta forma de democracia los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes.

El principio básico de la democracia representativa es constitutivo prácticamente para todas las democracias modernas ya que en el estado territorial en las condiciones de una democracia de masas, no sería posible poner en práctica un proceso continuo de decisiones tomadas directamente por la ciudadanía.

1.3 DEMOCRACIA DIRECTA

La participación del pueblo en el poder político es uno de los principales valores de la democracia; de ahí que la democracia directa se caracterice por la participación directa del pueblo en la toma de decisiones del gobierno.

La democracia directa se relaciona con la democracia antigua, en particular con la de los griegos, porque un sistema de democracia directa en forma pura no existe en nuestros días, y la antigua democracia griega es el ejemplo de un pueblo participando de manera continua en el ejercicio directo del poder.

Entendemos por democracia directa, el régimen político en el que los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes; se basa en el principio del autogobierno y la soberanía nacional. Podemos considerarla pues como una doctrina política partidaria de la intervención del pueblo en el gobierno. “La democracia directa se caracteriza por el hecho de que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales, son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en asamblea”⁴, tal organización sólo es posible dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas.

En virtud de esta forma de democracia, el pueblo tiene el derecho de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional, pues lo mismo puede participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas, que en la modificación o reforma de los principios jurídicos fundamentales. Es la forma en la que el pueblo toma personalmente todas y cada una de las decisiones estatales, generalmente a través de figuras como la iniciativa popular, revocación popular, veto popular, referéndum, plebiscito, siendo los dos últimos los más comunes.

Las instituciones mencionadas son la salvaguardia para la democracia misma y representan la devolución de poder del gobierno a la sociedad.

El concepto de “instituciones de democracia directa” se refiere a aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero

⁴ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995, pag. 342.

que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos de gobierno, sea el Poder Legislativo (Congreso o Parlamento) o sea el Ejecutivo (Presidente). Existe una gran variedad de instituciones de este tipo. Pese a que el uso de algunas expresiones terminológicas de la doctrina constitucional se han afianzado en países con una tradición de democracia directa, como Suiza y Francia, las definiciones no suelen ser compatibles fuera del ámbito nacional respectivo, situación que ocurre más comúnmente con el plebiscito y referéndum. Aún cuando resulta un tanto difícil encontrar conceptos jurídicos que trasciendan fronteras nacionales, es importante distinguir dichas instituciones de acuerdo a sus características.

Por ejemplo; si el resultado es vinculante o no, y si el carácter de vinculante depende de reunir un determinado quórum.

De igual forma podemos preguntarnos en qué condiciones se llegó al uso del procedimiento de democracia directa; si fue por un procedimiento obligatorio que se desarrolla automáticamente cuando aparece un determinado problema ya previsto en la Constitución; o bien si proviene de un procedimiento facultativo que puede ser iniciado por un órgano estatal o por el pueblo mismo. En virtud de las diversas formas en que funcionan dichas instituciones democráticas, es preciso analizarlas singularmente.

1.3.1 REFERÉNDUM

Del latín *referendum*, *referre*, referir; el referéndum es una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos; es un procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo⁵, es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o bien el cuerpo electoral, participa por vía

⁵ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen I, Tomo I, Serie II, 1ª edición, México 1997, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, pag. 818.

consultiva o deliberativa en el proceso decisional ⁶. Es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para la ratificación o rechazo de una ley que haya sido aprobada por los representantes del pueblo, es decir por el Poder Legislativo.

Juan Carlos Silva Adaya⁷ lo define como el mecanismo de democracia directa o participativa con carácter estrictamente normativo, que tiene por objeto la creación, adición, modificación o derogación (en su caso abrogación) de normas jurídicas generales o incluso de enteros ordenamientos jurídicos, por ejemplo, la propia Constitución, leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales, acuerdos administrativos, etcétera.

El referéndum consiste en el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo, como en el administrativo. Su operatividad se logra mediante el procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifieste su conformidad o inconformidad a los actos, objeto de la consulta.

Un referéndum puede plantearse indistintamente para que el pueblo se pronuncie sobre un tema que todavía no es norma, para la ratificación de una norma ya adoptada o adoptada en principio y sujeta a consulta por los órganos legislativos, o para la desaprobación de las leyes o normas que los representantes han aprobado como buenas.

⁶ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política L-Z*, 4ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1986, pag. 1394.

⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús; SILVA ADAYA, Juan; “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México” en: *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Serie Doctrina Jurídica, México, n.d., pag. 605.

Debemos destacar que en el caso de esta figura, no se trata de una discusión jurídica donde se analiza si la norma coincide o no con las leyes o disposiciones de mayor jerarquía, sino que el debate se centra en la conveniencia o inconveniencia de la ley, es decir se hace un llamado a la población para que decida sobre si conviene o no, sobre la bondad o el perjuicio que le puede causar a la comunidad determinadas leyes que son aprobadas por el Congreso, de ahí la gran importancia de esta figura en todo gobierno que se presuma democrático.

Al respecto de la naturaleza jurídica de este tipo de manifestación de la voluntad popular en la formación de la ley, puede ser considerada como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión “inclinándose la doctrina por considerarlo un *acto decisorio autónomo* que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella”⁸. En ese sentido, los representantes formulan la ley *ad referendum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral decida, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

La naturaleza jurídica de la participación popular, aunque se expresa como el autogobierno de una sociedad determinada, es variable en cada caso de acuerdo con los distintos sistemas, y esta se actualiza en el momento en que el electorado manifiesta su aprobación o rechazo a la consulta hecha por sus gobernantes, resolviendo por sí mismos problemas de interés público, y evitando con ello el monopolio del poder por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernativos.

⁸ *Enciclopedia Jurídica Mexicana* Q-Z, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México 2002, pag . 113.

1.3.1.1 CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM

Para su mejor comprensión es factible clasificar el referéndum de acuerdo a varios criterios que a continuación enumeraremos:

A. Por su naturaleza puede ser:

a) Deliberativo o imperativo

También llamado de ratificación, es aquél en que el pueblo decide si el Poder Legislativo debe tomar una medida, o bien, si una decisión ya tomada por el Congreso debe entrar o no en vigor. Se le brinda al electorado un texto para que dicte su voluntad en sentido afirmativo o negativo.

b) Consultivo

En este caso, el electorado sólo da una opinión que no tiene efectos vinculantes para las autoridades, finalmente es el Poder Legislativo quien dicta la última palabra.

B. Por su fundamento jurídico

a) Obligatorio

Se establece como un procedimiento obligado. Es impuesto por la Constitución o por la ley que lo reglamenta, es indispensable para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas.

b) Facultativo

Cuando para su realización sólo basta la proposición o resolución del órgano legislativo, la petición de un grupo de ciudadanos o de cierto número de Estados miembros de regiones autónomas, o del Jefe de Estado. Es facultad discrecional del órgano que emite o modifica la norma, el llevar a cabo el referéndum. A su vez, éste puede ser:

- Consultivo: Cuando se quiere saber la opinión de la ciudadanía al respecto de la conveniencia o no de una propuesta de ley. Sólo se da una opinión previa al legislador. Es consultivo también porque no tiene efectos vinculantes.
- Arbitral: Funciona para dirimir conflictos entre órganos del Estado.

C. Por su objeto o materia:

a) Constitucional

Este tipo de referéndum es aquél cuya consulta se hace sobre la formación o supresión de algún artículo precepto de la Constitución, o de un texto constitucional.

b) Legislativo

Se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o de una ley propuesta por el órgano legislativo, es decir la reforma recae sobre la legislación ordinaria.

c) Administrativo

Tiene por objeto obtener la aprobación o rechazo de actos de naturaleza administrativa exclusivamente.

D. Por el momento de su celebración

a) Preventivo o programático

Este referéndum es previo al procedimiento legislativo, primero se somete a consulta y luego se discute. La ciudadanía determina o predetermina el contenido y/o objeto de dicho ordenamiento; se realiza antes de que Poder Legislativo se pronuncie al respecto o lo apruebe.

b) Sucesivo o subsecuente

Se lleva a cabo inmediatamente después de que el Poder Legislativo ha emitido su opinión sobre un acto normativo.

E. Por sus alcances

a) Total o general

Se da cuando todas las leyes en general, toda actividad legislativa puede ser objeto del mismo; no existe un límite, o reserva expresa ni implícita de algún tema que no pueda ser sometido a referéndum.

b) Parcial o especial

Cuando sólo son objeto de éste determinadas leyes o actos, reservándose a ciertas materias.

F. Por sus efectos jurídicos:

a) Constitutivo

Tiene por objeto la creación de una norma jurídica o bien, otorgar eficacia a una norma.

b) Abrogativo

Suprime la validez de una norma vigente. Es aquél que pretende dejar sin efecto a una norma vigente, sin sustituirla por otra.⁹

c) Modificativo

Se somete a la voluntad general la reforma o modificación de un precepto legal ya establecido.

⁹ DE LEÓN GALVEZ, et. al., *Referéndum, plebiscito e iniciativa popular, Marco conceptual, su regulación en México y en el Derecho Comparado*, TEPJF, México, 1996. pag. 6.

G. Por su eficacia jurídica:

a) De ratificación o sanción

La norma en cuestión sólo se convierte en ley, norma constitucional o reglamento, mediante la aprobación previa del electorado. En este caso se sustituye la autoridad sancionadora de las leyes, que normalmente posee el Ejecutivo.

b) De consulta

Aquél que se realiza para la ratificación o rechazo de un acto sometido a la consideración popular, y cuyo resultado no obliga a las autoridades legislativas. No tiene efectos vinculantes y se limita a emitir una opinión preventiva.

c) Constitutivo

Tiene por objeto otorgar eficacia a la norma y permitir su entrada en vigor.

d) Abrogativo o derogatorio

Hace quedar sin efecto una norma jurídica vigente.

H) Por su ubicación en el proceso de formación de la ley o norma constitucional:

a) *Ante legem*

Se realiza antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma.

b) *Post legem* o de sanción

Se lleva a cabo en la última etapa del proceso de formación de la ley, siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.

I) Por su ámbito espacial de aplicación

a) Nacional

Se establece su aplicación en todo el Territorio Nacional.

b) Local

Se sujeta solo a una o algunas regiones o entidades federativas, variando de acuerdo a la organización política de cada Estado.

J) Por el origen de la convocatoria:

a) Ejecutivo

Se presenta a solicitud del Presidente como Jefe de Estado, quien somete a la consulta los proyectos emanados del Poder Legislativo.

b) Parlamentario

La convocatoria a referéndum es lanzada por el Poder Legislativo para legitimar o cumplir el requisito de existencia de una norma.

c) Popular

Se basa en la facultad que en algunas legislaciones se le otorga a la población para solicitar que se someta a referéndum una norma emanada del Poder Legislativo.¹⁰

1.3.2 PLEBISCITO

Por razón del plebiscito se somete a la plebe (al pueblo) una decisión, ya sea pasada, presente o futura, para que emita su opinión sobre su aprobación o alguna otra consideración.

¹⁰ MARTÍNEZ MALLÉN, Juan, *Referéndum, plebiscito y consulta popular, nuevas formas de democracia directa*, "Bien Común y Gobierno", Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., Año 4, número 45, México, 1998, pag.10.

Podemos considerarlo como el derecho del cuerpo electoral para participar en la ratificación y aprobación de un acto esencialmente político. No está referido a un acto de naturaleza normativa, sino estrictamente política y se emplea en forma excepcional y extraordinaria, es un acto de voluntad popular mediante el cual el pueblo expresa su opinión acerca de un hecho determinado sobre su vida política.

El plebiscito se utiliza comúnmente para que la ciudadanía opine acerca de sucesos excepcionales no contemplados en las previsiones constitucionales, por ejemplo; se puede someter a la aprobación bajo un plebiscito, la construcción de una presa, la adopción o no del “horario de verano”, etcétera.

Es el proceso de democracia directa o participativa que tiene por objeto convocar a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinada política de Gobierno, que no posee carácter normativo.

1.3.3 INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular se refiere a la intervención que el ciudadano como tal, sea individual o colectivamente, puede tener en el proceso legislativo, independientemente de que se trate de una iniciativa de reforma constitucional o de una ley ordinaria.

Es la figura jurídica ejercida como un derecho del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas, o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.¹¹ De este concepto se desprenden dos tipos, la primera está formada por la presentación de un proyecto de ley para que sea tratado por el órgano legislativo; y la segunda, por la exigencia de una parte del cuerpo electoral para que se someta a consulta popular una acción legislativa determinada. Está basada en la proposición de que

¹¹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, “*Derecho Electoral Instrumento Normativo de la Democracia*”, 1ª edición, Porrúa, México, 1980, pag. 66.

los cuerpos legislativos no son lo suficientemente abiertos y no responden a las expectativas del ciudadano, por dicha razón, éste último puede proponer *motu proprio* la sanción de un proyecto de ley.

La iniciativa para la formación de leyes ha recaído con frecuencia en el Parlamento o quienes forman parte del Poder Ejecutivo, se ha ampliado en algunos casos al Poder Judicial en los temas de su competencia. Por su parte el pueblo se mantenía al margen de una participación directa; si sus inquietudes no eran recogidas por algún parlamentario, estas quedaban al margen de la consideración pública.

La iniciativa popular en la formación de leyes apunta a que los ciudadanos puedan obligar a sus representantes al Congreso, a discutir algún proyecto en el que tienen especial interés.

Es bien conocida la tardanza de los cuerpos legislativos respecto a ciertos puntos, un remedio de parte de los votantes es la iniciativa, a través de esta figura, los ciudadanos pueden dar solución a las cuestiones que se presentan en su entorno social y que sus gobernantes no son capaces de visualizar al desconocer el sentir de los gobernados, esto es, el electorado que padece de viva voz la problemática ya sea económica, política, social, puede proponer una iniciativa de ley que resuelva la necesidad en cuestión. De esta manera, la ciudadanía tiene la posibilidad de rectificar la inercia de sus representantes, invitando a la asamblea a que legisle sobre un tema indicado en la propia iniciativa, o bien, redactando un proyecto completo en forma legislativa.

Esta institución obliga a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes. La iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores con la finalidad de solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o bien la revisión de la Constitución.

Como dijimos con anterioridad, la iniciativa popular es un derecho que le corresponde a una fracción del cuerpo electoral, y es así como el número de ciudadanos que pueden solicitar una iniciativa es variable en distintas constituciones, por ejemplo en Suiza se exige un mínimo de 50,000 electores, en la Constitución de Weimar se exige una décima parte del cuerpo electoral para presentar una iniciativa formulada, por su parte la constitución Española establece un mínimo de 15% de electores.¹²

Existen dos criterios de clasificación de los tipos de iniciativa popular; el primero considera la presentación de la solicitud, la cual puede ser:

a) Formulada

Se presenta cuando cuenta con la estructura y todos los elementos de una norma jurídica emanada del Poder Legislativo.

b) Simple

Se limita a la petición sobre un tema que requiera legislarse sin constituir un documento que pueda ser sujeto de discusión inmediata.

Por la materia de la proposición, la iniciativa popular puede ser:

a) Iniciativa Constitucional

Es aquella que contempla la modificación o reforma de la Carta Magna.

b) Iniciativa de Ley

Se refiere a que la propuesta se encuadra en la reforma o creación de una norma legal de carácter ordinario.¹³

¹² BERLÍN VALENZUELA, Francisco, op. cit., pag. 67.

¹³ MARTÍNEZ MALLEEN, Juan, op. cit., pag. 9.

1.3.4 REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR

Esta institución originada en Inglaterra consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza que en ellos se había depositado. En los Estados Unidos se denomina *recall* y es utilizada en las esferas de gobiernos locales para peticionar la destitución de funcionarios legislativos y judiciales. Existió también en la Constitución Rusa de 1936, la Yugoslava de 1945 y la China de 1946.¹⁴

Podemos definirla también como el proceso por el cual el pueblo puede remover o deponer a un representante u oficial electo popularmente, antes del término de su periodo, en otras palabras, el pueblo puede acortar la duración del mandato que le confirió a la persona que se eligió para acceder a una determinada posición, siempre que se cumplan ciertas condiciones constitucionales o legales.

La revocación del mandato electoral constituye un medio propicio para estimular el cumplimiento de compromisos electorales y satisfacer las expectativas electorales. Es factible su aplicación a todo conductor político que haya sido elegido por el voto popular, ya que ése mismo voto que lo eligió, tiene el derecho de revocarlo si su función no ha sido la esperada o al menos la prometida.

Para la procedencia de la revocación del mandato popular y con la finalidad de evitar incertidumbre ante esta figura, es indispensable establecer requisitos rigurosos y precisos. Se deben fijar determinados periodos para su instrumentación o puede dejarse abierta y sujeta sólo a la actuación de los funcionarios, como un mecanismo permanente de evaluación de su desempeño.

¹⁴ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, op. cit, pag. 69.

La procedencia de una revocación de mandato popular que se fija abierta procede sólo en casos excepcionales, por causas notorias o graves que impliquen la remoción del cargo del mandatario, tales como el ejercicio público en beneficio de unos cuantos y en deterioro de los demás, tráfico de influencias, nepotismo, desvío de recursos públicos, desvío de recursos nacionales para beneficio personal, entre otros.

1.3.5 CONSULTA POPULAR

Este procedimiento es otro instrumento de democracia directa en el que la ciudadanía se pronuncia de manera espontánea sobre temas no específicos del gobierno o el quehacer público. A través de una consulta popular, el pueblo tiene la posibilidad de manifestar su opinión al respecto de un tema, con la característica de que no se le predeterminan las respuestas ni se le limita a ciertas opciones para responder.

En la consulta popular se presenta una mayor amplitud para responder de manera más abierta y libre que en otros procedimientos de democracia directa. Se encuentra considerada como un medio de comunicación permanente o frecuente entre la autoridad y sus gobernados.

1.3.6 DISTINCIÓN ENTRE REFERÉNDUM Y OTRAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA

1.3.6.1 PLEBISCITO

Con frecuencia notamos que existen autores que unifican el significado de plebiscito y referéndum, a efectos del presente trabajo habremos de diferenciar ambos conceptos para lograr mayor claridad en la tesis central. A pesar a su similar connotación, son utilizados con propósitos totalmente distintos, el primero se usa para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia política y el segundo

para la adopción de resoluciones legales o administrativas que no implican pronunciamientos ideológicos o políticos. En el referéndum el pronunciamiento popular se lleva a cabo sobre actos normativos, sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico; en tanto que en el plebiscito su materia son designaciones de personas, medidas de gobierno, anexiones territoriales u otros temas sin una expresión normativa inmediata.

Ambos son actos en los cuales la ciudadanía es consultada y manifiesta su voluntad mediante el ejercicio del voto, sin embargo, se habla de plebiscito para decidir sobre problemas excepcionales y de referéndum para cuestiones de orden constitucional, en otras palabras, se diferencian en tener una mayor regularidad el referéndum y por ser excepcional el plebiscito.

1.3.6.2 INICIATIVA POPULAR

El referéndum se diferencia de la iniciativa popular en que la función básica de la última es la de crear leyes a iniciativa del pueblo, y en el referéndum el pueblo ratifica una ley que ya ha sido creada por el Poder Legislativo, o bien, aprueba su modificación, adición, o abrogación. Asimismo se distinguen estas figuras en que en el referéndum el pronunciamiento del pueblo es requerido por los órganos del Estado, en cambio, en la iniciativa popular la participación de los peticionantes es espontánea, *motu proprio*.

1.3.6.3 REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR

No plantea problema alguno distinguirlo de la revocación del mandato popular, ya que este último es el procedimiento a través del cual el cuerpo electoral solicita que sean separados de sus cargos aquellos funcionarios que fueron elegidos y que han dejado de cumplir con su mandato correctamente, o bien, por haberse perdido la confianza en ellos depositada; en tanto que el referéndum implica la votación popular para la confirmación o rechazo de un acuerdo del cuerpo legislativo.

Cabe señalar que es posible someter a referéndum la decisión de revocar el mandato a un funcionario, momento en que ambas figuras tendrían lugar, más el referéndum y la revocación del mandato popular no tendrían la misma función.

1.3.6.4 CONSULTA POPULAR

Si bien, a través del referéndum y de la consulta popular la población tiene la oportunidad de opinar en los quehaceres gubernamentales, y en ambas se emite un voto a favor o en contra de determinada situación; difiere uno de la otra, en que en la consulta se le permite al electorado decidir acerca de un tema más general, con una respuesta libre, opcional, más extensa que no se limita a un “sí” o un “no” como ocurre en el referéndum, asimismo, éste último se refiere a cuestiones normativas exclusivamente, en tanto que aquella versa sobre temas más generales de la gestión gubernamental o política.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DEL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO

La democracia directa nació en las ciudades-estado de la Grecia clásica en el siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas y se basaba en la idea de que los ciudadanos participan directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad. Los ciudadanos se reunían varias veces al año en la colina del Pnyx para discutir los asuntos propios de la comunidad. Dichos temas los establecía el "Comité de los cincuenta", que estaba constituido por miembros de un "Comité de los quinientos", que no eran más que los representantes de la ciudad. Los miembros del "Comité de los cincuenta" duraban menos de dos meses en su encargo, mientras que los del "Comité de los quinientos", duraban un año, elegidos por sorteo y rotación respectivamente.¹⁵ Las decisiones se tomaban por consenso y mediante un quórum de seis mil participantes.

La esclavitud en la antigua Grecia fue una condición básica para que funcionara la democracia directa, ya que a los ciudadanos les era factible asistir personalmente a las asambleas para decidir acerca de leyes y política sin descuidar sus asuntos personales.

La democracia directa practicada tal como era en Atenas requiere condiciones de desarrollo que no han vuelto a presentarse en la historia contemporánea.

A continuación nos remontaremos a los antecedentes históricos de las figuras de democracia directa más representativas para efectos del presente trabajo.

¹⁵ PRUD'HOMME, Jean-Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2001, pag.11.

2.1 REFERÉNDUM

Los orígenes del referéndum se remontan al siglo XVI, cuando se requería a los delegados de la Asamblea Suiza que consultaran a sus circunscripciones sobre cuestiones importantes, tal procedimiento era conocido como comisión *ad audiendum et referendum*¹⁶. La idea del referéndum vuelve en el siglo XVIII en el proyecto de Constitución de 1793 en Francia, propuesto por Juan Jacobo Rousseau; de igual forma la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 fue aprobada bajo el voto de ciudadanos mayores de veinte años de todos los ayuntamientos.

Durante el siglo XIX no se hizo presente la exigencia de hacer participar al pueblo en las decisiones públicas, y se reconoció a un cuerpo electoral la facultad de elegir a los representantes. Fue el liberalismo y no las teorías democráticas de derivación rousseaiana el protagonista de esta época, lo cual explica por qué en ese siglo, salvo ciertas excepciones como Suiza, se afirmó un sistema parlamentario, respetuoso de las libertades populares, pero no preocupado por asegurar el pleno poder del pueblo, y en el que el referéndum tuvo poco auge. Ya en el siglo XX, las luchas encaminadas al desarrollo de la democracia fueron conducidas a la extensión del sufragio para la elección de los representantes, fue ahí cuando se manifestó una oleada democrática que caracterizó a la primera posguerra y se difundió la institución del referéndum, que fue establecido en múltiples formas por las diversas constituciones.¹⁷

Al final de la II Guerra Mundial, algunos países europeos acudieron al referéndum para proponer como opciones el regreso a las Constituciones vigentes antes de la ocupación alemana, o bien, la convocatoria de un proceso constituyente para manifestar su preferencia por la Monarquía o la República.

¹⁶ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen I, Tomo I, Serie II, 1ª edición, México, 1997, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, pag. 819.

¹⁷ BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, op. cit., pag. 1395.

En la Gran Bretaña, el referéndum en 1975 sobre su entrada a la Comunidad Europea y en España el referéndum de 1985 sobre la permanencia en la OTAN confirmaron el carácter complementario e integrador del referéndum dentro de un sistema de democracia representativa.

2.2 PLEBISCITO

En la Antigua Roma en la época de la República, la plebe obtenía protectores de sus intereses, que eran dos magistrados de extracción plebeya denominados Tribunos de la Plebe, éstos tomaron la costumbre de reunir a la plebe en asambleas llamadas *consilia plebis* que actuaba agrupada por tribus y mediante la convocatoria de un tribuno, ahí se deliberaban y votaban resoluciones aplicables únicamente a los plebeyos. A las decisiones de la Asamblea de la plebe se les llamaba *plebiscitum*.¹⁸

En un principio dichos plebiscitos tenían fuerza de ley sólo para la plebe que los adoptaba, y la autoridad de los *consilia plebis* dependía de la aprobación del Senado; dos leyes sirvieron de antecedente en la lucha por lograr el valor legal de los plebiscitos; la *Lex Valeria Horatia de Plebiscitis* en 305 equiparaba los plebiscitos a leyes al obtener la aprobación senatorial y *Lex Publilia de Plebiscitis*, una ley rogada del 339 a. de C. propuesta por el dictador A. Publilius Philo¹⁹, en virtud de la cual los tribunos debían obtener el asentimiento del Senado antes del voto, ambas son consideradas como realizadoras de un gran progreso.

Posteriormente y ante la necesidad por conquistar la igualdad, la plebe consigue finalmente que los plebiscitos sean obligatorios para los patricios, extendiendo su constricción a todo el pueblo romano mediante la expedición de la

¹⁸ HUBER OLEA, Francisco José, *Diccionario de Derecho Romano*, Editorial Porrúa, México, 2000, pag. 562.

¹⁹ GUTIÉRREZ-ALVIZ, Faustina, *Diccionario de Derecho Romano*, 3ª edición, REUS,S, Madrid, 1982, pag. 419.

Lex Hortensia en el año 468 a.C.²⁰ Cabe destacar que a partir de este acontecimiento una gran parte del Derecho Privado fue regulado no por leyes sino por plebiscitos y que estos fueron reconocidos con el nombre genérico de *Leges* y es con la *Lex Hortensia* que se suprime totalmente la necesidad de someter el plebiscito a la *auctoritas patrum*.

Los plebiscitos relativos al Derecho Privado son numerosos durante los últimos siglos de la República. Entre los más importantes se encuentra la *Ley Cincia* sobre donaciones en el año 550, la *Ley Aquilia*, de fecha incierta sobre el daño causado injustamente, y la *Ley Falcidia*, sobre legados, del año 714.²¹

Durante la Revolución Francesa que se consagró como regla de legitimidad la voluntad popular y se concilió de esta forma, la doctrina de la Asamblea Constituyente, por medio de la cual Francia renunciaba a las conquistas territoriales, con la interpretación de la voluntad de los interesados.²²

Vuelve a tomar auge a mediados del siglo XIX con el desarrollo del principio de las nacionalidades; la unidad italiana se realizó mediante un plebiscito, respetando la voluntad de los pueblos (1860-1870).

Este sistema tuvo aplicación en Francia e Italia con bastante éxito, sin embargo no prevaleció entre los germanos y anglosajones.

²⁰ PETIT, Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pag. 40.

²¹ PETIT, Eugene, op cit., pag. 42.

²² *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Tomo XXII, Peni-Pres, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967, pag. 375.

CAPÍTULO 3

REFERÉNDUM EN EL ESTADO MEXICANO

El referéndum ha estado presente a lo largo de la historia en nuestro país, aunque de manera incipiente y esporádica. A nivel federal, sólo dos referéndum se han celebrado; el primero en 1863, en el cual se confirmó a Maximiliano como emperador de México, puesto que antes de que aceptase la corona que se le ofrecía, solicitó que se manifestara la voluntad popular al respecto, lo cual legitimaba la monarquía que habría de encabezar; y el segundo, de las siete leyes de noviembre de 1874, se realizó con el fin de reformar la Constitución de 1857 y restaurar el Senado²³, esto ocurrió luego de que el Presidente Benito Juárez reinstalara su gobierno en la Ciudad de México, cuando expidió el 14 de agosto de 1867 la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, la cual fue complementada con una circular emitida por el ministro Sebastián Lerdo de Tejada, en las que se sometía a un procedimiento especial tipo referéndum la reforma de la Constitución de 1857. Tal reforma no pudo llevarse a cabo y fue hasta 1874 cuando el Presidente Lerdo de Tejada la llevó a cabo en términos del artículo 127 de la Constitución entonces vigente.

La constante preocupación por incorporar instituciones de democracia directa a nuestra legislación federal para la aprobación o rechazo de reformas constitucionales no es nueva en la historia constitucional mexicana. En el seno de la Comisión del Constituyente de 1856-1857, se suscitó un a discusión entre los diputados Zarco y Mata Prieto sobre las reformas a la Constitución. El primero consideraba que “si se mezclaba el sistema representativo con el de democracia pura” resultaría el desprestigio de los Congresos²⁴, y por ello se opuso a la reforma de la Constitución mediante la consulta directa a la ciudadanía. De esta manera, no

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, 18 edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pags. 682-698.

²⁴ DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1982, pag. 138.

se alcanzó acuerdo alguno en el Congreso al respecto del proyecto original del artículo 125 (que antecede al 135 de la Constitución de 1917) y que a la letra rezaba:

“La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República a tres meses de la elección del congreso inmediato; que todos los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución”²⁵

En la actualidad, no existe en el sistema jurídico federal mexicano, una previsión formal de procedimientos de democracia directa, salvo lo que establece el artículo 2º, apartado B, fracción IX Constitucional, relativa a la obligación que se le imputa a las autoridades federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; el artículo 26 del mismo ordenamiento fija las bases del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, al mencionar que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática...”; por último, encontramos que el artículo 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h), establece que la Asamblea Legislativa puede legislar en materia de participación ciudadana.

²⁵ DE LA CUEVA, Mario, op. cit. pag. 137.

Cabe señalar que han existido referencias anteriores de la intención de incorporar las instituciones de democracia directa a la legislación federal.

En 1996 se llegó a considerar el establecimiento del referéndum en el ámbito federal, cuando el Secretario de Gobernación en turno, el Licenciado Emilio Chuayfetz, indicó en las discusiones previas a la reforma de Estado, que en la agenda de temas para la misma, se encontraba la propuesta de someter a referéndum toda reforma a la Constitución que versare sobre decisiones políticas fundamentales, de manera que fuera el electorado quien decidiera a través de dicho instrumento de democracia directa.

Esta novedad provocó las más diversas opiniones entre las fuerzas políticas del momento, y constituye un claro antecedente del interés que existía de que fuera una realidad en México contar con estas instituciones; no sólo en el ámbito político, sino también entre politólogos y juristas.

Distintos partidos políticos nacionales han propuesto la instrumentación del referéndum a nivel federal, y se han presentado algunas iniciativas de reforma para incorporar un referéndum constitucional a nuestra Carta Magna. Al respecto, enunciaremos las mismas:

- Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 1992

El Partido de la Revolución Democrática planteó la inserción del referéndum en el artículo 135 Constitucional. En la exposición de motivos del proyecto de iniciativa se propone la regulación del referéndum constitucional para aprobar una nueva Constitución o reformas y adiciones de la ya existente en caso de que los cambios tengan una incidencia sobre normas fundamentales como lo son las garantías individuales, los principios políticos básicos y las bases que sustentan a la federación.

Se proponía añadir los dos párrafos siguientes al artículo 135:

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

El referéndum se realizará en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la reforma constitucional si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes”²⁶.

Observamos que el referéndum que proponía el PRD tendría carácter federal, y se sometería a referéndum toda reforma de “normas fundamentales”, sin embargo, contemplaba como tales a todas las normas contenidas en los títulos primero al cuarto de la Constitución, por lo que se extendía demasiado al considerarlas a todas como “fundamentales”.

- Iniciativa del Partido del Trabajo (PT) de 1997²⁷

Mediante esta iniciativa, se proponía reformar el texto de los artículos 80, 35, 36, 39, 71, 73, 74, 115 y 135 de la Carta Magna, con la finalidad de introducir el

²⁶ VAZQUEZ ALFARO, José Luis, “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano” en: *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo, PNUP, México, 1999, Compilador: José de Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 12, pag.365.

²⁷ Gaceta Parlamentaria, archivo. Presentada el 6 de noviembre de 1997.

referéndum, revocación del mandato popular y el plebiscito en materia de reforma constitucional.

En la exposición de motivos manifestaron que se planteaba la adición de un segundo párrafo al 135 Constitucional, en donde se indicaba que las adiciones o reformas a la Constitución serían sometidas a referéndum, la reforma quedaría sujeta a la aprobación o rechazo de la voluntad popular; por otra parte, cuando las reformas o adiciones afectaran decisiones políticas fundamentales, entonces éstas serán objeto de plebiscito.

En ésta iniciativa se trató de introducir tanto el plebiscito como el referéndum constitucionales, empero no aporta elementos que distingan ambas figuras, causando confusión entre las mismas. De igual forma omite definir el concepto de “decisiones jurídicas fundamentales”, lo que impide saber con certeza cuáles normas cuya reforma o adición ameritan la celebración de un plebiscito.

- Iniciativa del Partido Acción Nacional (PAN) del 2000²⁸

A través de ésta iniciativa se propone reformar y adicionar el artículo 135 Constitucional y demás artículos relacionados, para establecer el referéndum y otras figuras de participación ciudadana.

Dicha iniciativa expone que con el fin de no limitar la participación de los ciudadanos a la mera elección de sus representantes de manera periódica, es necesario establecer un régimen democrático representativo y participativo, en el que se le dé viabilidad jurídica al referéndum, plebiscito y la iniciativa popular. Se expone la idea de un referéndum constitucional y legislativo, y en el caso del segundo puede presentarse de manera parcial o total en una ley.

²⁸ Gaceta Parlamentaria número 586, viernes 8 de septiembre de 2000. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal

Para el supuesto de referéndum constitucional se determina que sólo será obligatorio para determinadas materias como las garantías individuales, forma de gobierno, o el propio procedimiento de reforma constitucional. Para todos los demás casos se establece que será facultativo, ya sea en lo concerniente a la Constitución o a las leyes federales.

En el caso del plebiscito se plantea que sea procedente para actos de tipo político y en particular sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación y que sea el Instituto Federal Electoral quien organice tanto éste mecanismo como el referéndum.

Finalmente formula la adición de un segundo párrafo al artículo 135, donde indica que al tratarse de una reforma general de la Constitución, se requerirá que sea aprobada vía referéndum.

- Iniciativa del Partido del Trabajo (PT) del 2002 ²⁹

La iniciativa de adiciones a la Constitución presentada por el Partido del Trabajo durante la LVII Legislatura el 6 de noviembre de 1997 sirvió como antecedente de una nueva que se presentara en el 2002, misma que sugería el establecimiento cuatro figuras: referéndum, plebiscito, revocación del mandato popular, e iniciativa popular en favor de los ciudadanos.

Sugiere otorgar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de convocar a referéndum o plebiscito y propone la adición de un segundo párrafo al artículo 135, en el que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución, serán posibles sólo a través de referéndum.

²⁹ Gaceta Parlamentaria, número 973-1, viernes 5 de abril de 2002. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.

Esta iniciativa establece el plebiscito para adiciones o reformas a la Constitución que incidan en decisiones políticas fundamentales, y el referéndum para el caso de que no se afecten tales decisiones, sin dejar claro el concepto de “decisión política fundamental”, lo que dificulta diferir claramente entre ambas instituciones.

Pese a que propone más mecanismos de democracia directa que otras iniciativas similares, su aportación es limitada, al no desarrollar o al menos enunciar los sujetos facultados para solicitar tales figuras, el procedimiento de las mismas, requisitos para la obligatoriedad de sus resultados, etcétera. En suma, continúa teniendo los defectos de la propuesta inicial de 1997.

- Iniciativa del Partido Alianza Social (PAS) del 2002³⁰

Mediante esta iniciativa, que fue un tanto más completa y elaborada que las anteriores, se propuso modificar la Constitución para que en caso de que sea revisada en su totalidad, el nuevo texto sea aprobado vía referéndum, como requisito indispensable para proporcionarle validez, y para que en caso de que la Constitución sea reformada parcialmente, (excepto en las materias que el mismo texto señale), dichas reformas sean sometidas a referéndum, cuando así lo aprueben ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Se proponía reformar los artículos 35 y 41 constitucionales, para otorgar al ciudadano la facultad de presentar al Congreso de la Unión proyectos de ley y de solicitar la celebración del referéndum y para agregar que el pueblo ejercerá su soberanía no sólo a través de sus representantes, sino de forma directa, mediante referéndum. También proponía modificar el artículo 135 para que las adiciones o reformas de la Constitución sean sometidas a referéndum.

³⁰ Gaceta Parlamentaria, número 973-I, viernes 5 de abril de 2002. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.

La gran aportación de ésta propuesta es la reforma al artículo 71, donde desarrolla ampliamente el procedimiento del referéndum, comenzando por los sujetos facultados para iniciarlo o solicitarlo, las características de la solicitud, el procedimiento detallado de la emisión de la convocatoria, las materias que no serán objeto de referéndum, los efectos de sus resultados, e incluso describe los mecanismos de impugnación para el caso de que se denuncie alguna irregularidad en el procedimiento, otorgándole al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de resolver tales recursos.

Es esta una de las iniciativas que más han contribuido al estudio del referéndum para incluirlo en la legislación federal de nuestro país.

- Iniciativa del Partido Acción Nacional (PAN) del 2002³¹

En esta iniciativa se proponía adicionar a la Constitución Federal las figuras de referéndum y plebiscito, mediante la reforma de los artículos 35, 36, 40, 73, 115 y 122.

Se planteaba establecer un referéndum constitucional facultativo para la derogación, adición o reforma a la Constitución, que versara sobre las garantías individuales; derechos políticos del ciudadano; soberanía nacional, forma de gobierno, división de poderes, entre otros.

Por otra parte, propone el plebiscito para que los electores se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación, (sin explicar el concepto de tales decisiones, al igual que la iniciativa presentada por el Partido del Trabajo).

³¹ Gaceta Parlamentaria número 978-I, viernes 12 de abril de 2002. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.

En cuanto a las normas para la procedencia y organización del referéndum y plebiscito, señala que éstas serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente, por lo cual, no hace mención alguna del procedimiento de dichos mecanismos. Resulta pobre la contribución de esta iniciativa al no aportar elementos innovadores que la distinguan de la iniciativa presentada por el mismo partido en el 2000.

- Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) del 2004³²

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática propone el establecimiento del plebiscito, referéndum, revocación del mandato, iniciativa legislativa popular y rendición de cuentas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la reforma de diecisiete artículos y la creación de dos más.

Entre los aportes de ésta iniciativa se encuentra la inclusión de la iniciativa popular en el artículo 71; de la revocación del mandato en el artículo 39; del plebiscito en el artículo 41 en una V fracción; y del referéndum en una fracción VI, en donde se proporciona una definición jurídica, se explica su procedimiento; los sujetos que pueden convocar; el organismo encargado de organizarlo (el Instituto Federal Electoral), etcétera.

Se requiere un elevado cinco por ciento de los electores inscritos en el Padrón Electoral vigente para convocar a la celebración del referéndum. Sin embargo, no establece algún candado para la validez de los resultados, que siempre serían vinculantes, aunque sí establece otros frenos al uso excesivo de este mecanismo, por ejemplo: durante los tres años siguientes a la fecha de votación del referéndum, no podría convocarse a otro sobre el mismo tema o no podría celebrarse durante un

³² Gaceta Parlamentaria, número 1468-II, jueves 1 de abril de 2004. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.

periodo electoral federal. Por otra parte, señala como obligatorio un referéndum para aprobar una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un punto interesante es la propuesta de incluir en el financiamiento público a los partidos políticos con la modalidad de reembolso, un porcentaje de los gastos anuales erogados por los partidos por su participación en procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

Resulta llamativa esta propuesta al ser la más rica en cuanto a los elementos que proporciona y a los mecanismos de democracia directa que propone incluir en la Carta Magna, pues innova con una figura que ningún otro partido político había mencionado, la rendición de cuentas. Formula una adición al artículo 69 para mandar a Diputados y Senadores a proporcionar información permanente sobre sus actividades al Congreso, así como para rendir un informe anual a los ciudadanos.

- Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 2005³³

Esta iniciativa propuesta por el Partido Revolucionario Institucional es la más completa y propositiva, pues expone la creación de la “Ley Federal de Mecanismos de Participación Democrática de los Ciudadanos” como reglamentaria de los artículos 9, 34, 35, 36 Y 41 de la Constitución, en la cual plantea las figuras de plebiscito, iniciativa ciudadana; revocación del mandato y un apartado completo para un referéndum que puede ser solicitado por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores; un umbral alto, si consideramos que esa suma implicaría que lo solicitaran más de 3,662,969.6 ciudadanos³⁴; el treinta y

³³ Gaceta Parlamentaria, número 1799, lunes 18 de julio de 2005. Turnada a la Comisión de Participación Ciudadana.

³⁴ Según datos obtenidos de la página de internet del Instituto Federal Electoral para marzo de 2007, se encuentran inscritos en el Padrón Electoral Federal 73,259,392 ciudadanos. De acuerdo a ésta información, el cinco por ciento de tal cantidad sumaría 3,662,969.6 ciudadanos. Véase www.ife.org.mx.

tres por ciento de los Diputados del Congreso de la Unión; los diputados de por lo menos la tercera parte del total de las Legislaturas de los Estados o el Presidente de la República. Se propone un referéndum facultativo, al ser el Congreso de la Unión el órgano facultado para decidir si se celebra o no el referéndum. Otra característica es que sería imperativo, ya que los resultados del referéndum tendrían carácter obligatorio.

A lo largo de la Ley propuesta, en el apartado referido al procedimiento, se explica ampliamente el procedimiento de la solicitud, los requisitos que deberá cubrir en caso de que lo solicite la ciudadanía; las etapas del proceso, donde detalla la preparación, la jornada de consulta, cómputos y calificación de resultados hasta la declaración de los efectos.

Por lo anterior, consideramos que ésta iniciativa, que hasta el momento es la última que se presentó en la materia durante la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, es más completa que sus antecesoras, al desarrollar de forma extensa los mecanismos de democracia directa que propone.

- Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del 2005³⁵

Esta iniciativa como otras ya presentadas ante el Congreso, propone reformar los artículos 35, 36, 40, 41, 71 y 73 de la Constitución, sin aportar muchos elementos nuevos.

Propone considerar una obligación y una prerrogativa del ciudadano el votar en los ejercicios de referéndum y plebiscito. Contempla la figura de iniciativa popular en el artículo 71. Exceptúa del ámbito de aplicación de los mecanismos de democracia directa áreas que considera “estratégicas para la nación”, como los impuestos, expropiación, el sistema de banca y valores.

³⁵ Gaceta Parlamentaria, número 1898-VI, martes 6 de diciembre de 2005. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Faculta al Ejecutivo Federal; al Congreso de la Unión a través de las tres cuartas partes de los legisladores; al 1.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y de manera innovadora faculta también al Poder Judicial con las tres cuartas partes de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para convocar a la consulta popular.

Resulta pobre la aportación de esta iniciativa, sobre todo en comparación a su antecesora por el mismo partido, que presenta una Ley Federal de Mecanismos de Participación Democrática de los Ciudadanos y realiza todo un estudio más completo al respecto.

- Iniciativa del Partido Verde Ecologista (PVEM) de 2006³⁶

La presente iniciativa propone la reforma de los artículos 31, 35, 36, 89, 41, 71, 73 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre las figuras de participación ciudadana; referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Una propuesta que al igual que sus antecesoras propone que el IFE sea quien organice los procesos de dichos mecanismos de democracia directa; define cada figura y faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en la materia, etcétera. Sin aportar alguna característica sustancial.

- Iniciativa del Grupo Parlamentario de Convergencia de 2006³⁷

La iniciativa en cuestión dota a los ciudadanos de participación directa en la vida pública a través del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.

Propone reformas constitucionales a los artículos 35, 39, 71, 73 y 116. Supone el uso del referéndum para la ratificación de leyes; del plebiscito en la planeación y

³⁶ Gaceta Parlamentaria, número 1942-II, jueves 2 de febrero de 2006. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

³⁷ Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2090, jueves 7 de septiembre de 2006. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

ejecución de políticas públicas; la iniciativa popular para iniciar leyes y la revocación de mandato para remover a representantes populares por causas graves.

No obstante las iniciativas de reforma a la Constitución que se han planteado, nuestra legislación federal aún no ha adoptado mecanismos de democracia participativa como el referéndum (que es la figura objeto de nuestro estudio). Sin embargo, en diversas entidades federativas, incluido el Distrito Federal, sí se contemplan algunos de estos mecanismos como veremos en los apartados siguientes.

3.1 DISTRITO FEDERAL Y ENTIDADES FEDERATIVAS

3.1.1 DISTRITO FEDERAL

El primer antecedente del referéndum a nivel local en el Estado Mexicano fue la reforma del 1º de diciembre de 1977, del artículo 73 Constitucional en su fracción VI, que tenía como finalidad la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en la revisión de leyes y reglamentos a través del referéndum e incluso propusieran leyes mediante la iniciativa popular, en virtud de que se había probado su efectividad en Estados que disponían de dichas instituciones.

La parte respectiva del citado precepto señalaba: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.³⁸

La ley secundaria que determinó los ordenamientos y las materias que podían ser objeto de referéndum e iniciativa popular, así como sus procedimientos específicos, fue la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, la cual introdujo un capítulo VI (artículos 52 a 59) denominado “De la participación

³⁸ VAZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit, pag.360.

política de los ciudadanos”, que constituía la ley reglamentaria del artículo 73 Constitucional, fracción VI. El artículo 53 definía al referéndum como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos del Distrito Federal. Correspondía al Presidente de la República iniciarlo.

Se estableció en el artículo 58 de la Ley Orgánica, que el referéndum podía ser obligatorio para el órgano legislativo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, tuvieran algún efecto sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.³⁹ Cabe señalar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo podían determinar los casos concretos en que fuera notoria la inconveniencia para la celebración del referéndum, para lo que era necesario fundar sus motivos en cuestiones sociales, económicas y jurídicas que motivaran su negativa. Quedaban exceptuados de éste tipo de referéndum las leyes y reglamentos relativos a la materia fiscal del Departamento del Distrito federal y su hacienda pública.

El referéndum también podía ser facultativo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieran a las características dadas respecto al referéndum obligatorio, quedando a juicio del Ejecutivo Federal y de las Cámaras del Congreso ordenar la práctica o no del mismo.

En el caso de reforma, adición o derogación de un reglamento, el referéndum se promovía una vez que fuera formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición, con efectos vinculantes. Tratándose de leyes, el referéndum se sustanciaba después de que el ordenamiento legal fuera aprobado por el

³⁹ VAZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit, pag.361.

Congreso, pero antes de que se remitiera el Ejecutivo para su promulgación y publicación. Sus efectos eran vinculatorios para el Presidente.

Con la reforma de 1977 se había previsto constitucionalmente el referéndum para el Distrito Federal, sin embargo ésta innovación política no tuvo eficacia práctica, nunca se celebró un sólo referéndum; entre otras cosas, porque en ningún momento se concretó cuál sería la autoridad encargada de llevar a cabo el referéndum o la iniciativa popular, por lo que dicha institución fue derogada por otra reforma constitucional en 1987.⁴⁰

Un dato curioso es que aún cuando el referéndum fue derogado a nivel constitucional, la Ley Orgánica para el Distrito Federal de 1978 continuó vigente, incluyendo su capítulo VI, mismo que jamás fue modificado.

La reforma del 10 de agosto de 1987, modificaba una vez más la fracción VI del artículo 73 Constitucional; insertaba la iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea y promovía la participación ciudadana, su oportuna gestión y continua supervisión. Durante la vigencia de esta reforma, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convocó a un plebiscito ciudadano el 15 de diciembre de 1992, que se celebró el 21 de marzo de 1993, y realizaba tres preguntas a la ciudadanía, cuyas respuestas fueron “Sí” en los tres casos, con porcentajes de votación realmente elevados, haciéndose del conocimiento público los resultados. Después de este ejercicio de participación desaparece esta reforma y una vez más vuelve la laguna que existía al respecto de la regulación del referéndum u otras formas de participación similares, dejándonos en manos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de junio de 1995, que definió distintas vías de participación, entre las que no se encontraba el referéndum. Más adelante esta fue abrogada por la Asamblea Legislativa y sustituida por una nueva en 1998.

⁴⁰ Pese a la derogación de dicho precepto y la ausencia de resultados prácticos inmediatos; esta reforma significó un ejemplo para la posterior inclusión del referéndum en las Constituciones de algunas entidades federativas como Chihuahua, Estado de México, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco y Tlaxcala.

En 1997 se reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se incluyeron como formas de participación ciudadana el plebiscito y la iniciativa popular. No obstante, fue hasta noviembre de 1998, con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que se volvió a establecer el referéndum, y junto con otras instancias de participación se reguló en una forma más detallada y completa.

La nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal define las vías de participación mediante los siguientes instrumentos:

- Plebiscito
- Referéndum
- Iniciativa popular
- Consulta ciudadana
- Colaboración ciudadana
- Rendición de cuentas
- Difusión pública
- Red de contralorías ciudadanas
- Audiencia pública
- Recorridos del Jefe Delegacional
- Asamblea ciudadana

Mediante esta normatividad se le reconoce al ciudadano del Distrito Federal, el derecho de opinar por medio del referéndum, sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida la Asamblea Legislativa. (Artículo 10 fr. VI LPCDF).

- Concepto de referéndum en la legislación vigente del Distrito Federal

El artículo 23 de la misma ley, define al referéndum como “un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa”.

➤ Sujetos participantes en el referéndum

Sólo pueden participar los ciudadanos del Distrito Federal que presenten credencial de elector vigente.

Existe una participación indirecta por parte de los partidos políticos que integran los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal, ya que “fungirán como garantes de los procesos de participación ciudadana” (Artículo 141 del Código Electoral del Distrito Federal).

➤ Órgano encargado de su realización

El Instituto Electoral del Distrito Federal es el órgano que debe organizar el referéndum, le corresponde también el cómputo y la emisión de los resultados definitivos a la Asamblea Legislativa. El Código Electoral del Distrito Federal señala en su libro quinto, denominado “De los Procesos Electoral y de Participación Ciudadana”, en el artículo 141, que “el Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la jornada y cómputo respectivo, declarando los efectos de la consulta de conformidad con lo señalado en la Ley de la materia; asimismo, vigilará que la redacción de las preguntas sea clara, precisa y sin influir de ninguna manera la respuesta”.

➤ Sujetos facultados para iniciar el procedimiento

Pueden solicitar a la Asamblea Legislativa la realización de un referéndum, por una parte; uno o varios diputados de la propia Asamblea, o bien el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

➤ Requisitos de la solicitud

La solicitud de celebración de esta figura de democracia participativa debe contener como requisitos mínimos:

- la indicación expresa y exacta de la ley o de los artículos de la misma que se proponen someter a referéndum
- las razones por las que se considera debe someterse a consideración de la ciudadanía un determinado ordenamiento legal o parte de su articulado.

Cuando la solicitud sea presentada por los ciudadanos deberá anexarse a la solicitud una lista con sus nombres, firmas, y clave de la credencial de elector.

➤ Procedimiento

El procedimiento inicia con la convocatoria, que debe expedirse y difundirse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y al menos en uno de los principales diarios de la Ciudad cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

La convocatoria contendrá los siguientes datos:

- Fecha de celebración del referéndum
- Formato por el que se consultará a los ciudadanos
- Indicación de la ley o los artículos que se someterán a la voluntad popular

- El texto del ordenamiento que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar o abrogar
- La presentación de los argumentos a favor y en contra de la ley o decretos sometidos a referéndum.

Es necesario precisar que no se puede realizar un referéndum en época de proceso electoral ni en los sesenta días siguientes a su conclusión; ni pueden celebrarse dos referéndum en el mismo año (Artículo 30 de la LPCDF).

➤ Materias exceptuadas del referéndum

Con relación al artículo 29 de la LPCDF, no es posible someter a referéndum leyes o artículos que versen sobre las siguientes materias:

- Tributaria o fiscal, así como de Egresos del Distrito Federal
- Régimen interno de la Administración Pública de dicha entidad
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda
- Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal
- Las demás que determinen las leyes

➤ Efectos del referéndum

Los resultados del referéndum que se realice en el Distrito Federal, no tendrán ningún carácter obligatorio para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo sirven como un elemento de valoración para la autoridad convocante y se publicarán en la Gaceta Oficial, así como en los diarios de mayor circulación.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal resolverá las controversias que se generen con motivo de la validez del mismo (Artículo 33 de la LPCDF).

Con base en la clasificación del referéndum a que hacemos referencia en el Capítulo Primero de la presente investigación, podemos deducir que el referéndum previsto para el Distrito Federal presenta las siguientes características:

- Por su naturaleza y eficacia es consultivo, ya que no tiene efectos vinculantes para Asamblea.
- Por su fundamento jurídico es facultativo, es decir, la Asamblea Legislativa tiene la facultad exclusiva de decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal.
- Por su objeto o materia es legislativo, pues se refiere a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.
- Por el momento de su celebración es preventivo o programático, pues debe celebrarse antes de que las comisiones legislativas correspondientes emitan su dictamen.
- Por sus alcances resulta ser parcial o especial, ya que no todas las leyes son objeto de referéndum, existen ciertas restricciones y excepciones en el artículo 29 de la LPCDF.
- Por sus efectos jurídicos es tanto constitutivo, como abrogativo y modificativo, pues puede emplearse en la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.
- Por su ubicación en el proceso de formación de la ley es *post legem*, ya que se lleva a cabo en la última etapa del proceso de formación de la ley.
- Por su ámbito espacial de aplicación es local, en tanto que solo se aplica al Distrito Federal.
- Por el origen de la convocatoria, puede ser parlamentario o popular, al ser la Asamblea o bien, el uno por ciento de los ciudadanos quienes pueden convocarlo.

Como pudimos observar, el Distrito Federal posee una legislación más afinada y completa en torno a las figuras de democracia participativa, pues desarrolla ampliamente el tema del referéndum, y otras figuras similares.

El Estatuto de Gobierno retoma el tema de la participación ciudadana en su artículo 22, puntualizando que ésta se desarrollará en forma individual y colectiva, con lo que se establecerán las normas, programas y acciones necesarias para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general. De igual forma, se hace referencia a la contribución y beneficios de la participación ciudadana para la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas, así como el uso de los medios de información, la difusión, capacitación y educación como elementos básicos en el desarrollo de una cultura democrática de participación popular.

Sin embargo, pese a la ejemplar legislación del Distrito Federal en la materia de democracia participativa y su experiencia en la práctica de plebiscitos, como el celebrado en el año 2002 para consultar a la ciudadanía al respecto de la construcción de segundos niveles en las vialidades Viaducto Miguel Alemán y el Anillo Periférico, aún se presenta el problema del abstencionismo, probablemente por la falta de conciencia política y cívica necesarias, o bien, la falta de difusión de éstos procesos participativos que sólo producen beneficios a la sociedad.

3.1.2 ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CONTEMPLAN EI REFERÉNDUM EN SU LEGISLACIÓN

En varias entidades federativas de la República Mexicana se han legislado diferentes figuras de democracia directa como el plebiscito, revocación del mandato, iniciativa popular y referéndum. Por ser éste último nuestro objeto de estudio, en el

presente apartado nos avocaremos a analizar con precisión las legislaciones de los Estados que contemplan tal mecanismo de democracia directa.

De manera general, el siguiente cuadro comparativo muestra las entidades federativas cuyas Constituciones Políticas contemplan figuras de democracia directa.

ENTIDAD	REFERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIÓN DEL MANDATO
Aguascalientes	*	*	*	
Baja California	*	*	*	
Baja California Sur	*	*	*	
Chiapas		*		
Coahuila	*	*	*	
Colima	*	*	*	
Chihuahua	*	*	*	*
Distrito Federal	*	*	*	
Durango	*	*	*	
Estado de México	*			
Guanajuato	*	*	*	
Guerrero	*			
Jalisco	*	*	*	
Morelos	*	*	*	
Michoacán	*	*	*	
Oaxaca			*	*
Puebla	*	*	*	
Querétaro	*		*	

San Luis Potosí	*	*	*	
Sinaloa	*	*		
Sonora			*	*
Tabasco	*	*	*	
Tamaulipas	*	*	*	
Tlaxcala	*	*	*	*
Veracruz	*	*	*	
Yucatán	*	*	*	
Zacatecas	*	*	*	

La mayoría de las legislaciones locales mencionadas en el cuadro anterior desarrollan las figuras de democracia directa, ya sea en la propia Constitución o en sus Leyes y Códigos en materia electoral, aunque algunas lo hacen más ampliamente definiendo los conceptos de las mismas, sujetos que pueden iniciar los procedimientos, porcentajes mínimos de participación, efectos, etcétera. Algunos Estados como Guanajuato o Tamaulipas desarrollan además una ley reglamentaria de los mecanismos de participación, incluso Coahuila posee una “Ley de Medios de Impugnación en materia Político Electoral y de Participación ciudadana para el Estado”.

Algunas entidades contemplan otras figuras como la consulta popular en Tlaxcala (artículo 48 de la Constitución del Estado) y en el Distrito Federal (artículo 2º de la LPCDF).

De las entidades federativas cuyas legislaciones contemplan el referéndum, mencionaremos a manera de ejemplo las más acabadas y completas en la materia.

En el caso de **Aguascalientes**, se establece un referéndum legislativo ya que se refiere a la reforma de leyes; y facultativo, por requerir para su celebración, el

consentimiento de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

Los sujetos convocantes pueden ser el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral o una tercera parte de los Diputados del Congreso Local.

Las materias excluidas son las tributarias o fiscales, de Ingresos y Egresos del Estado y las leyes orgánicas de los Poderes. (Artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes).

El Estado de **Chihuahua** posee una legislación más amplia y específica al respecto; la Constitución y la Ley Electoral del Estado instituyen al referéndum como un derecho de los ciudadanos, atribuyéndoles facultad al Consejo Estatal de Elecciones y al Tribunal Estatal de Elecciones, para conocer de los mismos. El referéndum es considerado como un procedimiento para que los ciudadanos del Estado o municipio manifiesten su aprobación o rechazo con respecto a leyes, reglamentos municipales, o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, exceptuando sólo las materias fiscal y tributaria. Dicho mecanismo puede versar sobre la totalidad de la ley o una parte de la misma, por lo que se dice que es total o parcial; también es abrogatorio o derogatorio, según se objete un ordenamiento completo o sólo una parte del articulado del mismo. El derecho de promover el referéndum le corresponde a por lo menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado, tratándose de reformas o adiciones a la Constitución estatal; y se requiere un porcentaje menor; del cuatro por ciento, cuando el referéndum verse sobre leyes o reglamentos. Para la validez del mismo es necesaria la participación de por lo menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos.

En el Estado de **Coahuila**, el denominado “referendo” es facultativo, y puede iniciar a petición del tres por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón

Electoral, el cincuenta por ciento del Poder Legislativo Local, el Gobernador, o el Ayuntamiento. Se requiere para que sus efectos sean obligatorios, que participe al menos el veinte por ciento de la población y que de ése porcentaje vote a favor la mayoría. Dato interesante, es la Ley de Medios de Impugnación en materia político-electoral y de Participación Ciudadana de esta entidad, en la cual establece el juicio de participación ciudadana (artículo 98 de la ley en comento), que puede ser promovido por los ciudadanos o por la autoridad interesada cuando el Instituto Electoral del Estado declare la procedencia o improcedencia del referéndum; cuando dicho Instituto no valide los porcentajes ciudadanos que solicitan el mismo mecanismo participativo o cuando el Ejecutivo o el Congreso o los Ayuntamientos violen los resultados del mismo.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de **Morelos**, contempla un referéndum constitucional, legislativo y facultativo que puede ser promovido por el Gobernador, el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral si se trata de reformas a la Constitución, y el cinco por ciento en el caso de leyes y reglamentos; el Congreso Local, a solicitud de un grupo parlamentario, y la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

Para la validez del proceso de referéndum se necesita el voto de cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Corresponde al Instituto Electoral del Estado hacerse cargo del desarrollo del referéndum.

El artículo 45 de la Constitución de **Zacatecas** define al referéndum, que puede ser total o parcial según se refiera a toda una ley o solamente a algunos de sus preceptos. Podrán solicitar que se convoque a referéndum, el Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura, los Ayuntamientos y los ciudadanos, aunque deja a la Ley Reglamentaria definir el porcentaje de electores que lo solicitan, o el órgano que califique el resultado del referéndum, plazos y formalidades, etc.

Tamaulipas es uno de los Estados cuya legislación electoral es más completa. Al respecto, la Ley de Participación Ciudadana establece en su artículo 22 la facultad exclusiva del Congreso del Estado para decidir, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación de alguna reforma de ley.

El uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, o bien, uno o varios Diputados del Congreso Local, pueden solicitar la realización del referéndum. El referéndum de Tamaulipas es facultativo y consultivo, pues el resultado de éste no obliga al Congreso.

Como pudimos observar, los porcentajes de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que soliciten la celebración de un referéndum, varían de acuerdo a cada legislación, los hay desde los más elevados; del veinte por ciento en el Estado de México; hasta los más bajos como en el Distrito Federal (uno por ciento); además de los casos ya mencionados como Aguascalientes (cinco por ciento); Coahuila (tres por ciento); Chihuahua (diez por ciento); Morelos (diez o cinco por ciento) según se reforme la Constitución o las leyes estatales y reglamentos municipales respectivamente (Artículo 19 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos); etcétera. Los porcentajes que se deben cubrir en caso de que el Poder Legislativo Local solicite la celebración del mismo, también son diversos, puede ser desde uno o varios Diputados en el Distrito Federal, hasta el cincuenta por ciento de los Diputados en Coahuila; o bien, a petición de un grupo parlamentario, como ocurre en Morelos.

Con relación a los efectos obligatorios de los procesos de referéndum, se presentan casos en que solicitan un porcentaje mínimo de participación y además un número determinado de votos a favor. Por ejemplo, es necesario que vote el quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón, y de ese porcentaje, que lo apruebe la mayoría, como en el caso de Morelos. O bien, se requiere que vote un

cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón como ocurre en Chihuahua, o el quince por ciento en Morelos.

La mayoría de las legislaciones analizadas regula un tipo referéndum facultativo a efecto de que el Congreso Local decida si celebra o no el ejercicio de participación ciudadana. De manera general, se maneja para la solicitud, un alto porcentaje de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, lo que dificulta la realización frecuente de ésta figura y por desgracia, cuando se celebran, se presentan en algunos casos, índices de abstencionismo elevados, probablemente por la falta de cultura político democrática en nuestro país y diversos factores.

Prevalece la tendencia de que los Institutos Electorales Estatales se encargan de la organización de los procesos de referéndum, salvo casos contados, como lo es Morelos, en que lo desarrolla un Consejo Estatal de Participación Ciudadana, que se instala precisamente para llevar a cabo dichos procedimientos.

Otro punto en que coincide la mayoría, es en las materias que son excluidas del referéndum, que son la materia tributaria o fiscal, las leyes orgánicas de los poderes. En algunos Estados como Morelos se agregan otras como las reformas a la Constitución local y leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación del Gobernador interino, sustituto o provisional, juicio político y convenios con la Federación y otros Estados de la República. Particularmente el juicio político también es materia exceptuada de referéndum en Puebla y Morelos.

Dejando de lado por un momento las similitudes y diferencias que se presentan en la regulación al respecto del referéndum en varias de las entidades federativas, la realidad es que no ha habido una práctica constante (me atrevo a decir que ni siquiera incipiente en varios Estados) de éste ejercicio de democracia directa, no existe aún la cultura y educación suficientes, la difusión necesaria para que el pueblo se entere de que tiene derecho a participar y opinar a través de figuras

participativas en su propio Estado. Resulta difícil generar interés entre la población, partiendo del desconocimiento de tales instituciones, su funcionamiento, oportunidades que presentan, procedimientos, ventajas, etcétera. Es preciso revivir éstas figuras a nivel local y disfrutar así, de sus beneficios a nivel federal.

3.2 EL REFERÉNDUM EN AMÉRICA LATINA

Las nuevas democracias en muchos países de África y Asia son incipientes y frágiles aún. Y aunque poco se ha escrito acerca del referéndum en aquellos continentes, éstos no son poco frecuentes. Los referéndums efectuados se han referido a temas nacionales, cambios constitucionales y expresiones de apoyo para el gobierno o sus políticas. Sin embargo, han tenido lugar unos pocos referéndums relativos a temas internacionales.⁴¹

Las experiencias concretas en América Latina relativas al uso de mecanismos de democracia directa son variadas ya que han representado opciones utilizadas con frecuencia y sirven de ejemplo para su aplicación en nuestro país. A pesar de que son diversas las instituciones de democracia participativa que tienen auge en los Estados latinoamericanos, debemos acotar que nos limitaremos a profundizar únicamente en el caso del referéndum, que es la figura que nos toca estudiar para efectos del presente trabajo.

En el año de 1990 se preveían ejemplos de mecanismos de democracia directa en diferentes Constituciones a lo largo de Latinoamérica, por lo menos catorce países han hecho uso de dichas instituciones con distintos niveles de participación y efectos diversos, incluso en algunos sistemas se les concede mayor importancia que en otros, como lo es el caso de Colombia, Paraguay, Argentina, Nicaragua y Guatemala.

⁴¹ ROURKE, John T.; et. al.; *Direct Democracy and International Politics Deciding International Issues Through Referendums*; Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder, Colorado, 1992, pag. 45.

Algunas Constituciones como la de Chile, Ecuador, Colombia, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, tienen consagrado al referéndum como una garantía mínima de los ciudadanos.

Tomando como base la investigación hecha por Bernhard Thibaut⁴² algunos de los países latinoamericanos que cuentan con instituciones de democracia directa en sus ordenamientos constitucionales son los siguientes:

AÑO DE LA CONSTITUCIÓN	PAIS	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
1853 reformada en 1994	Argentina	39 (iniciativa popular), 40 (consulta popular)
1988 reformada en 2005	Brasil	14, 49 fracción XV, (plebiscito, referéndum, iniciativa popular)
1980 reformada en 2005	Chile	5, 32, 119, 117 (plebiscito)
1949 reformada en 2003	Costa Rica	105 (referéndum), 123 (iniciativa popular), 195 inc.8 (referéndum)
1991 reformada en 2005	Colombia	40 (plebiscito, referéndum), 103, 170, 374, 377 (referéndum)
1976 reformada en 2002	Cuba	75 inciso b) (consulta popular)
1998	Ecuador	103 (consulta popular), 109 (revocación del mandato)
1983 reformada en 2000	El Salvador	73, 89 (consulta popular)
1985 reformada en 1993	Guatemala	173, 280, disp. trans. Art. 19 (consulta popular)
1987	Nicaragua	168 (plebiscito), 173, 2 (referéndum)
1978 reformada en 1983	Panamá	308 (iniciativa), 236, 310 (referéndum)
1992	Paraguay	121, 122 (referéndum), 123 (iniciativa popular)
1993 reformada en 2005	Perú	31 (iniciativa popular), 32, 206 (referéndum)
1967 reformada en 2004	Uruguay	79, 82, 304, (referéndum), 331 (plebiscito)
1999	Venezuela	71 al 74 (referéndum)

⁴² Thibaut, B: “*Instituciones de democracia directa*” en: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel, (comp.); Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México, 1998. pag.70.

3.2.1 URUGUAY

En Uruguay las instituciones de democracia directa cuentan con una larga tradición, inspiradas en el sistema suizo, de esta forma han quedado plasmadas en las constituciones de este país desde principios del siglo XX.

La soberanía de Uruguay reside en la Nación y puede ser ejercida directamente por el cuerpo Electoral a través del referéndum.

Las reformas constitucionales son sometidas en general a un plebiscito para cuya validez se exige el quórum de treinta y cinco por ciento.

El recurso de referéndum puede interponerse contra leyes o bien, únicamente contra uno o más de sus artículos precisando su número, dentro del año de su promulgación. Para iniciar el procedimiento basta que el cinco por ciento de los electores habilitados para votar soliciten a la Corte Electoral que se realice el mismo, de ocurrir esto, se convoca a una votación para decidir si el referéndum solicitado ha de llevarse a cabo. Si el veinticinco por ciento del total de ciudadanos considerados electores hábiles se declaran a favor, aquél habrá de efectuarse, en el cual el voto será secreto y obligatorio. Efectuado el escrutinio, la misma Corte proclama el resultado y se consideran vinculantes sus efectos cuando votaren por el “sí” más de la mitad cuyo voto sea válido⁴³, y consisten en dejar sin efectos o permitir que continúe en vigor determinada ley o parte de su articulado.

Quedan excluidas del referéndum las materias siguientes:

- Leyes constitucionales (aprobadas por los dos tercios de cada Cámara)

⁴³ DE LEÓN GÁLVEZ, Adín; ZAVALA ARREDONDO, Marco; *Plebiscito y Referéndum. Estudio de Derecho Comparado de las legislaciones que los regulan en América Latina, España, Italia y Francia*; TEPJF, México, 1995, pag. 5.

- Leyes cuya iniciativa es exclusiva del Ejecutivo⁴⁴ (las referidas a la creación de empleos, retiros o dotaciones, asignación o aumento de pensiones jubilatorias, leyes presupuestarias, etcétera.)
- Leyes que establezcan tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales)

En 1980 fue rechazado vía referéndum un proyecto de nueva Constitución elaborada por el régimen militar, lo cual significó un logro trascendental en el difícil proceso de democratización de aquél país, de la misma forma se manifestó el referéndum de 1989, cuando se empleó para ratificar una Ley de Amnistía dictada a favor de los militares de dicho país, en relación con las violaciones de derechos humanos durante la dictadura.

En 1992 la oposición se impuso haciendo fracasar una ley ya aprobada por el Parlamento, con la cual el gobierno quería impulsar su proyecto de reestructuración neoliberal de la economía con la correspondiente reducción del peso del Estado y la privatización de empresas públicas.

En el año de 1994 se efectuó un referéndum en el que se rechazó una reforma constitucional del sistema electoral, y otros dos referéndum producto de iniciativa popular, apuntaron a reformas constitucionales no institucionales.

La creciente utilización del referéndum en Uruguay refleja la fuerte necesidad de consenso en el sistema político, y que éstos mecanismos fuera de las elecciones refuerzan el control ciudadano sobre el gobierno y los actores del sistema representativo.

⁴⁴ Thibaut, B: “*Instituciones de democracia directa*” en: NOHLEN, Dieter; op cit., pags.71 y 77.

3.2.2 COLOMBIA

El artículo 103 de la Constitución de Colombia contempla siete mecanismos de participación:

- Voto (elección de representantes)
- Plebiscito
- Referéndum
- Consulta popular
- Cabildo abierto
- Iniciativa legislativa
- Revocación del mandato

Cabe mencionar que para el caso del referéndum en particular, éste puede ser solicitado por el diez por ciento del censo electoral (artículo 170 Constitucional)⁴⁵, en cualquier nivel; nacional, departamental, municipal, distrital o local. El objetivo puede ser la aprobación de un proyecto de ley, ordenanza o acuerdo; o la derogación total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales, o bien la reforma de la Constitución (artículo 374 Constitucional).⁴⁶

Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso cuando se refieran a los derechos fundamentales, garantías de los ciudadanos, disposiciones nuevas de orden administrativo-territorial en el plano local o federal deben ser sometidas a referéndum. De igual forma en aquel país la Ley 134 del 31 de mayo de 1994 especifica las posibilidades de empleo de formas de democracia directa en todos los niveles del sistema político, estando en principio permitidas en el terreno regional y local todas las formas previstas en el plano nacional.⁴⁷

⁴⁵ DE LEÓN GÁLVEZ, Adín; ZAVALA ARREDONDO, Marco; op cit., pag. 3.

⁴⁶ Loc. cit.

⁴⁷ Thibaut, B: “*Instituciones de democracia directa*” en: NOHLEN, Dieter; op cit., pag.71.

Quedan excluidos del referéndum:

- los acuerdos o tratados internacionales
- leyes de presupuesto, fiscales o tributarias
- materias impositivas
- concesión de amnistía o indultos
- preservación y restablecimiento del orden público
- reformas constitucionales que se refieren a partes determinadas de la ley fundamental, siendo este último caso el que requiere un quórum del veinticinco por ciento de participación del electorado como mínimo.

El artículo 170 constitucional de este país dispone:

“...un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.”⁴⁸

Existe el referendo constitucional, establecido en el artículo 377 de la Constitución en el cual no menos del cinco por ciento del censo puede iniciar el proceso que deberán aprobar ambas cámaras del Congreso por mayoría de miembros para someter a votación las reformas constitucionales. En tal caso la aprobación de reformas por ésta vía requiere el voto afirmativo de más de la mitad de votantes y que exceda el veinticinco por ciento del total de ciudadanos en el censo

⁴⁸ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen I, Tomo I, Serie II, 1ª edición, México 1997, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, pag. 820.

electoral,⁴⁹ dicho porcentaje es requerido para que las decisiones tengan efectos obligatorios.

De lo anterior se desprende que en materia de derogación de una ley se requiere el diez por ciento del censo electoral para solicitar el referendo, caso en el que el órgano encargado de realizarlo será el Consejo Nacional Electoral; mientras que en materia de reformas a la Constitución lo puede iniciar un número menor de ciudadanos, es decir, sólo el cinco por ciento del censo y el Congreso conocerá respecto de éstos asuntos.

El mecanismo para que se efectúe un referéndum en este país inicia con la solicitud presentada ante el respectivo Consejo Municipal o Distrital durante sus sesiones ordinarias, expresando con claridad el tema sobre el que versará la consulta, acompañado de la explicación de la necesidad, conveniencia y beneficios que se derivarán de la adopción de la medida sometida a votación. El Consejo decide en un plazo de ocho días sobre la legalidad de la propuesta, que de ser aprobado, se redacta en forma breve y comprensible para los votantes para poder responder “sí” o “no”. Una vez realizado lo anterior, el texto se publica tres veces en un diario de circulación nacional y se colocan avisos en lugares públicos. La votación se realiza por medio de papeletas que contienen impreso el texto de la consulta, finalmente se considera aprobado el asunto sometido a referéndum con el voto afirmativo de la mitad más uno de los votos.⁵⁰

Colombia es un Estado que ha incorporado en gran medida los conceptos y mecanismos de la democracia directa a nivel constitucional. Otra cuestión interesante es que su incorporación se ha hecho en todos los niveles de gobierno: nacional, regional y local. Salvo las restricciones sobre algunos temas, no existen

⁴⁹ KRAUSE, Martín; MOLTENI, Margarita; *Democracia Directa*, Fundación América para la Capacitación Política, International Republican Institute, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997, pag. 92.

⁵⁰ DE LEÓN GÁLVEZ, Adín; et. al., op. cit., pag. 5.

limitaciones sobre áreas del gobierno colombiano que no estén sujetas a éstos mecanismos.

El actual gobierno colombiano ha elaborado un conjunto de acciones para difundir los mecanismos de democracia directa a través del Fondo de Participación Ciudadana, lo cual, sumado a las actividades voluntarias de los que buscan desarrollar tales mecanismos, podrá eventualmente dar inicio a una nueva era de utilización de estas herramientas de participación ciudadana.

3.2.3 VENEZUELA

La Constitución de la República de **Venezuela** de 17 de noviembre de 1999 regula ampliamente el mecanismo del referéndum, en sus artículos 71 al 74 introduciendo la exigencia de un cierto quórum con relación a la participación electoral, con la intención de reforzar la legitimidad del resultado del mismo.⁵¹ Cualquier reforma general a la Constitución, tras la elaboración del proyecto hecho por el Congreso, debe ser sancionada vía referéndum.

En aquél país se contempla el referéndum para los casos siguientes:

- Referéndum sobre proyectos de ley. Este se convoca si lo solicitan las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. Se requiere el voto aprobatorio del veinticinco por ciento del electorado para que sus efectos sean vinculantes. (Artículo 73 Constitucional).
- Referéndum sobre tratados, convenios o acuerdos internacionales que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales. Se convoca por la iniciativa del Presidente en Consejo de Ministros, a solicitud de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional o a petición del quince por ciento del electorado. (Artículo 73 Constitucional).

⁵¹ *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, pag. 992.

- Referéndum abrogatorio de leyes. Puede afectar total o parcialmente la ley en cuestión. Este se convoca a iniciativa del Presidente en Consejo de Ministros, por la mayoría de la Asamblea Nacional, o a petición del diez por ciento del cuerpo electoral. Se requiere un quórum del cuarenta por ciento del cuerpo electoral para que sus efectos obliguen al Poder Legislativo. (Artículo 74 Constitucional).
- Referéndum para la revocación del mandato de cargos de elección popular (Artículo 72 Constitucional) Una vez transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario, al menos el veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción pueden solicitar la revocación de su mandato. Tendrá efectos vinculantes cuando un número igual o mayor de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria, y siempre que haya participado un porcentaje igual o superior al veinticinco por ciento de los electores inscritos.

El referéndum más reciente y también el más controversial de Venezuela se celebró el 15 de agosto de 2004. A la población se le planteó la pregunta: "¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?⁵². Con el cincuenta y nueve por ciento de los votos a favor del Presidente, lo que consistió en una iniciativa concebida para derrocar al primer mandatario, se convirtió en una herramienta para confirmar su liderazgo político y propinó un fuerte golpe a la oposición.

3.2.4 OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Resalta el hecho de que en **Guatemala**, aquellas partes de la Constitución que se refieren a los derechos individuales sólo pueden ser reformadas por una

⁵² Véase: www.prensalatina.com.mx

asamblea constituyente, cualquier otra reforma constitucional requiere el voto de la mayoría de dos terceras partes del Congreso y tiene que ser ratificada vía referéndum (artículos 173 y 280 de la Constitución de la República de Guatemala).

En **Perú** se realiza referéndum cuando una reforma constitucional no sea aprobada por una mayoría de dos terceras partes del Parlamento. Por otra parte, deja excluidos del mismo los derechos fundamentales, cuestiones presupuestarias y acuerdos internacionales. En el año de 1993 se aprobó vía referéndum una nueva Constitución.

En **Paraguay** el referendo se celebra para realizar una consulta pública sin efectos vinculantes para los poderes del Estado; quedan exceptuadas del primero las relaciones internacionales, expropiación, defensa nacional, propiedad inmobiliaria, política fiscal y cuestiones electorales. (Artículo 122 de la Constitución). El derecho de iniciar el referéndum le corresponde a cualquiera de las Cámaras del Congreso o al Poder Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de cada una de las Cámaras. El órgano responsable de su organización y vigilancia es la Junta Electoral Central de ese país.

En **El Salvador** y **Panamá** las decisiones que conciernen a la soberanía nacional son sometidas a referéndum.

Como parte del procedimiento de reforma constitucional, se regula en el artículo 310 de la Constitución de **Panamá**, que los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo sobre el Canal de esclusas⁵³, su zona adyacente y sobre la protección del mismo, así como para la constitución de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas deberán ser aprobados por el Organismo Legislativo y sometidos a referéndum nacional.

⁵³ Recinto de fábrica con puertas móviles que se construye en un río, presa o canal, para dejar correr el agua.

La Constitución de **Cuba** establece como atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular la de “aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime conveniente en atención a la índole de la legislación de que se trate”⁵⁴, así como la de disponer la convocatoria de referéndum en los demás casos que prevé la Constitución u otros que la propia Asamblea considera procedentes (artículo 75 incisos *b*) y *u*) respectivamente). La reforma a la Constitución acordada por la Asamblea referida a derechos y deberes consagrados en la misma requiere de la ratificación del electorado mediante un referéndum convocado por la misma Asamblea.

Producto de la reforma de 1994, **Argentina** incorporó a su Constitución en el artículo 39 el derecho de iniciativa popular, exceptuando de la misma los tratados internacionales tributos, presupuesto y materia penal.

El artículo 14 de la Constitución de **Brasil**⁵⁵, reconoce al referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como los mecanismos a través de los cuales es posible ejercer la soberanía popular, por el sufragio universal y el voto directo y secreto, que debe ser igual para todos. En 1992 se realizó un referéndum en el que se le proponían al electorado dos opciones, la primera era para elegir entre una república o monarquía y la segunda entre sistema presidencial o parlamentario; el resultado fue a favor de la república con una mayoría del 87% y un 69% a favor del presidencialismo. De este modo, luego de un periodo de problemas internos, un referéndum otorgó una legitimidad incuestionable al régimen brasileño.⁵⁶

En **Nicaragua**, le corresponde de manera exclusiva al Poder Electoral a través del Consejo Supremo Electoral (artículo 173 Constitucional), la organización, dirección y vigilancia de los plebiscitos y referendos, de igual forma debe llevar a

⁵⁴ *Diccionario Electoral*, Tomo II, op cit., pag. 1061.

⁵⁵ DE LEÓN GÁLVEZ, Adín; et. al.; op. cit., pag. 1.

⁵⁶ BUTLER, David; RANNEY, Austin, *Referendums around the World. The growing use of Direct Democracy*, The American Enterprise Institute Press, Washington, D.C., 1994, pag. 8.

cabo el escrutinio y la declaratoria definitiva de los mismos. En este país, el referendo es considerado como “el mecanismo para ratificar leyes o reformas de carácter ordinario o constitucional”⁵⁷ y puede ser iniciado este, por la tercera parte de la Asamblea Nacional y por el Presidente de la República, sólo si ésta iniciativa es aprobada previamente por el sesenta por ciento de los representantes de la Asamblea.

Podemos señalar que las Constituciones iberoamericanas reformadas más recientemente (Colombia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú) reservan a las formas de participación directa un papel más significativo en virtud de los sucesos históricos respectivos de dichos países.

Pese a que los procedimientos de democracia directa con mayor alcance están previstos en varios países; éstos son utilizados hasta ahora sólo en Guatemala, Uruguay o Venezuela. Sin embargo, en Nicaragua, Paraguay, Perú y Argentina, donde existen tales mecanismos aún no han sido empleados.

En los países iberoamericanos el referéndum ha actuado en varias ocasiones tanto como mecanismo de participación directa como instrumento compensatorio frente al predominio de la figura presidencial.

En **Uruguay** el referéndum ha adquirido un notable peso en el proceso político, los efectos de los procedimientos empleados han transformado la situación económica y sociopolítica de éste país que ha sido determinada por las condiciones políticas coyunturales del entorno que se vive en las democracias latinoamericanas en la actualidad. Los referendos más importantes realizados en los últimos años impidieron que se efectuaran reformas económicas y de política social del tipo al que aspiraba el Gobierno.

⁵⁷ Loc. Cit. pag. 2

Un punto a destacar es que las figuras de democracia directa en América Latina han servido para expresar la decepción y falta de confianza que tiene el pueblo para con sus gobiernos y funcionan como un mecanismo de control y freno, pero sobre todo como una forma para exigir el aumento de la capacidad para dar solución a la problemática social, que es una cuestión de suma importancia en el funcionamiento y consolidación de la democracia.

En general, la importancia de los procedimientos de democracia directa en América Latina ha aumentado notablemente en los últimos años. Se han realizado referéndum con mayor frecuencia que en épocas pasadas, pese a ello sigue siendo limitado su uso y conocimiento ya que no se ha informado convenientemente a la población acerca de las grandes ventajas que ofrece en el mejoramiento de la democracia y el desarrollo de mejores gobiernos.

3.3 EL REFERÉNDUM EN EUROPA

El uso del referéndum ha crecido a lo largo de éste siglo y el pasado, tanto geográficamente como en la frecuencia con que se realiza. Hasta ahora el mayor número de referéndums ha ocurrido en Europa, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, donde en general se presenta prosperidad industrial y económica, así como la práctica de instrumentos de democracia directa.⁵⁸

El referéndum, ha tenido lugar en mayor o menor medida, según el caso, en países como Dinamarca, Rusia, Alemania, Noruega, Inglaterra, Bélgica, Canadá, Singapur, Filipinas, Malasia, Egipto, Libia, Siria, Puerto Rico, Panamá, entre otros. Analizaremos algunos de los casos más representativos en el tema.

⁵⁸ ROURKE, John T.; et. al.; op. cit., pag 34.

3.3.1 SUIZA

En la ciencia política comparada, Suiza representa el país más citado e intensamente estudiado por su una democracia caracterizada por formas de participación política directa, un sistema político que por sus instituciones de democracia directa es considerado una forma casi ideal, típica de una democracia de consenso.

La práctica de la democracia directa en Suiza así como en otros países con posibilidades relativamente extendidas de participación directa está lejos de favorecer gobiernos demagógicos y de hecho en la actualidad las instituciones de democracia directa son bastante populares en los cantones suizos, especialmente en Unterwald, Glaris y Appenzell, donde prevalecen las “*landsgemeinde*”, o “comunidades de la tierra”. El “*Landesgemeinden*” era una reunión pública donde los ciudadanos de los cantones se reunían en la plaza del pueblo y decidían cuestiones políticas levantando las manos”⁵⁹.

Se introduce el referéndum obligatorio en materia constitucional en la Constitución de 1848; los gobiernos regionales siguieron el ejemplo del Parlamento Federal, y para finales del siglo XIX todos los cantones habían incluido el derecho de referéndum e iniciativas populares en sus constituciones.

La Constitución Federal de la Confederación Suiza maneja varios tipos de referéndum.

- Referéndum obligatorio (artículo 140 Constitucional). Es obligatoria la aprobación del pueblo y de los cantones cuando se trate de la entrada de Suiza a una organización supranacional o en una organización de seguridad o cuando se efectúen revisiones de la Constitución.

⁵⁹ KENDALL, Frances en: KRAUSE, Martín; op cit., pag. 35.

- Referéndum facultativo (artículo 141 Constitucional). En éste caso se refiere a la materia legislativa, a solicitud de 50,000 ciudadanos u ocho cantones, en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto. Pueden someterse a votación: leyes federales; leyes federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año; tratados internacionales. Los actos sometidos a la votación popular se aceptan por mayoría de los votantes.

El referéndum suizo presenta cinco características básicas:

- Se lleva a cabo en todos los niveles de gobierno (3000 municipalidades, 33 cantones y a nivel nacional)
- Puede versar sobre cualquier tema, sin que exista algún tipo de restricción. A las cuestiones que se someten a votación, siendo lo anterior, resultado de una larga tradición y experiencia en la materia.
- Los requisitos para impulsarlo son mínimos, cuando se modifica la Constitución el referéndum nacional es obligatorio; y cuando el Ejecutivo o el Legislativo sancionan leyes, se prevé un referéndum opcional y la barrera es del uno por ciento de los ciudadanos.
- El referéndum se realiza constantemente.
- Sus resultados son vinculantes.

Son objeto del referéndum legislativo las leyes federales y resoluciones federales de alcance general votadas por la Asamblea. A diferencia de Italia, donde es una excepción la aprobación vía referéndum de tratados internacionales, en Suiza sí deben ser sometidos algunos tratados, como los de vigencia prolongada, multilaterales que tiene por objeto la unificación de derechos, los que crean organizaciones internacionales y los que la Asamblea considera oportuno someter a votación popular.

El referéndum legislativo tiene en Suiza su mejor ejemplo. Las leyes aprobadas por el Parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado. En definitiva, el uso constante de las instituciones de democracia directa en el ámbito cantonal como en el federal, se ha convertido en un signo característico del sistema constitucional suizo.

3.3.2 ESPAÑA

En España se establece como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares vía referéndum en cualquiera de sus modalidades. Dicho referéndum es convocado por el Rey mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados.

La Constitución contempla en su artículo 92.2⁶⁰, que las decisiones de especial trascendencia podrán ser sometidas al referéndum consultivo de todos los ciudadanos, éste requiere la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud debe contener los términos exactos en que se va a formular la consulta.

La Constitución de España parte del principio de que la soberanía reside en el pueblo, entonces el resultado del referéndum puede ser vinculante para los órganos del Estado, aunque se trate de un referéndum “consultivo”. La consulta es facultativa pero ello no conlleva que el resultado tenga obligatoriamente un carácter consultivo, esto dependerá, por ejemplo, si el resultado es negativo, será el pueblo quien decida, puesto que no puede un órgano del Estado actuar frente al veto de la voluntad popular expresado formalmente, en este caso sería siempre vinculante. Por otra

⁶⁰ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., pag. 820.

parte, si el resultado es positivo no otorga por sí mismo eficacia a la decisión, y esta debe ser “ratificada” con posterioridad por el órgano competente para ello.

Además del referéndum previsto en el artículo 92 para “decisiones políticas de especial trascendencia”, la Constitución española recoge otras modalidades de referéndum:

- Referéndum de reforma constitucional

Puede ser facultativo u obligatorio en función de la trascendencia de la materia que se pretende modificar.

Los proyectos de reforma constitucional deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras; aprobada la reforma por las Cortes Generales, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras puede solicitar dentro de los siguientes 15 días a su aprobación, la celebración de un referéndum para que el pueblo ratifique dicha reforma (artículo 167 Constitucional).

Este referéndum requiere como condición previa, que las Cortes Generales informen al Presidente del Gobierno acerca del proyecto de reforma aprobado para ser objeto de ratificación popular. El Presidente procede a emitir la convocatoria dentro de los siguientes treinta días y el referéndum se celebra dentro de los sesenta días subsecuentes.

Por otra parte, cuando se propone la revisión total de la Constitución o una parcial, pero que afecta los derechos y deberes fundamentales de los españoles o a la Corona, se procede a la aprobación por la mayoría de dos tercios de cada Cámara y posteriormente ya es sometida a referéndum para su aprobación (artículo 168 Constitucional).

- Referéndum autonómico, que cuenta con varias subespecies:
 - Referéndum para aprobar los estatutos de autonomía de las comunidades con autonomía plena
 - Referéndum para que una proyectada comunidad autónoma pueda acceder a la autonomía
 - Referéndum para modificar los estatutos de autonomía de las citadas comunidades (artículo 151 Constitucional)⁶¹

La aprobación por referéndum de un estatuto de autonomía, requiere la previa comunicación al Presidente del Gobierno del texto resultante o del texto aprobado por las Cortes Generales.

El referéndum para la modificación de estatutos de autonomía requiere el cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en ellos, o bien, de los que fueran preciso para su aprobación, debiendo ser convocado en el plazo de seis meses desde el cumplimiento de los mismos.

Las Juntas Electorales organizan el procedimiento de referéndum, que está sometido al régimen electoral general. Las votaciones se realizan por medio de papeletas que contienen impreso el texto de la consulta, la decisión del votante sólo puede ser “sí” o “no”. El escrutinio general lo llevan a cabo las Juntas Electorales Provinciales correspondientes, que lo remiten a la Junta Electoral Central para que realice el cómputo final. Es así como la Junta Electoral Central declara los resultados oficiales y los comunica de inmediato a los Presidentes del Gobierno, del Congreso de los Diputados y del Senado; de igual forma, publica tanto los resultados provinciales y nacionales en el Boletín Oficial del Estado.

⁶¹ *Diccionario Electoral*, Tomo II, op cit. pag. 995.

Los efectos que tiene un referéndum en España son los de ratificar una modificación constitucional, o bien, ratificar los Estatutos de las comunidades autónomas.

Es preciso señalar que no puede celebrarse un referéndum durante el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o incluso, de otro referéndum. En ambos casos se suspende el referéndum convocado si ya hubiera sido realizado.

Con fundamento en el artículo 92 de la Constitución española, el Gobierno español consintió la celebración de un referéndum consultivo que fue celebrado el 20 de febrero de 2005 con la finalidad de llamar a la ciudadanía a pronunciarse a favor o en contra de la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La convocatoria del referéndum fue autorizada por la Cámara Baja después de que el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, la solicitara y que votaran a favor trescientos diputados y sólo uno se abstuvo.

Los resultados fueron incuestionables, con la aprobación de casi el setenta y siete por ciento del voto de los españoles.⁶²

3.3.3 ITALIA

La Constitución italiana, consagra en su artículo 138 al referéndum constitucional como una garantía de los individuos, pues es considerado un derecho “someter a referendo popular las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación,

⁶² Véase: www.elmundo.es

lo solicite una quinta parte de los miembros de las cámaras, quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales”⁶³.

Podemos dividir los tipos de Referéndum que contempla la legislación italiana en:

- Referéndum constitucional

Se someten a la aprobación o rechazo vía referéndum en este caso, las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales, dentro de los tres meses siguientes a su publicación y puede ser solicitado por una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras, por cinco consejeros regionales o por quinientos mil electores (artículo 138 constitucional).

Esta modalidad del referéndum se emplea como mecanismo de ratificación popular de las leyes que suponen una revisión de la Constitución. No tiene el carácter de obligatorio, sino facultativo.

- Referéndum legislativo

El artículo 75 de la Constitución reconoce la figura del referéndum legislativo derogatorio. El Presidente convoca a referéndum “para decidir sobre la derogación (“*abrogazione*”) total o parcial de una ley o acto con fuerza de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco consejeros regionales”⁶⁴.

En atención a que tiene por objeto abrogar textos ya existentes, se le da el carácter abrogatorio. Las materias exceptuadas de ser someterse a ésta clase referéndum, coinciden con las legislaciones de otros países, en las leyes tributarias o presupuestarias, las de indulto o amnistía, y a diferencia de países latinos como Venezuela, también se exceptúa su uso para ratificar tratados internacionales.

⁶³ DE LEÓN GÁLVEZ, Adín; et. al., Marco; op. cit., pag. 1.

⁶⁴ *Diccionario Electoral*, Tomo II, ibid.

- Referéndum regional

El estatuto de cada región regula el ejercicio del derecho de referéndum.

- Referéndum local

Existe la posibilidad de un referéndum local, que tiene carácter obligatorio conforme a los artículos 132 y 133 de la Constitución, que se presenta en la fusión de regiones existentes o la creación de otras nuevas, siempre que éste sea solicitado por los representantes de un tercio de la poblaciones interesadas; o para la modificación de circunscripciones provinciales de una región a iniciativa de los Municipios y después de consultar a la Región; y cuyos resultados le dan el carácter de consultivo, ya que son los órganos legislativos los que finalmente aprueban o modifican tales circunscripciones de acuerdo a los intereses de la Nación.

Para la organización y vigilancia del referéndum en este país, se establece la existencia de una Oficina Central de Referéndum constituida ante el Tribunal de Casación.

En cuanto al procedimiento, es necesario recabar las firmas de los ciudadanos que solicitan su realización, en folios de papel timbrado, autenticándose por un Notario, Juez o Secretario de Ayuntamiento. El plazo para recabarlas es de tres meses a partir de la promulgación de la ley de reforma de la Constitución para el caso del referéndum constitucional, y a partir de que los folios fueron sellados en el caso del referéndum abrogatorio.

La petición es revisada formalmente por la Oficina Central de Referéndum y en cuanto al fondo por el Tribunal Constitucional, que se verificará la constitucionalidad de la misma, que de ser así, pasa finalmente por la sanción del Presidente, que fija la fecha de la votación.

Luego de celebrarse la votación se procede a proclamar los resultados, que pueden ser la automática entrada en vigor de la reforma constitucional (en el referéndum constitucional), o bien, abrogando la ley objeto del referéndum abrogativo, esto es, en el caso de que el resultado sea afirmativo.

Si el resultado de la votación fuera negativo, en el referéndum constitucional se detiene el proceso de la reforma constitucional, y en el referéndum abrogatorio, ocurre una situación muy interesante, la ley objeto del mismo se convierte automáticamente en inaplicable por ésta misma vía durante un plazo de cinco años.⁶⁵

El 26 de junio de 2006, se celebró en Italia un referéndum para la aprobación de una reforma constitucional. La pregunta referendaria fue: “¿Aprueban el texto de la ley constitucional relativa a las Modificaciones a la Parte II de la Constitución aprobado por el Parlamento y publicado en el Boletín Oficial número 269 del 18 de noviembre de 2005?”

La reforma fue rechazada por el 61.7%⁶⁶ de los italianos y la participación fue elevada; más del 50% de los electores dijeron no a la reforma de aproximadamente cincuenta artículos de la Constitución, relativos al Parlamento, la formación de leyes, Presidente de la República, la Corte Constitucional y el referéndum del artículo 138.

3.3.4 FRANCIA

La Constitución francesa, señala en su artículo 3 que: “la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía referéndum”⁶⁷.

⁶⁵ AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977: en DE LEÓN GÁLVEZ, Adán; et. al.; op. cit., pag.123.

⁶⁶ Los datos fueron obtenidos de los registros del “Servizi Informativi Elettorali” del Ministero Dell’interno. Véase www.interno.it

⁶⁷ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, ibid.

Cualquier reforma que se le desee hacer a la Constitución Francesa, puede ser propuesta por el Presidente a propuesta del Primer Ministro, o por los representantes del Parlamento. Tal proyecto es votado por las dos asambleas, pero sólo será definitiva hasta que sea sometida a un referéndum (artículo 89 Constitucional).

Por otra parte, el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, a la aprobación de un acuerdo de comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado (artículo 11 Constitucional).

En el caso del referéndum francés, el Consejo Constitucional es el órgano que se encarga de vigilar el procedimiento y proclamar sus resultados. El Gobierno consulta al Consejo Constitucional sobre la organización de las operaciones del mismo; éste último puede designar delegados, que serán magistrados del orden judicial o administrativo, encargados de asistir al lugar en que se llevarán a cabo las votaciones. Posteriormente el propio Consejo se encarga del recuento de los votos.

Además de su labor de vigilancia, el Consejo Constitucional funge como autoridad a efecto de resolver en definitiva todas las reclamaciones producto de los resultados del referéndum. Asimismo, se encuentra facultado para declarar la nulidad parcial o total del mismo, en el caso de presentarse irregularidades en el desarrollo de las operaciones, tomando en cuenta la naturaleza y gravedad de estas.

Otra tarea que tiene el Consejo, es la de proclamar los resultados del referéndum, ulteriormente el Presidente de la República tiene la obligación de promulgarlo dentro del plazo de quince días en el supuesto de que el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado.

Si el referéndum versa sobre una iniciativa de reforma de la Constitución, una vez que ésta ha sido votada por las dos asambleas en términos idénticos dicha reforma será definitiva.

Se han llevado a cabo varios referéndum en países europeos sobre la incorporación de cada uno a la Unión Europea; en Francia llamó la atención el realizado sobre la cuestión de si debería haber una moneda europea única y más libre comercio, mismo que fue aprobado por un poco más del cincuenta por ciento de la población.

El 29 de mayo de 2005 la mayoría de los franceses (un cincuenta y cinco por ciento) rechazó por la vía del referéndum la Carta Magna que regirá la Unión Europea. Pese a que Francia apoyaba la idea de una Constitución europea, prefería que el proyecto fuera rediscutido y modificado. De esta manera, el resultado del referéndum fue interpretado como el rechazo popular al actual Gobierno y no un rechazo en sí al documento en cuestión.

Al contrario del caso francés, el referéndum en Holanda no es vinculante, sin embargo el 1º de junio de 2005, el Gobierno y las fuerzas políticas de aquél país se comprometieron a respetar los resultados del referéndum que celebraron para aprobar la Constitución europea, si el nivel de participación superaba el treinta por ciento. Y en efecto, el sesenta y dos por ciento⁶⁸ de los holandeses votó en contra, lo que convirtió a Holanda en el segundo país después de Francia en rechazar el proyecto de Tratado Constitucional.

En ambos países, el resultado del referéndum fue considerado como un reclamo del pueblo a su Gobierno por las promesas no cumplidas, y tal ejercicio sirvió como un recurso para que la población expresara su descontento y para

⁶⁸ Véase www.heraldo.es

recordar que aún existen desacuerdos fuertes que debe resolver la Comunidad Europea.

Por otra parte, el 10 de julio de 2005 Luxemburgo aprobó el mismo Tratado que establece la Constitución para Europa mediante referéndum, obteniendo una mayoría del 56.52%⁶⁹ (109.494 votos) por el sí.

El proceso de ratificación del Tratado que establece la Constitución Europea se verificó vía referéndum en varios Estados miembros, lo que demuestra que la práctica de dicho instrumento está más vigente que nunca en tierras europeas, y pone de manifiesto la imperiosa necesidad de México de incluirlo en su legislación federal.

En términos generales podemos señalar que el uso del referéndum ha crecido a nivel mundial, particularmente en lugares como Italia, Suiza y algunas entidades de Estados Unidos; aunque existen países como Israel, Japón o la India, en donde nunca se ha llevado a cabo. En Canadá, Sudáfrica y Latinoamérica el tema central del mismo han sido reformas constitucionales. Por otra parte, en las democracias latinas no existe una señal de una tendencia adictiva a dicho instrumento democrático participativo.⁷⁰

⁶⁹ Véase www.es.wikipedia.org

⁷⁰ BUTLER, David; RANNEY, Austin, op. cit., pags. 3 y 7.

CAPÍTULO 4

INCORPORACIÓN DEL REFÉNDUM AL SISTEMA JURÍDICO FEDERAL MEXICANO

4.1 SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO MEXICANO

Cada sistema de gobierno tiene su forma de tomar decisiones; en una monarquía o una dictadura, hay quien decide por todos basándose en una pretendida superioridad, que excluye a todos los demás miembros de la sociedad en razón del supuestamente inferior valor de sus opiniones. En una democracia esta actitud no es posible.

En el sistema democrático es el pueblo por excelencia quien debe realizar dicha tarea, en otras palabras, la democracia, entendida en el sentido amplio de la palabra y aún acompañada de cualquier adjetivo, llámesele democracia social, política, económica, etcétera, tiene como característica fundamental la participación, esto significa que no importa cómo se lleve a cabo la misma, ya sea en forma directa o participativa, por acuerdo de la mayoría, o de manera representativa, a través de individuos autorizados por la colectividad para adoptar las decisiones; lo realmente trascendental es la intervención de la comunidad en la dirección del propio gobierno.

No obstante, el pueblo por sí mismo no tiene voluntad, ya que es una conformación plural con un sinnúmero de voluntades, la expresión de su sentir, es decir, la decisión de gobierno que se adopta, se conforma consultándole a todos acerca de lo que se debe hacer en el gobierno. Luego entonces, en este sistema la toma de decisiones debe ser hecha buscando la mayor participación posible de los componentes de la sociedad y al mismo tiempo el consenso que exprese de manera más amplia la voluntad concordante de la mayoría.

Está claro que hoy en día la idea de que todas las decisiones políticas y jurídicas de un país se adopten directamente a través del propio pueblo, implica una

imposibilidad práctica y real, puesto que las extensiones territoriales son enormes y la población crece cada vez más. En ese sentido, es lógico pensar que la democracia representativa ha solucionado ésta cuestión, y, efectivamente, así ha sido en gran medida, ya que el Estado Mexicano ha presentado un notorio avance a lo largo de su historia en cuanto a democracia se trata, pues la sociedad ha tenido una mejor oportunidad de decidir el futuro de su gobierno y de su vida propia, eligiendo a las personas “más adecuadas” para representar los intereses y necesidades de la comunidad en general.

Desafortunadamente, también la historia de nuestro país nos ha demostrado que la democracia representativa, además de ofrecer grandes beneficios, del mismo modo ha provocado lamentables perjuicios.

Y es que a los embrollos de la democracia se le pueden sumar los enredos de la democracia representativa, que genera varios reveses, como lo es confundir la idea de que el poder no corresponde a quien lo ostenta, sino que sólo le es delegado por el pueblo, y quien lo ejerce debe responder ante el mismo, por el uso que le está dando; pero en vez de que ocurra esto, los políticos no saben realmente lo que la población quiere y no se aprecia la diferencia entre lo que desea la clase política y lo que necesita la gente.

Uno de los problemas más serios que confronta México, es precisamente la lejanía que siente el ciudadano común y corriente una vez que ha elegido a una persona para que sea su representante, y la acusación más frecuente es que no vuelve a tener contacto con la población hasta que se acerca el siguiente proceso electoral.

Otro reto para nuestro país representan los partidos políticos, que son entes de verdadera importancia en el escenario político y juegan un papel trascendental en la participación ciudadana, pues reflejan las inquietudes populares al ámbito gubernativo, representando los intereses del pueblo. El problema es que aquellos

parecen representar más bien sus intereses de partido y no los de la Nación, por lo que no alcanzan a agotar los cauces de expresión de la voluntad general, que se manifiesta también a través de sindicatos, asociaciones profesionales y otras formaciones colectivas que por sí solas no pueden manifestar el sentir de la colectividad.

En general, los partidos políticos han olvidado la responsabilidad que tienen en el desarrollo y mejoramiento de la participación popular, dejando el trabajo únicamente en manos de las instituciones creadas por el Estado, por lo que dicha participación se ha visto cada vez más reducida y desplazada, limitando su intervención en la integración de los órganos del poder. Es un hecho que en nuestro país el fomento de la cultura democrática se ha dejado en manos del Instituto Federal Electoral, que si bien es autónomo, no deja de ser un órgano del Estado. Ahora bien, es razonable que el Estado tenga la obligación de promover la cultura política, pero no de manera exclusiva y total, sino que también se necesita la actuación de las escuelas públicas, la correcta vigilancia del cumplimiento de las leyes, y por supuesto, la actuación de los partidos políticos; en ese orden de ideas, la carencia de una cultura política no es responsabilidad única del Estado, sino también de las organizaciones sociopolíticas del país. Quién más que los partidos políticos se verían beneficiados de la cultura política y la participación ciudadana, en el sentido de que podrían ganar votos a su favor, por lo tanto parece ser que sí son responsables de crear ese sustento de prácticas sociales.

Queda claro entonces, que las instituciones responsables del fomento de la auto organización democrática de los ciudadanos no cumplen eficientemente con su papel, al no responsabilizarse de la difusión de la cultura democrática. Lo grave es que confiados en las manos de los órganos electorales del Estado, los partidos políticos han olvidado su papel de invertir en la formación de ciudadanos con cultura política, lo que significa que han dejado de formar a una sociedad de la que finalmente dependen; se ahorran dinero y esfuerzo, pero dejan a la democracia tutelada sólo por el Estado, por lo que el oficio democrático de los partidos políticos

mexicanos es prácticamente nulo en cuanto a la formación de la cultura política de los ciudadanos.

Resulta preocupante darse cuenta de que en nuestro México, existen políticos, representantes del gobierno, autoridades, legisladores, aquellos que elegimos porque parecían o prometían ser los mejores para dirigirnos, se olvidan por completo de su obligación de servir a la Nación en cuanto asumen sus cargos. Toman decisiones que la mayoría de las veces poco convienen a la comunidad, desvían fondos públicos para satisfacer cuestiones personales, no respetan las leyes, viven en la impunidad, etcétera, y todo eso sin que se les exija algún tipo de responsabilidad por sus actos. No existe la manera de obligarlos a que cumplan con lo prometido en sus campañas, a que sean congruentes con lo que hacen y lo que realmente se debe hacer. Tal parece que nuestro sistema representativo carece de representatividad.

La credibilidad y la confianza ciudadanas como problema político se ha incrementado en nuestro tiempo. Encuestas publicadas en diversos medios entre 1988 y 1994 fueron revisadas por el Instituto Federal Electoral⁷¹, de dicha investigación resultó que muy bajos niveles de porcentaje de la población consideran importante la política y que pocos confían en el sistema político, en el sistema legal, en los asuntos políticos en general. Por otra parte un porcentaje del setenta y cuatro por ciento piensa que los partidos políticos existentes no satisfacen sus expectativas como ciudadano. Las encuestas arrojan resultados preocupantes pero realistas al señalar que la mayoría de la población no tiene idea siquiera de la importancia de su voto, no han participado en alguna campaña en su distrito, confían poco en las instituciones como la política, el Congreso, en la burocracia, partidos políticos, policía, entre otros, pero confían más en la televisión, la familia y la iglesia; se considera en su mayoría corrupto al Gobierno; hay muy poca disposición a participar en la comunidad o como funcionarios de casillas, observadores, en partidos políticos.

⁷¹ Véase “*Cultura Política y Participación Electoral: Diagnóstico de la Cultura Democrática en México de cara a las elecciones de 1994*” en www.ife.org.mx

Aspecto importante que llama la atención es que el setenta y cinco por ciento de la ciudadanía considera imprescindible que el Gobierno consulte a la ciudadanía para resolver asuntos o tomar decisiones, y creen que los ciudadanos deben tener un control en la dirección y organización de las elecciones en el país. En general, nuestros compatriotas están insatisfechos con la forma en que funciona la democracia en México, un gran número de ellos ni siquiera sabe qué significa ésta palabra.

Asimismo, el IFE encargó al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la realización del estudio “*Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*”, en cuyo marco se aplicó la “*Encuesta Nacional de Valores de la Cultura Política en México*”⁷², en diciembre de 1999; los datos obtenidos reafirmaron la problemática antes descrita: la percepción de la ciudadanía sobre la política es de desconocimiento, desconfianza, desacuerdo sobre sus métodos, instrumentos e instituciones. Esta noción afecta el ejercicio libre, informado y responsable de los derechos políticos, pues se trata de una actividad percibida como ajena, de ahí que la población manifieste una limitada disposición a participar.

Por si fuera poco, los niveles de abstencionismo en este país se mantienen altos y no corresponden a una democracia moderna; este problema se ha acentuado aún más en años recientes. Según el Informe de Resultados de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003, emitido por el Instituto Federal Electoral, el promedio de participación fue de 41%⁷³. Algunas de las razones de éste fenómeno son el descrédito y mala imagen de las Cámaras de Diputados y Senadores, pues a la gente le parece poco interesante votar por alguien que no responde a las exigencias de la sociedad o que no hace su trabajo correctamente; otro factor que influye es el miedo, producto de la violencia que se ha llegado a

⁷² *Educación Cívica Plan Trienal 2001-2003*, 2ª ed., DECEYEC-IFE, México, 2001, pag. 24.

⁷³ ESPINOSA, Alberto, *Ni más recursos abaten el abstencionismo*, El Sol de México, 23 de enero de 2005, pag. 8.

presentar en algunos comicios electorales, y éste es un inhibidor de la participación ciudadana; también el desconocimiento de la política tiene su consecuencia en que los ciudadanos dejen de votar, pues no confían en sus representantes, ni siquiera en los que desempeñan su cargo con honestidad; lo mismo ocurre con la credibilidad en los partidos políticos, porque el ciudadano no se siente representado en ellos y considera que las demandas y necesidades no son recogidas ni impulsadas por aquellos, por lo que no ve como una opción el hecho de emitir su voto, y mucho menos su opinión.

En el mismo tenor, se estima que una proporción significativa de ciudadanos no acude a los módulos del Instituto Federal Electoral para reportar su cambio de domicilio, por lo que la movilidad territorial de los ciudadanos o bien, el cambio de residencia es considerado otro factor en la abstención electoral, lo mismo que la migración (situación verdaderamente preocupante en ciertas entidades del país) que impacta la actualización eficiente del padrón electoral y genera un abstencionismo “irreal”, pues en realidad no significa que la gente no vote porque no quiso, sino porque simplemente no se encuentra en el país.

Los usos y costumbres de ciertas regiones e incluso otras cuestiones de carácter religioso, tienen qué ver con la falta de participación; ejemplo de esto es la conocida organización religiosa denominada *Testigos de Jehová*, que prohíbe a sus feligreses participar en cualquier acto cívico, incluso en las elecciones⁷⁴.

Los medios de comunicación también se identifican como generadores de actitudes abstencionistas entre la ciudadanía; al difundir una visión negativa de la política, provocan sentimientos de rechazo o indiferencia ciudadana hacia lo que sucede en el juego político-electoral. Ejercen una enorme influencia sobre la ciudadanía y a través de sus campañas publicitarias, noticias, programas especiales, manejan un “doble lenguaje” que desacredita a los políticos, pero al mismo tiempo

⁷⁴ Este fenómeno representa un importante porcentaje de abstención en el Estado de Chiapas.

invitan al ciudadano a participar en los procesos electorales, con lo que se produce la confusión del elector, quien califica no a unos cuantos políticos sino a todos, como corruptos y prefiere no acudir a las urnas.

De igual forma, el desconocimiento de la función de las normas y leyes como mecanismos para resolver conflictos, la total ignorancia de los conceptos básicos de democracia y peor aún, de las instituciones de democracia directa, inducen a la abstención a participar.

De ese modo la carencia cívico-educativa, la falta de interés, de credibilidad, desmotivación, desinformación o desconocimiento, desconfianza, en menores porcentajes el miedo, entre otros factores; influyen en ese mal que hoy nos aqueja, la ausencia de participación ciudadana.

En ese orden de ideas, los infortunios de la democracia representativa tan maravillosa en la que vivimos, incluyen no solo los problemas de la gobernabilidad, la ausencia de responsabilidad política de los representantes por sus actos, la falta de concurrencia entre lo que requiere el pueblo y lo que se decide en el Gobierno, sino también la decadencia de la cultura e instituciones representativas, la falta de credibilidad en la representación política, en los partidos políticos, entre otros, y como si no fuera suficiente, rematamos con la sensación de desinterés generalizado en la *res publica*, el abstencionismo, que no es más que un reflejo de la pérdida de fe en el Gobierno, producto de la problemática brevemente enumerada.

Por estas y otras varias razones el pueblo mexicano no cree en sus instituciones ni en sus leyes. Sabe que los legisladores no toman en cuenta lo que la gente necesita, no confía en los gobernantes que no cumplen sus promesas y considera que su opinión no cuenta. Es por eso que ahora, ya no le interesa más el tratar de intervenir, o siquiera tiene la vaga idea de que está facultado para tomar decisiones, y por esa razón no se informa al respecto de los problemas de su país, no conoce los efectos de la legislación y sus reformas en la vida cotidiana, sólo vive

las consecuencias. Al sentirse poco importante, desconoce lo significativo que es su voto, su opinión, sus ideas.

Es un hecho que la democracia representativa, aún cuando resulta imprescindible en las sociedades modernas, ha dado lugar a que los ciudadanos participen cada vez menos en la vida política del país y que las condiciones favorables que brindaba se vuelvan verdaderos problemas a resolver.

De esta forma, la petición de una mejor democracia, más equitativa y justa para México, ha sido insistente en los últimos años. Dadas las condiciones sociales, políticas y sobre todo económicas, se ha manifestado la demanda de una democracia representativa acompañada por una democracia directa, donde la ciudadanía pueda tomar las decisiones que mejor convengan; ejemplo de ello son las iniciativas de reforma que se han presentado en el Congreso por parte de diferentes partidos políticos, proponiendo la inserción del referéndum al ordenamiento legal federal, lo cual implicaría que el soberano (el pueblo) tendría la oportunidad de formar parte en las decisiones que toman los Poderes. Sin embargo, debemos saber que esta exigencia no es nueva, ya la había planteado el padre de la democracia moderna, Rousseau quien estaba convencido de que la soberanía no podía ser representada sino ejercida por el soberano mismo, ya que la soberanía es inalienable, pues ésta no es otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, y esa voluntad general proviene del soberano que es un ser colectivo que sólo puede ser representado por él mismo. He ahí la necesidad de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las leyes que constituye así la expresión de la voluntad general.

El mayor problema que tiene la representatividad, en el caso de la República Mexicana, es que el representante elegido tome realmente las decisiones en el curso que le demanda la soberanía que representa. Para ello, debe pulsar el sentir de sus electores y consultar cuál es su voluntad soberana en un determinado problema. La representación no puede concebirse hoy en día como suficiente para darle vida a la

democracia; necesitamos en efecto, de mecanismos de democracia directa, como el referéndum, que permitan interesar más al ciudadano en el proceso político y que lo alejen de la idea de que sólo participa en la democracia una vez cada proceso electoral, y debemos alertar a los elegidos a mantener un mayor contacto con sus electores y con la sociedad en general.

Por lo tanto, la cuestión a debatir no es sólo la representación política o bien, que las decisiones sean tomadas en forma directa, sino también la urgencia en la creación de herramientas que impongan frenos y controles al poder, para proteger los derechos de las minorías. La introducción de mecanismos de democracia directa, en particular el referéndum, pueden dar respuesta a la necesidad de imponer límites y controlar el poder excesivo de la clase política en tiempos en que los sistemas de control y división del poder diseñados por los padres constitucionalistas no han podido detener su avance sobre los derechos individuales, de ahí deriva la gran importancia de la introducción de esta figura al ordenamiento federal mexicano, dado su diseño y el entorno institucional en el que se inserte, éste podrá contribuir a una verdadera legitimación de las decisiones del pueblo, quien finalmente es el soberano; de igual forma constituiría un complemento necesario en la democracia representativa.

Por esta razón la existencia del referéndum constituye una alternativa válida y conveniente para superar la problemática existente en nuestro país.

Para que la democracia mexicana se desarrolle verdaderamente, se requiere una constante búsqueda de la mayor participación de los miembros de la comunidad en las decisiones políticas, no limitándose a aceptar el voto popular como la única expresión de esta participación, la democracia precisa la participación con el voto y más allá de los votos; y es mediante el referéndum que podemos lograr una extensión del sufragio, una ampliación del mismo, en el que el ciudadano no se limita a emitir un voto, una opinión, una decisión cuando se trata de elegir a sus representantes, sino que también tiene el derecho de decidir si se modifica o no una

ley, o una decisión política fundamental de la Constitución, etcétera. Si bien es cierto que el Congreso es quien debe decidir acerca de la aprobación de una ley, el referéndum es el “termómetro social” para saber si existe un respaldo por parte de la ciudadanía.

Resulta ya evidente que México requiere una reforma a su normatividad federal que implique mayor participación ciudadana en la conducción política del país. Es preciso incluir el referéndum en la legislación mexicana para el control de las actuaciones de diputados y senadores que en muchos casos han actuado en contra de los intereses de los ciudadanos, sin que exista ningún mecanismo para contrarrestar su conducta que lesiona los altos intereses de la Nación. Es éste el medio que puede instrumentarse en México para contrarrestar las leyes opuestas a los intereses generales de la población y a quienes irresponsablemente las aprueban en su carácter de legisladores.

Recordemos que “representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia”.⁷⁵ Debemos apuntar que la democracia representativa no es, por lo anteriormente expuesto, un mal terrible provocador de contrariedades fatales; sólo hemos manifestado la problemática actual en el caso mexicano, y proponemos una mejoría a través de la incorporación de un instrumento de democracia directa a la legislación federal, logrando así aprovechar los beneficios de nuestro sistema representativo.

Esto es, proponemos mejorar la democracia representativa, complementándola y tornándola más eficaz e integral, sin olvidar el carácter democrático y representativo que se reconoce constitucionalmente al Estado republicano y federal mexicano en los artículos 39, 40, 41, 115, 116, 122 de la Constitución, por lo que debe considerarse que sí caben las formas representativas y

⁷⁵ MERINO, Mauricio; *La Participación Ciudadana en la Democracia*; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2001, pag. 13.

participativas, respetando los principios fundamentales que se establecen en la propia Constitución.

4.2 PROPUESTA PARA LA INCORPORACIÓN DEL REFERÉNDUM AL SISTEMA JURÍDICO FEDERAL MEXICANO

Con la intención de garantizar que nuestro referéndum constituya un procedimiento legítimo, transparente y auténtico que refleje el verdadero sentir popular, se requiere ajustar ciertos principios o reglas que vayan acorde a la Carta Magna y deben estar correctamente previstos en la legislación, esto con la finalidad de proporcionar certeza a la ciudadanía, evitar el debilitamiento del régimen representativo e impedir de esta forma que se desvirtúe la voluntad del soberano, que es el pueblo.

Proponemos la introducción del referéndum a la Constitución Política de los Estados Unidos mediante la reforma de los artículos **35, 36, 40, 41, 73, 89, 99, 115, y 135.**

La reforma de los artículos **35 y 36** se indica con la finalidad de establecer dentro de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, el derecho y la obligación de votar en los referéndums.

Se propone reformar el artículo **40**, que hace alusión a la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal, para incorporar la democracia participativa; y el artículo **41** para precisar que la soberanía se ejercerá también mediante el ejercicio del referéndum.

Se reformaría el artículo **73**, para adicionar una nueva fracción que indique que el Congreso tiene facultad para expedir leyes reglamentarias del referéndum, y para facultarlo como uno de los sujetos que puede solicitar la celebración de un

referéndum para la aprobación o rechazo popular de una reforma legal o constitucional.

Se propone modificar también el artículo **89** constitucional, para incluir dentro de las facultades del Presidente de la República, la de proponer la celebración del referéndum.

En el artículo **99**, se recorrería la actual fracción IX, creando una X, para facultar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer en materia de impugnaciones relativas al proceso de referéndum.

El artículo **115**, para indicar que los Estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y **participativo** y popular.

Finalmente, el artículo **135**, para adicionar un apartado que indique que tratándose de una reforma al texto de la Constitución, se requerirá además que sea aprobada mediante referéndum.

4.2.1 CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM PROPUESTO

Proponemos un tipo de referéndum:

- **Constitucional**, para la adición, creación, derogación de un precepto o la abrogación del texto constitucional;
- **Legislativo**, para la adición, creación, derogación o abrogación de una ley o algún artículo de la misma, es decir, que puede presentarse de manera parcial o total en una ley.
- **Facultativo** tanto legislativo como constitucional, es decir, los órganos facultados tienen la opción de decidir si es conveniente o no la propuesta

de la celebración del referéndum para someter la adición, creación, derogación o abrogación de un precepto legal o constitucional a la voluntad popular.

- El referéndum **constitucional** sería **obligatorio** tratándose de la abrogación del texto constitucional, o bien, cuando versare sobre ciertas materias, en específico las decisiones políticas fundamentales⁷⁶ de la Constitución, que son los principios rectores del orden constitucional que definen el ser o modo de ser del Estado mexicano, “son la base de la organización política del Estado que determina (decisión) una fuerza soberana (política) y que hace que éste sea lo que es (ser) y no otra cosa”⁷⁷ como por ejemplo :

- garantías individuales
- derechos políticos de los ciudadanos
- soberanía nacional
- tipo de Estado
- forma de gobierno
- partes integrantes de la Federación y territorio nacional
- principio de la división de poderes
- procedimiento de reforma constitucional

⁷⁶ Algunos tratadistas opinan que las decisiones políticas fundamentales no pueden ser reformadas por el procedimiento que establece el actual artículo 135 Constitucional, pues sólo pueden ser reformadas por el soberano directamente. El jurista Ignacio Burgoa, señala que “el único soberano, o el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno es el pueblo, como lo dispone el artículo 39 constitucional; interpretando los artículos 135 y 39 constitucionales, en la relación lógica que entre ambos debe existir, resulta que el primero de ellos no se refiere a ninguna facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular real del poder soberano, posibilidad que concede el segundo a la nación, por lo que debemos concluir que las atribuciones de modificar y reformar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que forman a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal. (Véase BURGOA, Ignacio, “*Derecho Constitucional*”, 11ª edición, Porrúa, México, 1997, p. 381.)

⁷⁷ COVIÁN ANDRADE, Miguel, “*Teoría Constitucional*”, 2ª edición, Litografía y Terminados El Pliego, México, 2000, pag. 65.

Para todos los demás casos sería facultativo, ya sea en lo concerniente a la Constitución o a las leyes federales. En otras palabras, sería obligatorio el referéndum para las materias ya enumeradas, y opcional para todas las demás, dejándose al criterio de los órganos del Estado responsables.

4.2.2 MATERIAS OBJETO DEL REFERÉNDUM Y EXCEPCIONES

Toda creación, adición, abrogación o derogación de una ley o un artículo de ésta, o de un precepto constitucional son objeto de referéndum, salvo las excepciones siguientes:

- Tributaria o fiscales, así como de Egresos de la Federación
- Financieras
- Militares
- Las demás que determinen las leyes.

Cabe aclarar que las anteriores, son las materias cuya naturaleza impide que el propio electorado tome decisiones al respecto.

Mención especial merecen las leyes tributaria o fiscales, así como de Egresos de la Federación, ya que si bien es cierto que el interés de la población es muy importante en estos tópicos, también lo es la controversia que existe entre el sentir popular y los consensos y dictámenes técnicos que al interior de comisiones los miembros parlamentarios discuten y aprueban. Es lógico pensar que la población se inclinaría por disminuir las contribuciones, desaparecer ciertos derechos o aprovechamientos, etcétera. En suma, la propia naturaleza de éstos temas es verdaderamente complicada, pues se requiere de especialistas en la materia y un alto nivel de conocimientos jurídicos, económicos, fiscales, etcétera, por lo tanto se generaría demasiada polémica, parálisis e inconformidad, o bien, adecuaciones constitucionales y legales que podrían ser ajenas al interés público.

4.2.3 SUJETOS FACULTADOS PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO

- El Presidente de la República
- Una quinta parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión
- La quinta parte de los miembros de cualquiera de las legislaturas de los Estados
- El 0.05% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal, que deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de la credencial de elector, cuyo cotejo será realizado por el Instituto Federal Electoral.

4.2.3.1 SUJETOS FACULTADOS PARA PARTICIPAR EN EL REFERÉNDUM

Todo ciudadano mexicano que se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos, que cuente con credencial para votar vigente y que no se encuentren suspendidos sus derechos político-electorales.

4.2.4 OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS DEL REFERENDUM

Para el caso del referéndum constitucional:

- Efectos vinculantes: si vota en el proceso como mínimo el 50% más 1, de los electores inscritos en el padrón, y de ése porcentaje vota a favor la mayoría simple
- Efectos no vinculantes: si no cumple el requisito anterior.

Para el referéndum legislativo:

- Efectos vinculantes: si vota la tercera parte de los electores inscritos en el padrón, y el voto aprobatorio de la mayoría simple
- Efectos no vinculantes: no se reúne el requisito anterior.

4.2.5 ÓRGANO ENCARGADO DE SU ORGANIZACIÓN Y VIGILANCIA

El Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de los trabajos de organización del referéndum, del desarrollo de la consulta, cómputo de los votos, informe del resultado definitivo al Congreso de la Unión. Estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para el proceso de referéndum. Lo anterior obedece a que dicho órgano asegura la imparcialidad en su aplicación y aunado a la experiencia que posee en procesos electorales anteriores, así como por la infraestructura con la que cuenta, esto nos permitirá su aprovechamiento al máximo y evitará la creación de instancias públicas paralelas que puedan generar un costo adicional o un proceso más lento e incipiente.

También será de su competencia la difusión del contenido del referéndum, durante el término comprendido desde la aprobación del mismo y hasta su celebración. El fin de promover el referéndum es motivar el conocimiento y la discusión de los temas que son materia del mismo, para obtener votos conscientes, razonados y cautelosos.

4.2.6 PROCEDIMIENTO DEL REFERÉNDUM PROPUESTO

El proceso será regulado en la Ley Reglamentaria correspondiente. Es preciso señalar que el referéndum legislativo seguirá un proceso distinto del referéndum constitucional, de acuerdo a su naturaleza.

El referéndum que verse sobre adición, creación derogación o abrogación de una ley o ciertos artículos de ella (legislativo), siempre será facultativo ya que será

facultad del Congreso decidir si se celebra o no, e iniciará con la solicitud de su realización hecha por cualquiera de los sujetos acreditados para ello (el Ejecutivo Federal, la quinta parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso, la quinta parte de los miembros de cualquiera de las legislaturas de los Estados, el 0.05% de ciudadanos inscritos en el padrón).

Dicha solicitud contendrá por lo menos:

- Los preceptos constitucionales, la ley o los artículos de ésta, que se proponga crear, adicionar, derogar o abrogar vía referéndum
- Una exposición de motivos por los que se considera necesaria la realización del referéndum en dicho caso
- Si la solicitud la hiciera el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal, la solicitud deberá contener además un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector

El Congreso contará con treinta días naturales para decidir por mayoría de votos en cada una de sus Cámaras, si se somete o no a referéndum la cuestión planteada en la solicitud y si es el caso, emitirá una convocatoria que se hará del conocimiento del Instituto Federal Electoral.

Para la elaboración de la convocatoria, la Cámara de origen deberá redactar el texto del referéndum, (salvo que ya se haya presentado un proyecto en la propia solicitud), o podrá realizar modificaciones al proyecto que se presente, con el fin de mejorar su redacción y sin desvirtuar el fondo. Una vez aprobado por la mayoría simple de la Cámara de Origen, pasará a la otra Cámara para su aprobación en los mismos términos. La Cámara revisora podrá modificar el texto del referéndum, en cuyo caso deberá devolverlo a la Cámara de Origen. Si examinado de nuevo fuese aprobado por mayoría simple de los presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración.

El texto del referéndum deberá ser redactado de manera clara y concisa, y no podrá contener una pluralidad de demandas; una vez aprobado por ambas Cámaras, se ordenará de inmediato la publicación del texto del referéndum en el Diario Oficial de la Federación, en los diarios de mayor circulación en todo el país y demás medios masivos de comunicación; sin que sea necesaria la aprobación del Ejecutivo.

Dicha convocatoria debe difundirse por lo menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del referéndum, otorgando así un plazo para su debido estudio y discusión por parte de los ciudadanos y deberá contener los siguientes elementos:

- Fecha del referéndum
- Indicación del precepto constitucional, ley o artículo de la misma que se someterán a referéndum
- El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, reformar, derogar o abrogar
- Exposición general del tema, argumentos a favor y en contra de su aprobación, lo anterior redactado en un lenguaje sencillo, de fácil comprensión, concreto y objetivo

El referéndum legislativo tendrá efectos obligatorios para el Poder Legislativo, siempre que acuda a la votación la tercera parte de los electores inscritos en el padrón electoral, y apruebe la mayoría de éstos. El referéndum constitucional sólo tendrá carácter vinculante si vota el cincuenta por ciento más uno de los electores inscritos en el padrón, y de ése porcentaje vota a favor la mayoría simple.

El Instituto Federal Electoral organizará todo el proceso, instalará casillas, realizará el cómputo de los votos y los comunicará al Poder Legislativo y al Ejecutivo Federal.

El resultado del referéndum se dará a conocer por el mismo Instituto y no podrá ser vetado por el titular del Ejecutivo ni modificado por el Congreso de la Unión, por lo que deberá ser publicado de inmediato en el Diario Oficial de la Federación por el Ejecutivo.

El referéndum legislativo deberá celebrarse sin contravenir lo dispuesto en el artículo 72 inciso f) constitucional concerniente a que “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. En atención a esto, debemos apuntar que la Cámara de origen aprueba un proyecto que envía a la Cámara revisora para su discusión; si ésta lo aprueba lo remite al Ejecutivo para realizar observaciones o dar su aprobación; es inmediatamente después este acto y antes de la publicación, que debe celebrarse el referéndum.

Por otra parte, cuando el referéndum sea constitucional por tratarse de reformas a la Constitución, éste será realizado de conformidad con el artículo 135 Constitucional, que indica que para que la Constitución sea adicionada o reformada se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, y después de dicho acto se celebrará el referéndum.

Si el referéndum es obligatorio, por obedecer a la abrogación de la Constitución, o a la creación, adición o derogación de un precepto constitucional referente a las decisiones políticas fundamentales (garantías individuales, derechos políticos de los ciudadanos, soberanía nacional, tipo de Estado, forma de gobierno, partes integrantes de la Federación y territorio nacional, principio de la división de poderes y el procedimiento de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) éste iniciará con la expedición de la convocatoria, sin ser solicitado por nadie (por ser expresamente obligatorio por la propia Carta Magna) y sin someter su realización al arbitrio del Poder Legislativo; simplemente se convoca al pueblo a opinar al respecto.

En cambio, el referéndum constitucional que no se refiera a las normas fundamentales de la Constitución, sino a cualquier otro precepto seguirá el procedimiento del referéndum legislativo, de carácter facultativo, ya que en éste caso inicia con la solicitud para su realización y la decisión de si se lleva a cabo o no, es tomada por el Legislativo. Sólo si aquél lo aprueba, entonces se publica la convocatoria.

En la propuesta se impone el límite de celebrarse no más de un referéndum en el mismo año o durante algún proceso electoral ordinario; esto es con la finalidad de evitar el abuso de éste instrumento y “cansar” o agotar al electorado solicitándole su opinión para los actos de gobierno, pues su uso excesivo podría resultar tedioso y provocaría falta de participación e interés de la ciudadanía. De igual forma se prohíbe realizar un referéndum en los supuestos del artículo 29 de la propia Constitución, relativo a la suspensión de garantías en el caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, ya que podría resultar perjudicial para la Nación, la toma de una decisión tomada en medio de un ambiente de peligro o inseguridad. Asimismo, se acota la celebración del referéndum para un solo tema en específico, ya que si versara sobre varios temas, esto confundiría al electorado en su fallo.

Como ya señalamos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sería el órgano encargado de resolver en forma definitiva e inacutable los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal competente para organizar y calificar los comicios relacionados con el referéndum, o bien resolver las controversias que surjan entre los mismos.

En virtud de lo anterior, los artículos constitucionales reformados quedarían como sigue:

“**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares **y en los procesos de referéndum;**...”

“**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. a II. ...

III. Votar en las elecciones populares **y participar en los procesos de referéndum,** en los términos que señale la ley; ...”

“**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo constituirse en una **república democrática, representativa y participativa, federal,** compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.”

“**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La soberanía nacional será ejercida igualmente, de manera directa por sufragio universal, en los términos de la ley mediante la figura del referéndum.

...

I. a II. ...

III. La organización de las elecciones federales **y de los procesos de referéndum**, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. ...

... El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, **los procedimientos de referéndum, la declaración de validez de los estos**, así como la regulación de la observación electoral, y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley. ...”

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-J. ...

XXIX-K. Para expedir la ley reglamentaria de los procesos de referéndum; así como para proponer el sometimiento a referéndum

de un proyecto de reforma de ley, cuando así lo considere conveniente la quinta parte de cualquiera de las Cámaras.”

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

XIX.- Proponer la celebración de referéndum a consideración del Congreso de la Unión, de conformidad a lo estipulado por esta Constitución y a la Ley en la materia; y ejecutar las resoluciones que resulten de la celebración del referéndum.”

“**Artículo 99.**

... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la Ley, sobre:

***IX. Las impugnaciones relativas al proceso del referéndum; y
X. Las demás que señala la ley.”***

“**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, ***participativo***, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: ...”

“**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en

su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso habrán de someterse además, a la aprobación de la voluntad popular mediante referéndum.

El referéndum será obligatorio en los casos abrogación del texto constitucional; adición, reforma o derogación de las decisiones políticas fundamentales; garantías individuales, derechos políticos de los ciudadanos, soberanía nacional, tipo de Estado, forma de gobierno, partes integrantes de la Federación y territorio nacional, principio de la división de poderes y el procedimiento de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El referéndum como mecanismo de participación ciudadana se establecerá en el ámbito federal bajo las modalidades previstas en ésta Constitución y en las leyes que de ella deriven.”

La reglamentación correspondiente al referéndum, en lo relativo a los sujetos que pueden solicitar su celebración, los requisitos de la solicitud, el órgano que emitirá la convocatoria una vez que el Congreso aprueba su celebración, los elementos que contendrá la convocatoria, plazos para emitir la misma, sujetos facultados para participar en el proceso, materias de excepción, efectos vinculantes o no, entre otros, no han sido plasmados en la propia Constitución, de acuerdo a la presente propuesta. Esto es, en virtud de que resultaría poco pertinente “recargar” alguno de los preceptos constitucionales, en éste caso el 135, con dicha información, puesto que la Carta Magna sólo enuncia las normas máximas y primarias, de las cuales se derivan otras que las reglamentan. Por lo tanto, no consideré prudente sobrecargar éste artículo, y propongo que toda la reglamentación del referéndum,

pase a una *Ley Reglamentaria del Proceso de Referéndum* que para esos efectos se crearía. Sin embargo, la propuesta y desarrollo de la primera, sería objeto de un estudio más detallado que nos desviaría del tema central que nos ocupa: la inserción del referéndum a nuestra Constitución.

En ese orden de ideas, y sólo de manera ejemplificativa la Ley Reglamentaria en comento, contendría por lo menos la siguiente reglamentación:

Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso habrán de someterse a la aprobación de la voluntad popular mediante referéndum facultativo en el caso de adición, reforma, derogación o abrogación de una ley o de cualquier precepto constitucional, a excepción de los casos señalados en el artículo 135 constitucional, para los cuales el referéndum será obligatorio. Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión decidir en el lapso de treinta días hábiles y por el voto de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, la celebración de dicho referéndum.

Podrán solicitar la celebración de un referéndum al Congreso de la Unión:

- a) El Presidente de la República*
- b) Una quinta parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión*
- c) La quinta parte de los miembros de cualquiera de las legislaturas de los Estados*
- d) El 0.05% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal, que deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector, cuyo cotejo será realizado por el Instituto Federal Electoral.*

La solicitud que realice cualquiera de los sujetos facultados para ello contendrá por lo menos:

- *Preceptos constitucionales, ley o los artículos de ésta, que se proponga crear, adicionar, derogar o abrogar vía referéndum*
- *Exposición de motivos por los que se considera necesaria la realización del referéndum*
- *Si la solicitud es hecha por el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal, la solicitud deberá contener un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector*

Una vez aprobada la realización del referéndum facultativo por el Congreso de la Unión, o bien, inmediatamente después de ser aprobada la adición o reforma de algún precepto constitucional por parte del Congreso y la mayoría de las Legislaturas de los Estados, para el caso del referéndum obligatorio; el mismo Congreso emitirá la convocatoria correspondiente; se hará del conocimiento del Instituto Federal Electoral y habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en los diarios de mayor circulación en todo el país y demás medios masivos de comunicación. Dicha convocatoria debe difundirse por lo menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del referéndum y deberá contener:

- *Fecha del referéndum*
- *Indicación del precepto constitucional, ley o artículo de la misma que se someterán a referéndum*
- *El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, reformar, derogar o abrogar*
- *Exposición general del tema, argumentos a favor y en contra de su aprobación*

Estarán legitimados para participar en el referéndum todos los ciudadanos mexicanos en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, inscritos en el padrón electoral federal y que cuenten con credencial de elector vigente.

No podrán someterse a referéndum aquellos preceptos constitucionales, leyes o artículos de éstas y reglamentos subordinados a ellas, que traten sobre las siguientes materias:

- a) Tributaria o fiscales, así como de Egresos e Ingresos de la Federación*
- b) Financiera*
- c) Militares*
- d) Las demás que determinen las leyes.*

El resultado del referéndum constitucional sólo tendrá efectos vinculantes para el Poder Legislativo con la participación mínima del cincuenta por ciento más uno, de los electores inscritos en el padrón electoral federal, más el voto aprobatorio de la mayoría simple de dicho porcentaje.

El referéndum legislativo tendrá carácter vinculatorio, con la participación de por lo menos un tercio de los electores inscritos en el padrón electoral federal, y el voto a favor de la mayoría de éstos.

De no cumplir con dichos requisitos, en ambos casos, sus resultados no serán obligatorios.

El referéndum sobre creación, reforma, derogación o abrogación de leyes deberá celebrarse de conformidad a lo establecido por el artículo 72 inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; debiendo celebrarse todo referéndum legislativo una vez que el proyecto de reforma es aprobado por el Ejecutivo Federal; o bien, la realización sólo podrá ser previa al acto de publicación de reforma de ley.

No podrá celebrarse más de un referéndum en el mismo año; durante procesos electorales ordinarios; ni en los casos señalados en el artículo 29 del presente ordenamiento. Este mecanismo de participación ciudadana sólo podrá versar sobre un tema específico.

El Instituto Federal Electoral, será el órgano responsable de organizar el proceso del referéndum, el desarrollo de la consulta, el cómputo respectivo y, tendrá la obligación de comunicar los resultados definitivos a las Cámaras del Congreso, mismos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los diarios de mayor circulación. Velará por el irrestricto cumplimiento de la voluntad ciudadana expresada a través del voto libre y secreto.

Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Con la finalidad de dilucidar qué tan conveniente es la inclusión en la legislación federal mexicana de la figura del referéndum, hemos analizado los pro y los contra que presenta:

Ventajas:

- La inserción del referéndum a nuestro ordenamiento federal implica la participación directa del electorado en la toma de decisiones lo cual complementa la democracia representativa. Con esto, se estimulará la participación de la ciudadanía en materia política, logrando así el aumento del interés en los asuntos de gobierno del país, en la vida electoral y política, y disminuyendo los porcentajes de abstencionismo en periodo de elecciones.
- Significa de igual forma, la eficacia en la toma de decisiones, esto es, que la sociedad habrá de actuar más concienzudamente en el proceso electoral, pero no sólo eso, sino también en la toma general de decisiones, actuando de manera más responsable e informada. El pueblo emitirá un sufragio meditado y consciente de sus efectos, lo que otorgará una total legitimidad a las decisiones que este tome .
- Maximiza la democracia participativa; es decir, el ciudadano en México podrá formular su voto no solo limitándose a las elecciones locales y federales, sino ampliándolo al ejercicio activo en cada proceso de referéndum en que sea invitado a participar.
- Permite obtener información sobre las opiniones de la población respecto de leyes específicas y controvertidas en las que es difícil tomar una decisión. Tomando en cuenta que se presentan iniciativas de ley, o reformas que versan sobre una problemática que urge resolver en la sociedad, y quién mejor que el soberano para resolver el asunto o incluso agilizar con su opinión las decisiones que pueda tomar el Poder Legislativo.
- Puede ser un excelente mecanismo auxiliar para resolver casos de “empates sin salida” que los mecanismos de democracia representativa no logran solucionar en forma clara.
- Brinda la oportunidad al representante en el poder de acercarse al sentir de la sociedad que lo eligió, conocer su malestar y exigencias inmediatas, lo que implicaría una mejor gobernabilidad, más eficaz y apropiada a lo que el pueblo realmente necesita.

- Impone a los gobernantes la obligación de adecuarse a la voluntad de los gobernados y por lo tanto, conduce al país a una sintonía automática entre lo que quiere y necesita el pueblo y lo que se decide en el Gobierno. En ese orden de ideas, a mayor participación ciudadana corresponde una menor desviación hacia el cumplimiento de finalidades sólo favorables para ciertos sectores minoritarios de la sociedad.⁷⁸
- Este tipo de mecanismos son procesos ideales para lograr avances profundos en la educación civil y política de la sociedad, facilitando el desarrollo en general de la misma.
- La participación del pueblo mexicano en la toma de decisiones de gobierno, la elaboración de leyes o en cualquier acto legislativo creará un margen nuevo de confianza en el cuerpo electoral, así como también disminuirá las disputas personales y de intereses de partidos en el Congreso.
- Uno de los principales fundamentos del referéndum es la esperanza que se tiene en éste para mejorar el funcionamiento del sistema de gobierno en general, como alternativa en el mejoramiento de los defectos de la democracia representativa.
- Este mecanismo democrático facilitará la expresión al desencanto general del pueblo mexicano con la política y la disconformidad con la clase política, para que ésta última ponga atención en los problemas que urgen solución en la sociedad.
- Implementar el referéndum implica enriquecer la cultura política e integrar nuestra multicultural sociedad mejor que la democracia representativa, ya que hace la política más comunicativa, pues los que detentan el poder tienen qué justificar cómo lo ejercen con mayor frecuencia, detalle y convencimiento y los que se hallan en la oposición se ven forzados a ser más precisos en sus propuestas y a exponerlas a debate público.

⁷⁸ COVIAN ANDRADE, Miguel, *El Sistema Político Mexicano Democracia y Cambio Estructural*; 2ª ed., Centro de Estudio de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V., México, 2001, pag .60.

- “Cuando la gente ejercita su soberanía frecuentemente hay menos apatía política, frustración e insatisfacción con el gobierno.”⁷⁹
- La democracia representativa no impide la adopción de mecanismos de democracia participativa como el referéndum con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía. Por el contrario, una democracia integral requiere del complemento de instrumentos de democracia directa y representativa.
- El uso de éste tipo de procedimientos fortalece la sociedad civil frente a la sociedad política, dándole al ciudadano la calidad de órgano facultado para decidir de manera racional y responsable.
- El ciudadano “gana” con el referéndum, al desarrollar un mayor sentido de responsabilidad y la legitimidad del sistema político se ve reforzada.⁸⁰
- Adecuando el referéndum debidamente a la idiosincrasia y necesidades del pueblo mexicano, éste dará óptimos resultados en el proceso democrático, ya que las leyes y reformas de éstas así como de la propia Constitución, al ser sometidas a la consulta de los ciudadanos con derecho a voto en pleno ejercicio de sus derechos, tendrá plena intervención en lo relativo a sus leyes y será decisiva para que regulen de acuerdo a su propia voluntad, los actos y hechos de la vida cotidiana, rechazando los que puedan perjudicar y aprobando todo aquello que los beneficie. Esto permitirá una mayor identificación entre gobernantes y gobernados, propiciando el diálogo entre pueblo y gobierno. En resumen, se lograrán estrechar fuerzas, disminuir diferencias; lograr la tranquilidad cuando se pretenda quebrantar la paz.

Desventajas:

- Algunos escépticos de ésta institución consideran que la mayoría de los ciudadanos no se encuentra capacitada para analizar eficazmente las leyes o proyectos de ley que les sean sometidos, y para ello necesitan instrucción y tiempo para estudiarlas.

⁷⁹ KENDALL, Frances en: KRAUSE, Martín; op cit, pag. 34.

⁸⁰ ROURKE, John T.; et. al.; op. cit., 1992, pag 63.

La idea de que los ciudadanos no son inteligentes y no tienen la educación requerida para tomar buenas decisiones no es suficiente para pensar que no pueden discernir entre lo que es conveniente o no para sí mismos y su entorno social, de igual forma, los ciudadanos no son menos inteligentes que los legisladores, al contrario, conocen mejor las necesidades propias de la sociedad porque las viven directamente. Ante la idea de que la gente común no debería votar sobre distintos temas a causa de su ignorancia, se debe considerar que la escolaridad o la falta de ella no es una medida apropiada para establecer la capacidad de una persona para decidir de acuerdo con su propio interés, es decir, la educación jamás será un factor suficiente para despojar al ciudadano de su derecho a decidir. Hasta ahora no existe evidencia de que la gente excelentemente preparada gobierne mejor; algunos gobernantes son altamente educados y provienen de las clases más privilegiadas de su sociedad, por lo que basan sus juicios en la ideología que han desarrollado a lo largo de su vida, (libre de carencias y necesidades), y toman decisiones económicas desastrosas o tienen poco interés en la mejora de las condiciones de las clases más pobres. Lo anterior no significa que todo líder bien educado sea mal gobernante, sino que la educación y sofisticación no garantizan *per se* un gobierno perfecto, ni la mejor toma de decisiones, en ese orden de ideas, el pueblo en general no necesita una educación con postgrado o especialidades, para decidir sobre lo que le conviene.

Por otra parte, es posible (e imprescindible) desarrollar aún más a fondo los programas de educación y capacitación cívica y política que el propio Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral de la Federación han elaborado a lo largo de su existencia, para lograr de esta forma una mejor comprensión de los procesos de democracia directa y su utilidad.

No olvidemos que si se implementa el referéndum, existirá *a fortiori* una etapa de discusión previa a la votación en la que el tema central será el punto a discutir, en ese proceso de discusión será publicada toda información por todos los

medios de comunicación masiva posibles, los cuales despertarán distintas opiniones; los argumentos brindados por expertos, politólogos, líderes cívicos y políticos, economistas, juristas, etcétera, serán discutidos entre la gente común, y he aquí la diferencia que implica una ventaja para con la democracia representativa; que en ésta última también existe la discusión y la información se publica, empero, eso es irrelevante porque al final no ocurre gran cosa, en realidad no pasa nada. No obstante, cuando se tiene un referéndum, toda la gente sabe que al final tendrá una opinión válida, una oportunidad de votar sobre el tema, por lo tanto en ése momento cobra sentido involucrarse en el mismo, discutirlo, conocerlo e informarse más, con lo cual estaríamos logrando dos objetivos intrínsecamente, que sería la mayor participación del pueblo en los asuntos del gobierno y una mejor educación política y cívica del mismo. Walter E. Weyl pensaba que “cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes. Por lo tanto, el pueblo mismo es su único depositario seguro. Y para mantenerlo seguro, sus mentes deben mejorarse en cierta medida”⁸¹

- La extensión territorial, lo complejo y diverso del pensamiento de los habitantes de cada entidad federativa podrían imposibilitar la práctica del referéndum.

A pesar de lo extenso del territorio nacional y la gran pluralidad de pensamiento en nuestro país, no podemos pensar que éstos factores resulten determinantes para descalificar la necesidad que existe hoy por hoy, de permitirle al pueblo actuar y opinar en las decisiones del gobierno, pues aún cuando exista una gran variedad de demandas sociales, será la mayoría de éstas la que prevalezca en un proceso de referéndum; el bienestar general. En lo que se refiere a la extensión territorial, no encontramos mayor problema, puesto que no estamos proponiendo una democracia directa pura como la de la Grecia Antigua, con asambleas en que votan los ciudadanos todas las decisiones del gobierno, eso es impensable ahora, sino que

⁸¹ ZIMMERMAN, Joseph F.; *Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo*; Editorial Limusa, Noriega Editores, México, 1992, pag. 15.

proponemos procesos de referéndum donde ya existe un órgano especializado para las funciones electorales, con personal capacitado y experimentado en la materia, que cuenta con toda una infraestructura diseñada especialmente para cuestiones electorales, y contamos además, con métodos y procedimientos que hemos repetido en cada proceso electoral a lo largo de la historia político-electoral de México; lo anterior aunado a la tecnología que va en constante desarrollo, podemos decir que todos estos factores facilitan la práctica de dicha figura.

- El referéndum supone la toma de decisiones entre dos opciones (por lo general un “sí” o “no”) lo que polariza las opciones y considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre dichas opciones radicalizaría las posturas ante tales problemas, implicando que en vez de una pronta resolución, los mismos se agraven.

Es necesario un planteamiento claro y preciso de las preguntas en un referéndum para evitar la confusión en el electorado al momento de decidir por un sí o un no, buscando lograr un voto razonado que decida el bienestar de la mayoría. Si bien podrían polarizarse las respuestas a dos extremos opuestos (sí o no), a la vez esto facilita la decisión del elector, quien sólo tendrá que analizar los efectos de su voto para el caso de dos opciones, y no se complicará la situación por no tener que contemplar otras respuestas que conlleven posiciones intermedias que probablemente generen más incertidumbre y no sean del agrado de la mayoría.

- Dada la experiencia histórica del empleo del referéndum, algunos autores lo ven con desconfianza, ya que ha sido utilizado con frecuencia para la reafirmación del poder político de gobernantes totalitarios y dictadores mediante la ratificación popular, así como para legitimar decisiones autoritarias.

La misma experiencia histórica nos señala que las instituciones de democracia directa, en particular el referéndum que se han realizado en el marco de sistemas políticos autoritarios han tenido efectos positivos, en contra de dichos sistemas; por ejemplo, aún cuando tenían como finalidad la legitimación cuasidemocrática de un orden político no democrático, el referéndum uruguayo de 1980 y el chileno de 1988⁸² con sus resultados opuestos a los fines de los gobiernos autoritarios abrieron el camino a la redemocratización. Además, todo procedimiento de democracia directa va asociado con las funciones de integración social y el aumento de consenso político, lo que lejos de favorecer procesos políticos a favor de una mayoría tirana, más bien generan una unidad en la ciudadanía mejor informada y consciente de sus decisiones.

- El referéndum no resuelve por completo los problemas de la democracia contemporánea.

Es verdad que esta figura no es la única y total solución a la problemática del Estado Mexicano en la actualidad, por ello presentamos al referéndum como una alternativa viable, un complemento a los procesos de decisión organizados de manera democrático-representativa, para solucionar parte de las dificultades existentes, sólo una de los tantos caminos que podemos trazar a partir de ahora para mejorar nuestra situación; y no como una solución suficiente a la problemática actual del país.

- No todas las decisiones se pueden someter al pueblo; sólo es posible someter a la decisión popular aquellos asuntos que la colectividad sea capaz de enjuiciar, esto es, cuestiones cuyo análisis no dependa de un dictamen técnico muy elaborado, sino de una apreciación más social, ética, realista.

⁸² Thibaut, B: *Instituciones de democracia directa*, en: NOHLEN, Dieter; op cit., pag. 84.

Es trascendental la opinión del pueblo soberano, es necesario que éste decida sobre los asuntos de mayor importancia; es cierto que la ciudadanía no se encuentra preparada para opinar con facilidad sobre temas oscuros y espinosos, lo que también es una realidad para nada imposible es que el Gobierno quedaría comprometido a explicar claramente el planteamiento del problema, las condiciones sociales, económicas, políticas, incluso hasta históricas, los efectos que tendrían las posibles respuestas, etcétera, lo cual aclararía y facilitaría la participación del pueblo, sin mencionar que otorgaría una total legitimidad a la decisión que se tomase. Además, debemos mencionar la gran preeminencia que tiene la opinión del pueblo en caso de decisiones de suma importancia para el país, como puede ser la modificación de los principios rectores de la Constitución, cuestiones trascendentes para la vida social o colectiva, que impliquen riesgos incalculables para la nación, que tengan consecuencias irreversibles para el desarrollo de la humanidad o provoquen repercusiones internacionales; por lo que no sólo es posible sino imperioso someter a la decisión popular los asuntos de mayor relevancia.

- Es posible que se presente un debilitamiento de la responsabilidad política de los gobernantes, pues dejan las decisiones importantes y la responsabilidad a la población.

Desde el punto de vista de la responsabilidad, tanto los ciudadanos como el gobierno son corresponsables de solucionar los problemas de la comunidad, por lo que podemos decir que sólo se logra un buen gobierno cuando a los gobernantes se les hace responsables y tal responsabilidad se asegura cuando el ciudadano común puede participar en el propio gobierno, rechazando leyes impopulares, o incluso sancionando a los representantes que abusan de sus mandatos o no cumplen con los mismos. Si al representante se le responsabiliza de afrontar las consecuencias positivas y negativas de sus actos, pronto aprenderán a asegurarse de que sus decisiones sirvan lo mejor posible al bien común.

El establecimiento de instituciones como el referéndum en México implica una responsabilidad compartida y mayor compromiso con la legalidad por parte de los sujetos políticos del país. De este modo, la manera más efectiva y democrática de asegurar la responsabilidad son los mecanismos de democracia directa como el referéndum, por el cual la gente se reserva el derecho de votar directamente en legislaciones y reformas constitucionales propuestas. No se debilitará la responsabilidad política de los gobernantes, por el contrario, deberán ser más cuidadosos con las propuestas de reforma, las estrategias políticas, los intereses que defiendan (que deben ser los de la comunidad), ya que estarán bajo el ojo vigilante de la opinión pública de manera constante, la cual calificará su trabajo y desempeño, mucho más consciente e informada que antes.

Nuestro sistema representativo necesita que la sociedad coadyuve con quienes cumplen una función decisoria y eso no significa su debilitamiento, sino por el contrario, fortalece y dignifica la función representativa del Congreso, ya que lo hace realmente un órgano del pueblo y para beneficio de éste.

- Implementar un referéndum resultaría costoso para el país.

Se pueden desarrollar mecanismos que permitan distribuir los costos sin que éstos representen una fuerte erogación. Al mismo tiempo, no se hará un uso excesivo del referéndum que implique gastos mayores a los debidos. Es posible utilizar las mismas técnicas de instalación de casillas, elaboración de boletas, adquisición de material, promoción de medios de comunicación, conteo y publicación de resultados, que se han venido utilizando en los procesos electorales ordinarios, y todo esto a través del mismo órgano que se encarga de las elecciones en nuestro país (el Instituto Federal Electoral), evitando así la creación de un órgano alterno o especializado, lo cual sí implicaría un costo excesivo. Adicionalmente, las numerosas ventajas que resultarán del referéndum justifican plenamente los costos incurridos. De igual forma, el referéndum obligatorio constitucional, llevará a los políticos a prestar más atención a la opinión pública y a gastar el dinero en forma

más cautelosa. Por otra parte, los costos que se generarían en programas de participación ciudadana, “son un pequeño precio que se debe pagar para obtener los beneficios de un sistema político saludable”.⁸³

- Existe el riesgo de una “emocionalización de la política”, es decir, que las decisiones tomadas por la ciudadanía sean influenciadas por factores externos o se llenen de sensibilidad y se dejen llevar por las emociones incontroladas, en vez de la ponderación sensata de las cosas.

Es verdad que el pueblo mexicano en particular, se caracteriza por el “sentimentalismo” que fácilmente invade la opinión general, esto es porque en nuestro país no se ha verificado la presencia de una sociedad fehacientemente informada; no hemos visto un gobierno transparente en cuanto al por qué la toma de ciertas decisiones, o por qué se dirige el país en tal o cual camino, y más bien hemos vivido una manipulación “sentimental” constante del electorado, llámese populismo, desprestigio de las instituciones políticas, como los partidos políticos, las noticias amarillistas sobre los legisladores o el Ejecutivo Federal, las acciones “benéficas” de un Jefe de Gobierno, etcétera, que desvían la atención a cuestiones sin trascendencia. Es por ello que se requiere comenzar una nueva cultura en México para informar a la sociedad de manera eficaz, verídica y realista, sin tratar de crear esa “emocionalización”, sino darles los elementos para que puedan dilucidar y analizar los efectos de su respuesta en un referéndum.

- No todas las decisiones que se toman son las mejores o más justas (emocionalización de la política), por lo que los grupos minoritarios son más vulnerables, y las propuestas aceptadas por las mayorías, pueden ser perjudiciales para estos.

⁸³ ZIMMERMAN, Joseph F.;op. cit., pag. 16.

Una de las ventajas que presenta nuestro sistema político a través de la combinación de los métodos de representación proporcional y la mayoría relativa es que se no se desprotegen los intereses de grupos minoritarios. La inserción de un mecanismo de democracia directa como el referéndum puede implicar que la mayoría decida el bienestar de la colectividad, pero esto obligará automáticamente a los grupos minoritarios a participar más activamente en los procesos mencionados, para defender sus posturas con mayor fuerza, con lo que se logrará su participación activa y constante, evitando su vulnerabilidad. Por otra parte, el umbral que se propone en el presente trabajo para darle efectos vinculantes al referéndum es relativamente alto, por lo que es necesario que participe un buen número de electores inscritos en el padrón (50% más uno) y que de éstos vote la mayoría a favor, por lo que no resulta sencillo que se tomen decisiones tan a la ligera, por el contrario, deberán ser verdaderas mayorías las que decidan en estos casos.

- Puede haber una manipulación desde el órgano que convoca, en la formulación de las cuestiones que se someten a referéndum, de manera tal que se determine el resultado previamente.

Es por ello que debemos poner mucho cuidado en la forma en que se plantea y difunde la convocatoria del referéndum y toda la información relacionada a éste, cuestión que el propio Instituto Federal Electoral deberá vigilar atentamente. De ninguna manera podrá emitirse una convocatoria con preguntas insidiosas, confusas, oscuras, ni mucho menos que sean determinantes hacia una respuesta obvia, deberá haber una especial atención en la formación de la pregunta objeto del referéndum sin confundir al electorado.

- Los efectos de un referéndum son fácilmente distorsionables a través de la propaganda y manipulación electoral, por lo que los votantes son manipulables.

Es posible que los medios puedan dirigir las respuestas del electorado en cierto sentido, pero también es importante el cuidado que habrá de tenerse para que esto no ocurra.

Las desventajas que mencionamos pueden ocurrir no sólo con el referéndum u otros instrumentos de democracia directa, sino también con la propia democracia representativa. Lo importante es conocer las debilidades de cada una y atacarlas sin vacilar. Pese a lo ya expuesto, no podemos dejar de reconocer el importante papel que ha jugado la democracia representativa en México, la evolución nacional que ha tenido el sistema representativo y de partidos políticos; sin embargo, donde un sistema democrático tradicional o representativo no ha sido suficiente para garantizar la plena gobernabilidad, resulta indispensable, más que benéfico, acudir a formas de gobierno participativas para que sea la ciudadanía quien dicte la última palabra.

4.4 ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA CONSECUCCIÓN DE LA PROPUESTA

Hemos propuesto una reforma constitucional que implique la introducción del referéndum al ordenamiento federal mexicano, y ya hemos analizado el impacto positivo o negativo que dicha reforma implicaría en la sociedad. Con base en lo anterior, es preciso comprender que en una propuesta de ésta naturaleza, que implica grandes cambios políticos, sociales, e incluso de carácter ético y moral; no será posible exigir un éxito rotundo y avasallador desde la primera vez que se ponga en práctica, ni tampoco podremos recoger de manera inmediata los beneficios que nos otorga; si no nos preparamos previamente para ello. En otras palabras, la sola existencia de la ley no garantiza su efectividad, por lo que ésta propuesta no es una solución mágica que rinda frutos instantáneos; de este modo, será necesaria la presencia de ciertos elementos que resultan básicos para su éxito. A continuación describimos los más importantes:

- **Cambios en el Estado democrático mexicano**

Se precisa una serie de cambios en el Estado mexicano para evitar el riesgo de que el gobierno que convoca a un referéndum lo utilice en beneficio de la alternativa que mejor satisfaga su propio interés.

La celebración del referéndum exige como premisa la existencia de un Estado democrático en donde se viva dentro del marco del Estado de Derecho; se garanticen plenamente las garantías individuales de todos los ciudadanos incluyendo la libertad de expresión e información; en donde estén presentes instituciones democráticas que vigilen la observancia puntual de la ley.

Se requerirá una participación más activa del Estado, ya que jugará un papel trascendental en el proceso de referéndum, pues tendrá que garantizar la legitimidad y licitud del mismo, verificar el absoluto cumplimiento de las leyes que lo reglamentan, llevar a cabo todas las tareas necesarias para despertar el interés de la ciudadanía (información y educación), deberá poner especial cuidado en que los medios de comunicación de masas no influyeran la opinión general, pero de igual forma se necesitará que el Estado no los manipule para lograr sus intereses y no los de la colectividad.

Es necesaria la mayor neutralidad posible por parte del poder público convocante en relación a las alternativas planteadas en el referéndum, que sea un órgano técnico especializado como el Instituto Federal Electoral, el que se encargue de su organización, que se explique y difunda información vasta y completa acerca del tema en cuestión, se divulgue con claridad el beneficio o perjuicio de su aprobación o rechazo; que se formule clara e inequívocamente la cuestión que se somete al mismo, que las preguntas no sean insidiosas sino claras y precisas.

Del mismo modo, no sólo la ciudadanía, sino también el Gobierno debe contar con una cierta cultura de participación, es decir, la actitud de mayor interés y conciencia deberá desarrollarse tanto en los ciudadanos como en todas las

estructuras internas del Estado; en los operadores de las elecciones, en todos aquellos que participan en la organización de los procesos electorales, militantes de los partidos políticos; esto es, porque los ciudadanos participarán en la política al votar y les será más fácil desarrollar tales actitudes, pero los líderes y funcionarios deben ser corresponsables con las decisiones que tome la sociedad. Por ello requerimos una cultura de servir al país, buscar el bienestar general, la defensa del interés de la mayoría; una transformación del pensamiento del funcionario público, que debe comprender que sirve sólo a la Nación.

- **Cambios en la sociedad mexicana**

Para que un régimen democrático sea funcional es necesaria la existencia de una sociedad vigilante y exigente con el poder, que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado, que participe sin restricciones, más que las constitucionales, en mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones. Ello implica la modificación del pensamiento de nuestra sociedad, de una colectividad pasiva que se abstiene de decidir, a una colectividad activa, pensante, que participa y opina, a sabiendas de que su decisión puede cambiar el rumbo de su país. Para ello se necesita informar al pueblo, desplegar en lo más posible un abanico de opiniones de expertos, difundir los puntos a tocar en la problemática actual, los matices y recovecos de la política mexicana, etcétera. Se requiere la existencia de una cultura ciudadana, que rechace la apatía política, los fraudes electorales y la corrupción, las cooptaciones económico-políticas practicadas en nuestro tiempo. En otras palabras, se necesita que la sociedad mexicana haga conciencia, “despierte” y actúe. No puede haber mecanismos de democracia directa donde los ciudadanos no participan ni se preocupan por los problemas políticos, o en medio de una colectividad que no sabe pensar y trabajar, pues no sabe vivir; requerimos abrir caminos al consenso, a la participación social, a la información, y a la educación cívica e integral del pueblo; de lo contrario seguiremos con la desconfianza ancestral, con el descontento, la incredulidad de qué pasará mañana, la apatía y el molesto enojo hacia la ignorancia.

José Covarrubias señala que “un pueblo culto, es un pueblo libre, un pueblo salvaje es un pueblo esclavo y un pueblo instruido a la ligera es ingobernable”⁸⁴; de ahí que la celebración de un referéndum dependerá fundamentalmente de la instrucción que reciba la ciudadanía.

- **Desarrollo de una cultura política democrática a través de la educación cívica y política**

Cuando hablamos de referéndum nos referimos a una institución característica del régimen democrático, el cual supone una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para ratificar o aprobar leyes; sin embargo, requiere de la existencia de un gran espíritu ciudadano, interés por los asuntos políticos del país, una profunda educación cívica, política e incluso un cierto conocimiento de la materia electoral, para lograr así su ideal funcionamiento. Se advierte entonces, que el ciudadano esté involucrado con el destino de su sociedad; alcance un nivel cultural y de conciencia política; aprenda a participar en la adopción de decisiones importantes de gobierno; se necesita despertar su interés y atención proporcionándole elementos informativos fiables, objetivos, económicos, neutrales, que generen en él una decisión razonada y consciente.

En atención a eso, una tarea básica del sistema democrático ha de ser la educación ciudadana, la de la enseñanza a la sociedad acerca de sus valores, de la importancia que tiene para la comunidad que el individuo se convierta en ciudadano, y sobre todo del conocimiento de sus derechos y sus obligaciones. Que las decisiones que promueva o asuma, las impulse teniendo en consideración la conveniencia del interés común; que comprenda que todo lo que ocurre en la sociedad tiene una repercusión indiscutible sobre su propia persona.

⁸⁴ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de J., *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2000, pag. 286.

La educación cívica es un “proceso de formación del individuo que alienta el desarrollo de sus potencialidades en un contexto de libertad y respeto a la dignidad humana, promueve la solidaridad y la corresponsabilidad social para la construcción de un orden democrático”⁸⁵; constituye un área de actividad que compromete conjuntamente al Estado y a la comunidad; es por ello que para lograr una transformación tan importante en nuestra normatividad, como lo es la de llevar el referéndum al ámbito federal, se requiere de la participación de la sociedad, pero esa participación debe apuntar a ser lo más ilustrada y consciente posible, lo cual no implica que todos los habitantes sean especialistas en el manejo de los asuntos públicos, pero sí conlleva la necesidad de un grado importante de compromiso por parte de la ciudadanía, así como de los propios gobernantes, cuyas decisiones influirán en la vida de la comunidad y como consecuencia en su vida en lo individual. Y será mediante la dotación de principios y valores acordes a las prácticas político-electorales, que los ciudadanos estarán en condiciones de involucrarse activamente en las contiendas para elegir a los representantes políticos, por lo cual se deberá promover el apego a los valores y las prácticas democráticas así como la importancia del voto.

De esta manera, proponemos las siguientes opciones en la instrumentación de una educación cívica y política de los mexicanos:

- Fortalecimiento y divulgación de la cultura democrática mediante a transmisión de conocimientos cívicos, nociones sobre las instituciones de la democracia, trascendencia del voto, constitucionalismo, Estado de derecho, división de poderes, elección y representación política, instituciones electorales, partidos y agrupaciones políticas, mecanismos de democracia participativa, valores como la tolerancia, pluralidad, apego a la legalidad, igualdad jurídico-política y solidaridad, entre otros.

⁸⁵ *Educación Cívica Plan Trienal 2001-2003*, op. cit., pag. 29.

- Desarrollo y aplicación de actividades extracurriculares de educación cívica en las escuelas, tales como prácticas que impliquen ejercicios democráticos, simulacros electorales, parlamentos infantiles y juveniles, jornadas cívicas, lectura de cuentos e historias que pongan énfasis en los valores y principios democráticos, juegos escénicos, periódicos murales, foros de debate, grupos de lectura comentada y juegos didácticos, etcétera.
- Formación cívica para padres de familia en las escuelas Primarias y Secundarias.
- Elaboración de propuestas de contenidos, métodos y materiales didácticos para el aprendizaje de la educación cívica para todos los niveles educativos (básico, medio, superior), con la finalidad de desarrollar en el alumnado destrezas cívicas, habilidades intelectuales como el diálogo, construcción de acuerdos, organización ciudadana, interlocución con la autoridad, entre otros.
- Actualización y formación constante del magisterio en la materia.
- Impartición de cursos de formación y capacitación en materia de educación cívica, dentro del marco de la carrera magisterial.
- Revisión de los Planes y Programas de Estudio para darle mayor solidez y dinamismo a las asignaturas de educación cívica, proporcionándole al alumno las herramientas necesarias para discernir y comprender la importancia del voto, la participación ciudadana, la cultura cívica, conceptos básicos, principios, valores y mecanismos mediante los cuales la democracia funciona.
- Desarrollo de una gama más amplia de recursos didácticos, conceptuales y metodológicos.
- Promoción de concursos a nivel nacional e internacional; de ensayos, cuentos, carteles, fotografías, materiales didácticos, o incluso hasta la composición de música relativa a la promoción y fortalecimiento de los valores, actitudes y prácticas cívico-democráticas entre los estudiantes.
- Realización de diplomados, seminarios, cursos, maestrías, conferencias en la materia, por parte de Universidades públicas y privadas.

- Impulso a espacios públicos de análisis y reflexión como una opción educativa para la ciudadanía en general (talleres, cursos, pláticas, ciclos de conferencias, cine, arte, pintura, entre otros, todo relacionado con la materia política y cívica); y la difusión adecuada de dichas actividades.
- Trabajo coordinado de diversas autoridades educativas federales (SEP) y estatales para suscribir convenios, crear espacios de expresión, programas y estrategias que permitan incidir en la enseñanza de la educación cívica.
- Establecimiento de mecanismos de diálogo y comunicación directa entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de la difusión de la cultura y educación cívica, para conocer las necesidades, inquietudes generales, y medir el impacto del trabajo que ya se ha realizado en el pasado.
- Creación de espacios de interlocución con diversos actores e instancias y autoridades educativas públicas y privadas en los ámbitos federal y estatal, con el propósito de incidir en el diseño y aplicación de contenidos, métodos y materiales didácticos para el aprendizaje de la educación cívica.
- Fomento a la participación ciudadana a través de Agrupaciones Políticas Nacionales, Partidos Políticos, asociaciones políticas y otros grupos de acción social o política.
- Definición de nuevas políticas y programas a favor de la niñez y la juventud (en tanto que son los futuros electores de nuestro país, y quienes recibirán los frutos de la cultura democrática que comencemos a formar hoy).
- Diseño y difusión de material informativo sobre instituciones, prácticas, y valores de la democracia.
- Uso de los medios de comunicación masiva para la promoción de la educación cívica, a través de la apertura de más espacios a la comunicación política, la incorporación de enfoques, formatos y programas novedosos y atractivos para la población.
- Instrumentación de intensas campañas de difusión de la cultura cívica, con cobertura nacional en medios electrónicos (por ejemplo spots en televisión, radio e internet), con apoyos en medios exteriores, impresos, y alternativos (folletos, carteles, periódico, revistas, etcétera), a fin de que los mensajes de

formación ciudadana puedan llegar a toda la población (realizando un esfuerzo adicional en poblaciones, entidades o áreas con problemáticas específicas detectadas; culturales, políticas, económicas, sociales, entre otras).

- Diseño de mensajes conceptuales de fácil comprensión para la ciudadanía.
- Difusión de conocimientos a través de los medios de comunicación a nivel informativo educativo y motivacional, esto es, con la finalidad de continuar con la labor de formación, crear conciencia de responsabilidad ciudadana y sensibilizar a la población invitándola a participar.
- Análisis y promoción de la normatividad sobre participación ciudadana, derechos y obligaciones político-electorales, delitos electorales.
- Provisión de información y documentación especializada en materia político-electoral y disciplinas afines en las bibliotecas de nuestro país.
- Apoyo permanente a las bibliotecas en la adquisición de acervo bibliográfico, material audiovisual, y todo tipo de publicaciones en la materia.
- Fomento y apoyo a la investigación, análisis y estudio de la materia cívico-política y electoral en México, así como de Derecho Comparado, a través de estímulos económicos (becas, premios, publicación de los trabajos, etcétera).
- Concertación de eventos con grupos de líderes de opinión, para sensibilizarlos sobre la importancia de las acciones encaminadas a la difusión de la cultura cívica y el rol que estos juegan en la sociedad en ese sentido.
- Mantener informados a los líderes de opinión interesados en la promoción de temas de educación cívica, mediante envíos sistemáticos de información relacionada, ya sea de manera impresa o por medios electrónicos (internet).
- Impulsar procesos, estrategias y proyectos que detonen mecanismos de participación de la ciudadanía en los diferentes espacios (familiar, laboral, etcétera) y niveles (comunitario, municipal, estatal, regional y nacional), buscando generar el interés de la sociedad civil.

Es preciso apuntar que para todo plan o estrategia, se deberá desarrollar un proceso de seguimiento y evaluación, con el objeto de verificar la viabilidad, nivel de cumplimiento de metas y objetivos establecidos, y la medición de la incidencia en los niveles de conocimiento, actitudes, opiniones, comportamiento y percepciones políticas y cívicas de la población. Además, debemos considerar que no basta con difundir la información; además se requiere comunicar a los ciudadanos una serie de contenidos y valores que les resulten significativos en su realidad cotidiana. La educación que se imparta debe generar una demanda social de democracia; alentar el sentido de pertenencia a la comunidad y un compromiso intrínseco y debe influir en los espacios de socialización primaria, en la familia, porque es ahí donde el individuo aprende la noción de los roles, la obediencia a las normas, etcétera.

Con base en lo anterior, subrayamos la imperiosa necesidad de fortalecer todas aquellas acciones que tiendan a incrementar en la ciudadanía el interés por conocer y participar en la política (y por ende en los procesos de referéndum).

➤ Educación cívica en las instituciones políticas mexicanas

Existen diversas instituciones de nuestro país que llevan a cabo tareas de divulgación y educación cívica en general; algunas de ellas han realizado labores de suma trascendencia y otras no han logrado sus objetivos eficazmente. Sin embargo, toda actividad encaminada a la formación política y cívica del pueblo es de aplaudirse, por lo que, hemos de tomar como base las acciones que ya se han realizado para refinarlas, mejorarlas y buscar mejores resultados que nos permitan generalizar el conocimiento y la cultura cívica entre la población, para la verdadera realización de un referéndum mexicano.

❖ Instituto Federal Electoral (IFE)

La propia Constitución Federal en su artículo 41 mandata al Instituto Federal Electoral para desarrollar en forma integral y directa, actividades relativas a la

capacitación y educación cívica. Es el único órgano al que la Carta Fundamental confiere expresamente atribuciones en materia de educación cívica; uno de sus fines básicos es del de coadyuvar a la difusión de la cultura democrática (artículo 69 del Código Federal de Procedimientos Electorales). En ese sentido, cabe señalar el trabajo que ha realizado en la materia, a través de su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC), como el órgano encargado de elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; de igual forma prepara el material didáctico y los instructivos electorales; se encarga de orientar a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, y en general exhorta al ciudadano a cumplir con sus obligaciones electorales, promoviendo la participación electoral en todos los sentidos (Artículos 85 y 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

El trabajo del IFE en la materia se puede resumir en lo siguiente:

- 1991. Inició formalmente las actividades de educación cívica, se crea la biblioteca central.
- 1993. Programa *Jornadas Cívicas Infantiles y Juveniles* en escuelas primarias y secundarias.
- 1997. *Derechos y Valores para la Niñez Mexicana*, dirigido a niños de primaria
- 1998. *Taller de Educación Ciudadana*. El Center for Civic Education⁸⁶, presentó el programa *Nosotros, los Jóvenes... Proyecto Ciudadano*.
- 2000. Consulta Infantil y Juvenil 2000, que se llevó a cabo junto con las elecciones federales del 2 de julio. La DECEYEC realizó campañas de promoción del voto libre y secreto. Se instrumentaron talleres como el de *Educación Ciudadana* y el de *Educación Cívica para el espacio municipal*.
- 2001. Plan Triannual de Educación Cívica 2001-2003, conformado por tres grandes programas: *De Educación y Formación Ciudadana en el Espacio Escolar*,

⁸⁶ Institución educativa estadounidense sin fines de lucro, creada en 1964, dedicada a desarrollar y promover programas de educación cívica. Véase en: *Educación Cívica Plan Triannual 2001-2003*, loc. cit., pag.47.

De Formación y Educación No Formal y Participación Ciudadana y De Información y Comunicación.

- 2005. Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005 –2010, siendo precisamente el 2010 el año en que concluya la responsabilidad del Consejo General y rendirá cuentas finales de su gestión.

Actualmente, el Instituto ha celebrado setenta y un convenios con instituciones diversas, entre las cuales destaca el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), etcétera.

Las diversas instituciones, autoridades y público en general han conocido lo que el Instituto realiza en la materia de educación cívica y formación ciudadana a través de gestiones directas, sin embargo, podemos observar con tristeza que a pesar del arduo proceso de trabajo, todavía existen núcleos importantes que ignoran que el IFE tiene atribuciones en la materia, y ese desconocimiento dificulta sus gestiones. Pese a las estrategias y programas propuestos, aún no se ha establecido una relación de trabajo consistente a nivel federal, por lo cual no se ha logrado conformar un grupo de trabajo permanente.

De igual forma hacen falta los recursos humanos y materiales necesarios para desplegar una acción más intensa en la materia. Lograr la cobertura e impacto necesarios es un reto difícil de alcanzar para el Instituto. Su función es esencialmente la de generar ideas, proyectos, materiales, programas de formación ciudadana y acciones de divulgación de la cultura democrática, pero aún para ese papel promotor se requiere una cierta infraestructura, misma que debe ser reforzada con urgencia, siendo la educación cívica una actividad de suma importancia para el Estado. Recordemos que es imposible abarcar a toda la población en la aplicación de los programas de educación cívica, dada la diversidad de los grupos que la conforman, así como sus específicas necesidades, por esta razón no se han reportado los resultados esperados.

Es preciso insistir en la capacitación de profesores e instructores para cumplir de manera efectiva con la aplicación de dichos programas y alcanzar y mayor impacto; deben replantearse las formas de su aplicación, el uso de técnicas y materiales didácticos; revisar los manuales de formación; impulsar la colaboración del Instituto con las instancias de educación formal, con diversas organizaciones públicas, sociales y privadas que participan en éste ámbito, y con los medios de difusión masiva; ampliar y promocionar la información proporcionada por la página web del IFE (incluyendo más estudios e investigaciones); proporcionar mayor y mejor información a través de IFETEL (la línea telefónica informativa del Instituto), a efecto de dar respuestas concretas a las dudas de la ciudadanía.

❖ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(TEPJF)

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad competente para desarrollar, directamente o por medio de su Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia (artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y artículos 44 y 46 del Reglamento Interno del Tribunal). Los objetivos principales del Centro de Capacitación Judicial Electoral consisten en participar en el constante desarrollo de las instituciones, procedimientos e instrumentos democráticos, difundiendo el conocimiento de la materia electoral, la educación cívica y la cultura democrática, mediante publicaciones, eventos académicos, cursos, conferencias dirigidas a todo tipo de público, desde seminarios para profesionistas, hasta pláticas en primarias, secundarias y preparatorias, etcétera. El Tribunal cuenta con una amplia gama de publicaciones en la materia y un gran acervo bibliográfico al servicio de la ciudadanía y se puede acceder a tal información a través de su página de internet. Siendo la mayor autoridad en materia electoral, ha realizado una ardua labor en la educación cívica del país, con lo que su trabajo debe ser retomado y encauzado con mucha más fuerza para las generaciones venideras, y en particular,

para la concreción de una ciudadanía capaz de convivir con instituciones de democracia directa como el referéndum.

❖ **Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)**

La FEPADE y el IFE celebraron un Convenio de Apoyo y Colaboración en el 2001⁸⁷, con la finalidad de impartir cursos de capacitación a los actores involucrados en el proceso electoral federal y a la ciudadanía en general. No nos queda duda de que haciendo uso de los medios de comunicación masiva, éstas campañas de información pueden llegar a grandes sectores de la sociedad y cumplir así, objetivos más ambiciosos.

❖ **Partidos Políticos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, fracción II, inciso c), indica que a los partidos políticos se les reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen por concepto de actividades relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales; lo que supone la obligación de los partidos en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, así como su tarea de informar y educar. Aún cuando entre sus obligaciones se encuentra la de editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico trimestral (artículo 38 inciso h) del COFIPE); hemos visto que los partidos políticos no han logrado los objetivos esperados, pues la información no es fácilmente difundida (en ocasiones ni siquiera los militantes conocen a fondo dichas publicaciones), por lo que la tarea de dichas entidades ha sido en realidad insuficiente, por lo que cabría revisar la legislación, o incluso los estatutos de los mismos, para darle mayor enfoque y fuerza a la educación.

⁸⁷ Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, DECEYEC-IFE, México, 2005, pag.11.

❖ Agrupaciones Políticas Nacionales

Las Agrupaciones Políticas Nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada; tienen derecho a recibir financiamiento público para apoyar sus actividades editoriales, de educación, capacitación e investigación política. (Artículos 33, párrafo primero, y 35, párrafo 7 del COFIPE). Consideramos que hace falta incrementar la labor educativa de dichas agrupaciones, de manera tal que no sea exclusivamente dirigida a sus simpatizantes, sino a la ciudadanía en general, para que ésta conozca nuevas opciones de pensamiento político y participe más activamente en los quehaceres políticos actuales.

Algunas Secretarías de Estado, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), entre otros, han firmado convenios para fomentar actividades relacionadas con la promoción de la cultura democrática y de transparencia. Aunque es sólo un inicio, es necesario promover el trabajo conjunto de estos organismos con el propósito de fomentar una cultura de transparencia, lo que puede coadyuvar en la formación de un pueblo mejor informado.

- **Información Política Electoral**

Es necesario incrementar la cantidad y la calidad de la información, como insumos para el proceso racional de decisión ciudadana; este elemento se desarrollará básicamente a partir de la información que se le brinde al electorado sobre la realización de la jornada electoral; sobre los procesos electorales, y sobre política en general. Para ello se contemplan distintas fuentes de información, desde los medios masivos de comunicación electrónicos e impresos, como lo son la radio, televisión, internet, periódicos, revistas, o bien, conferencias, exposiciones, seminarios, carteles, etcétera.

Los medios de comunicación masiva son elementos clave para formar valores e ideas, adquirir conocimientos y moldear preferencias en los individuos. Han entrado en competencia con las instituciones socializadoras tradicionales como la familia, la iglesia o la escuela en la reproducción y transmisión de valores. Las instituciones tradicionales han perdido su importancia como únicas fuentes para dictar normas y señalar actitudes con respecto lo que es bueno o malo desde el punto de vista de la sociedad en general. Es por eso que hay que poner especial atención en la información que se difunde a través de dichos medios, pues el acceso a la información y la calidad de ésta le permitirá al ciudadano conocer su presente y su realidad, comparándolas con otras realidades para evaluarlos en forma crítica. De esta manera es más fácil captar los grupos de la sociedad que utilizan y consumen éstos medios y que además se encuentran en condiciones de opinar en la vida pública, gente de entre quince y cuarenta años (tomando en cuenta que en los menores de dieciocho años el efecto es igual de positivo, pues se le está formando una conciencia política y cívica, y preparándosele para el voto cuando cumpla la mayoría de edad).

Lo importante en cuanto a información política y electoral, será la accesibilidad, de la propia información, su calidad y credibilidad.

- **Desarrollo de la participación política y electoral**

Para generar el interés de la ciudadanía en la participación de un referéndum y de la política en general, será necesario promover otras formas de participación básicas, esto puede llevarse a cabo mediante la difusión de la importancia que tiene el sufragio en los procesos electorales, la participación en organizaciones políticas, como asociaciones, agrupaciones, y por supuesto partidos políticos, sindicatos, grupos de acción social y política, asociaciones juveniles, etcétera.

- **Desarrollo de la confianza y credibilidad en las instituciones**

La sociedad mexicana se caracteriza por sus bajos niveles de confianza social y política. La existencia de un nivel aceptable de credibilidad y confianza en las instituciones políticas, es una *conditio sine qua non* para mantener un grado importante de interés y participación, así como para generar una articulación entre el Estado, el sistema de partidos y la sociedad civil que facilite la legítima gobernabilidad que todo sistema político requiere para su funcionamiento.

Cuando un sistema político no logra producir la confianza y la credibilidad ciudadanas en sus instituciones políticas, el principio de soberanía nacional y su traducción en la voluntad electoral tiene una constitución defectuosa y ello impacta en el resto de los principios y valores de la democracia, que manifiestan una realización deficiente, o nula, por lo tanto la democracia como aspiración se ve frustrada

El origen de tal desconfianza puede provenir del desconocimiento que poseen los mexicanos sobre las funciones que desempeñan las principales instituciones del país, como el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Presidente de la República, Diputados y Senadores, entre otros. Con lo anterior, vemos que las campañas publicitarias no son suficientes, hace falta una mayor difusión del trabajo que realiza cada institución, el beneficio o impacto en la sociedad, la necesidad de su existencia, etcétera.

El desarrollo de la confianza y credibilidad en las instituciones implicará el actuar del Gobierno y de cada uno de los actores políticos de nuestra sociedad, en tanto que es responsabilidad de todos, modificar los elementos negativos que han dado total descrédito a las instituciones políticas de México. Se deben transformar aquellos aspectos del sistema político mexicano y del Gobierno que han dañado tanto a la sociedad, comenzando por el respeto a las leyes, a los derechos del pueblo, un fuerte combate a la corrupción de los representantes, servidores públicos

y de todos los ciudadanos (que igualmente contribuimos en la comisión de prácticas ilegales). Se requiere también una profunda reforma en la manera en que se manejan las instituciones públicas y el actuar de los funcionarios públicos, de manera tal que permitan un cambio en la valoración que tiene la comunidad al respecto de éstos. Se debe poner especial atención en el desempeño de las instituciones, su eficacia de acuerdo a las funciones asignadas, su utilidad y la relación que guarda con otras instituciones. Se debe presentar un cambio en la reputación y la honorabilidad del espacio en que interactuamos; si la institución que convoca a referéndum, que organiza su procedimiento o califica los resultados del mismo, posee mala fama o descrédito, lo más lógico es que el ciudadano se automargine para conservar su propia reputación y honorabilidad. Cabe recordar que la confianza en las instituciones reducen la incertidumbre en la interacción humana y aumentan la participación ciudadana.

- **Desarrollo de la confianza y credibilidad electoral**

El interés del ciudadano mexicano para participar en un referéndum, dependerá en gran parte de la confianza y credibilidad que tenga en el ámbito político-electoral, en los propios procesos electorales que se realizan en el país. Se requiere del fortalecimiento de esa confianza, puesto que esta influye en el ejercicio de la deliberación racional y colectiva.

Con el fin de despertar el interés de la población para su participación en un referéndum y de inculcar la importancia y seriedad del mismo, es imprescindible desarrollar aún más su confianza en el Instituto Electoral Federal como el órgano neutral y autónomo encargado de la organización de las elecciones y de los procesos de referéndum.

- **Generar un alto compromiso cívico**

El compromiso cívico es una fuerza comunitaria que se refleja en la vida política de una sociedad, es aquella “inclinación ética y reflexiva de adherirse a una sociedad políticamente organizada y la disposición a participar dentro de las instituciones con apego a sus principio y normas”⁸⁸; este define el rol que corresponde desempeñar a cada uno de los miembros de una comunidad política.

Este punto se refiere a la calidad y extensión del compromiso cívico en la sociedad, que se encuentra definido por el juicio público, el apego a las reglas, la disposición a participar y la percepción de las instituciones y organizaciones políticas y que constituye uno de los elementos fundamentales para la construcción de una ciudadanía que dé cuerpo a la consolidación de una cultura democrática, que permita la viabilidad del referéndum. De ahí deriva la importancia que la ciudadanía debe dar al conjunto de valores cívicos y políticos; la divulgación de conocimientos e información acerca de la política y de la propia cultura cívica, el enriquecimiento del juicio público al respecto de su gobierno, su disposición a la participación y la mejora de la percepción que tienen del propio referéndum.

Lo anterior es factible si se le inculca al pueblo la responsabilidad que tiene al decidir y opinar, la consistencia y firmeza que debe tener para tomar decisiones, se le brindan recursos sociales, mayor confianza en los actores políticos y sociales. Por otra parte, es necesaria una cierta disposición de la sociedad al cambio, que se involucre más en la política; que los actores políticos entren a debates sanos e informativos, que se conozcan abiertamente las posiciones que se tienen al respecto del punto a tratar en el referéndum, se definan los alcances de las decisiones posibles, así como sus beneficios y perjuicios.

⁸⁸ FLORES DÁVILA, Julia Isabel, *La naturaleza del compromiso cívico: Capital social y Cultura política en México*, IFE, IIS UNAM, UDESOS, México, 2004, pag. 64.

De igual forma, es fundamental que los sujetos valoren el interés público y el bienestar de la comunidad para contribuir al esfuerzo colectivo con compromiso cívico.

- **Establecimiento de una cohesión de los valores y principios de la democracia**

Se debe inculcar en el ciudadano, la puesta en práctica de los grandes valores políticos y culturales que caracterizan a nuestra Nación, valores cohesionadores que nos dan un perfil singular como pueblo y que constituyen la identidad nacional, valores como religión, lengua, soberanía, nacionalismo, historia patria, símbolos nacionales, composición étnica y racial, además de la tolerancia, el respeto a las ideas ajenas, un pensamiento incluyente, honestidad, solidaridad, cooperación, etcétera. Si este conjunto de valores se encuentra fundamentado sobre cimientos sólidos, esto facilitará la unión y participación del pueblo en el mejoramiento de su situación a través del referéndum.

- **Una mejor adhesión de la sociedad política organizada**

Para lograr que nuestra sociedad se sienta una unidad política organizada capaz de tomar decisiones de peso en el devenir del quehacer político del país, se requiere modificar las actitudes, opiniones, percepciones y valores de los ciudadanos sobre los aspectos relativos al cumplimiento de la ley, la visión de la justicia y la toma de decisiones. Es necesario entonces, reforzar la idea de la obediencia de la ley, porque de nada servirá la legislación relativa al referéndum y los beneficios que nos ofrece, si no es respetada y comprendida dicha normatividad. Debemos clarificar la noción de justicia entre el electorado para que éste se encuentre dispuesto a cumplir las leyes, a aceptar las decisiones colectivas y sus procedimientos, estar dispuestos al debate, a la aceptación de valores y reglas de la democracia, a la socialización y al cambio, y en general, a las reglas mínimas de convivencia.

- **Promoción de la importancia del voto**

El voto adquiere un significado fundamental en los regímenes democráticos, consistente en un mecanismo en el que la pluralidad de intereses pueden expresarse y reproducirse. En la medida que el sufragio sea entendido por la ciudadanía como el medio básico para hacerse escuchar y ejercer su soberanía, para influir en la vida política del país, para impactar de manera positiva en su vida diaria, además de la figura a través de la cual pueden elegir a sus representantes; entonces ése ciudadano acudirá concienzudamente y con mayor frecuencia a emitir su voto.

- **Mayor participación y trabajo de los Partidos Políticos**

Los partidos políticos son responsables directos de la promoción de la cultura democrática participativa, y es que no tendrían razón de existir si no fuera por los procesos electorales y por su papel de instrumentos para la participación ciudadana. Estas entidades de interés público que representan el sentir de la sociedad, son las únicas organizaciones capacitadas para competir legítimamente por los votos de los ciudadanos y por su participación en la toma de decisiones gubernamentales, por lo que su actuación define en gran parte la opinión de diferentes sectores sociales.

Son los partidos, los que necesitan la participación y el voto ciudadano más que nadie, pues resulta obvio que estos elementos, junto con las elecciones en sí mismas, constituyen la vía legítima de acceder al poder. Por lo tanto, se necesita un actuar mucho más propositivo y de acción en los partidos políticos, para despertar el interés del pueblo, o bien de entre sus propios simpatizantes, concientizar a los militantes y animar el actuar de la voluntad popular, a través del desarrollo de la participación ciudadana.

Ya es tiempo de que nuestros partidos políticos asuman seriamente la responsabilidad de ser organizadores de la ciudadanía mediante la promoción de la cultura democrática, pluralista y participativa.

- **Adecuada reglamentación del referéndum**

La sola previsión del referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos favorecerá su ejercicio, aunque no será suficiente para lograr el éxito esperado, por lo que se deberá expedir una ley que reglamente de manera eficaz el proceso e referéndum, con la finalidad de evitar lagunas que imposibiliten su práctica, o bien generen efectos adversos que pongan en peligro los intereses de grupos vulnerables; de esta forma las consultas a la ciudadanía que se celebren tendrán reglas establecidas, con lo que se obligará al Estado a destinar apoyo a las mismas y acatar sus resoluciones. Dentro de dichas reglas, en nuestra propuesta ya se delimitan las materias que se someterán a referéndum y las excepciones; se establece un porcentaje de participación tanto en el número de ciudadanos que inician el procedimiento, como el de electores que votan efectivamente, con lo que las decisiones son tomadas mediante un umbral de participación lo más justo posible, de manera tal que se garantice la legitimidad de la decisión; se prevén los órganos con facultad para convocar, al igual que la ciudadanía, el órgano que realice, desarrolle y se ocupe de los resultados y calificación del referéndum, mismo que cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para dichas tareas, plazos y reglas generales para el procedimiento respectivo, así como sus efectos vinculantes o simplemente de opinión; el órgano encargado de dirimir controversias en el caso de que se presenten, etcétera.

No olvidemos la época en que los griegos rechazaban a quienes se encerraban en sí mismos y se sentían al margen de los asuntos de la comunidad, a ellos les depararon el nombre de “idiotas”, que quiere decir el que sólo se preocupa por sí mismo. Similar cosa pasó en la Roma republicana donde quien tenía esa

actitud era conocido como “imbecilias”⁸⁹. No permitamos que los mexicanos nos convirtamos en “idiotes” modernos, producto de nuestra apatía y abstencionismo.

En un país que se caracteriza por el desinterés frente a lo público y lo político, lo natural si queremos estimular la participación será hacer fáciles y expeditos los sistemas para poner en marcha los procesos de participación; en vez de ponerles límites, trabas, que obstaculicen su buen funcionamiento. “Participar no se aprende sino participando”⁹⁰, como tantas veces se repite, mejor se realiza. Luego de varios ensayos, algunos tal vez con éxito otros sin él, podrá estar la sociedad mexicana lista para hacer más exigentes y efectivos dichos instrumentos.

4.5 EFECTOS A LARGO PLAZO

México posee la Constitución más antigua de Latinoamérica, y es uno de los pocos países del mundo que se sigue reservando la inserción en su régimen jurídico federal, de instituciones de democracia directa. En la mayoría de los países se incluyen dichas figuras en su Constitución o en sus leyes, de manera que ya estamos atrasados en ese sentido. La discusión de dichos países ya no es si se acepta o no, si es viable el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etcétera, eso les resulta ocioso; la discusión se centra ahora en afinar sus instituciones y prevenir consecuencias negativas que estas figuras han planteado. Y aunque para nuestro país no significan una innovación, ya es tiempo de que nos familiaricemos con dichos mecanismos y con los beneficios que nos presentan.

El hecho de incluir el referéndum al ordenamiento federal mexicano, traerá beneficios a mediano y corto plazo, pero dichos beneficios serán más notables a

⁸⁹ *Diccionario Electoral*, Tomo I, op cit. pag. 365.

⁹⁰ KRAUSE, Martín; et. al., op cit. pag. 98.

largo plazo, pues como hemos analizado en el apartado anterior, no podemos pensar que los frutos se darán de manera inmediata y que la población será experta en la materia en los primeros ejercicios de referéndum. Aún cuando hemos proporcionado diversas opciones para una mejor realización del mismo en la presente investigación; resultará un tanto difícil al principio, lograr el interés de la ciudadanía y su participación consciente, y sólo con la práctica constante de este mecanismo participativo, pero sobre todo con la aplicación de los elementos que mencionamos como necesarios para la consecución de nuestra propuesta, será posible lograr los beneficios que tanto anhelamos, así como también, podremos contrarrestar las dificultades del México actual, mismas que ya fueron expuestas en apartados anteriores.

Con el paso del tiempo y el uso continuo del referéndum, éste formará parte de la vida cotidiana de la ciudadanía, dentro de los usos y costumbres, siendo una práctica cotidiana que facilitará el entendimiento de su realización así como sus efectos en la población. Entre otros podremos observar los siguientes:

- **Transformación de la conciencia política y la opinión general de la ciudadanía**

Es precisamente en la población, en quien se verán reflejados la mayor parte de los efectos resultado de la práctica del referéndum, pues habrá un cambio notable de una sociedad ausente, apática, desinteresada de la problemática de su país, a una población a la que de manera constante se le ha estado informando, educando, dándosele las herramientas necesarias para opinar y decidir en los asuntos políticos e incluso jurídicos del país.

La toma de decisiones por parte de la población tendrá una visión completamente distinta a la que hoy se tiene, es decir, el pueblo se encontrará mejor informado, por lo que sus decisiones serán meditadas y más conscientes. Los programas de educación cívica y política impartida por órganos como el Instituto

Federal Electoral, habiéndose difundido con mayor eficiencia, evitarán que se siga viviendo en la ignorancia generalizada y el descontento con las instituciones. En otras palabras, podemos aventurarnos a señalar que estaremos conformados por una sociedad civil fortalecida frente a la sociedad política, un pueblo más instruido en las cuestiones del gobierno, logrando así un importante desarrollo educativo social y político.

Lo anterior traerá consigo la baja en los porcentajes de abstención electoral, y se remediará de alguna forma la apatía no sólo en procesos de referéndum, sino también en procesos electorales ordinarios, pues el voto no será exclusivo para elegir a nuestros representantes, sino que la población, enterada de que el sufragio cuenta e influye directamente en el futuro del país, asistirá con mayor frecuencia cuando se le convoque a participar.

- **Aumento del interés en los asuntos públicos**

No cabe duda que la motivación de la participación ciudadana traerá consigo el aumento inmediato del interés en asuntos políticos, electorales, jurídicos, puesto que la ciudadanía ya se encontrará advertida de la gran importancia de su opinión; de la responsabilidad que implica ejercer su voto de manera consciente; de los efectos que tiene su apatía o su participación activa en el acontecer político, y esto erradicará en gran parte el abstencionismo que hoy nos aqueja fuertemente.

- **Mayor participación electoral y su consecuente disminución del abstencionismo**

El establecimiento o incorporación del referéndum en México, se traducirá en una mayor participación democrática, pues invita a la sociedad a participar en los asuntos públicos, con lo que se estimulará la creación y acción de más grupos políticamente dinámicos.

- **Legalidad y legitimidad en las decisiones del Gobierno**

El aumento en la participación ciudadana implicará a su vez, una total legitimidad de las decisiones tomadas; con lo cual le será brindada mayor eficacia al orden jurídico, en tanto que siendo la población la que ha participado en la reforma o creación de alguna ley o precepto constitucional, dichas normas gozarán de una mayor obediencia por parte del electorado y se verá reforzada la obediencia y respeto de las leyes.

- **Mayor responsabilidad en el quehacer del Gobierno**

A los gobernantes, el referéndum les impedirá negar que conocen las necesidades del pueblo, pues éstos ya habrán expresado su opinión más de una vez a través de aquél; tendremos gobernantes más comprometidos con el encargo que les impone la Nación, solo entonces se sentirán obligados a adecuarse a la voluntad de los gobernados; con esto la gobernabilidad se verá beneficiada, al ser más congruente la actividad gubernamental con las exigencias y demandas de la sociedad.

- **Diálogo activo entre Gobierno y pueblo**

De manera implícita se desarrollará una mejor comunicación entre gobernante y gobernado, donde el primero estará enterado de lo que el pueblo necesita y éste a su vez tendrá la oportunidad de expresar su desencanto, disconformidad o simple opinión con respecto a determinados temas, para que tales cuestiones sean solucionadas con mayor rapidez y eficiencia. De igual modo, disminuirán las disputas en el Congreso por los intereses personales y de partidos, porque la última palabra será dada por el pueblo.

- **Mayor credibilidad y confianza en el Gobierno y sus instituciones**

Derivado del diálogo constante entre el pueblo y el Gobierno, y del reflejo de la opinión de la ciudadanía en la ejecución de decisiones del Gobierno; la población tendrá más confianza en sus gobernantes y en las decisiones que ellos toman; en general se sentirá más satisfecha con respecto al Gobierno que los dirige, ya que verán el impacto de su voz y voto en la vida cotidiana.

- **Mejoramiento constante de asociaciones, agrupaciones y partidos políticos.**

En la búsqueda de un voto a favor, la captación de nuevos militantes, apoyo para cualquier acto político o electoral, los partidos políticos, asociaciones, agrupaciones políticas, y demás instituciones políticas y sociales, se verán obligadas a trabajar arduamente en el mejoramiento de sus estructuras internas, buscando una auténtica democratización, y ofreciendo a la sociedad verdaderas propuestas de desarrollo y cambio, buscando siempre la mejora del pueblo a través de la continua evolución de la participación ciudadana; pues la sociedad contará con los instrumentos necesarios para no ser fácilmente manipulada o engañada, como lo ha sido hasta ahora.

Es posible que se presenten también efectos negativos, provenientes de las propias desventajas que la democracia directa presenta y que hemos analizado con anterioridad en el presente trabajo, como la polarización de opinión pública o la emocionalización de las decisiones. Sin embargo, la presencia y fuerza de los mismos dependerá en todo caso, de los actores y los escenarios políticos, del trabajo que realice el Estado y sus instituciones para llevar a cabo este proyecto, así como de la propia sociedad, quien deberá tomar en sus manos la oportunidad que se le otorgue para influir en el gobierno de manera directa, como nunca lo había hecho.

En general, de llevarse a cabo la instrumentación del referéndum como un mecanismo cotidiano en la vida del mexicano, veremos:

- una mejor gobernabilidad
- mayor y más consciente participación
- disminución del abstencionismo
- enriquecimiento de los principios y valores básicos de la democracia
- desarrollo de la cultura política y cívica entre los mexicanos
- integración a la sociedad de grupos minoritarios o apáticos
- mayor interés en una política más comunicativa
- disminución del descontento social
- solución a las desventajas que arroja la democracia representativa
- mayor obediencia de la ley y su consecuente eficacia
- una mejora en el funcionamiento del sistema de gobierno, etcétera.

Con lo expuesto, podemos ver que de la inclusión del referéndum a nuestra Constitución Política, resultarán importantes efectos benéficos tanto a corto como a largo plazo.

No olvidemos que el Estado Mexicano se encuentra inmerso en un mundo globalizado, se vive ya el siglo XXI, y trae consigo ideas innovadoras y grandes expectativas de crecimiento y desarrollo social. Hay que dar la cara al nuevo siglo mediante educación científica y política, creciendo económicamente, renovando proyectos sociales y culturales de desarrollo, pero sobre todo, construyendo una nueva democracia, mejorada, más equitativa e igualitaria, que beneficie a todos, y donde todos tengamos voz y voto, podamos decidir libremente nuestras acciones del presente y del futuro. Debemos hacer de México, un México moderno, libre, competente, democrático, que informe a su pueblo, que brinde justicia, tolerancia y seguridad para todos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La democracia representativa no puede ni debe ser substituida, pero si puede ser complementada por instrumentos de democracia participativa. En otras palabras, la democracia directa puede funcionar en la democracia mexicana actual a través del referéndum, sólo como complemento y perfeccionador de la democracia representativa, cuya base es la representación política. Eso es, que la democracia directa sólo puede mejorar a la otra, como un elemento extraordinario sin tratar de reemplazarla en ningún momento, pues eso significaría dar un paso atrás en la propia evolución de la democracia mexicana, además corremos el riesgo de caer en una democracia participativa populista, que mucho se aleja de la democracia en todos sus sentidos.

SEGUNDA. El referéndum es un instrumento de la democracia directa, mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza una decisión normativa de sus representantes elegidos, que inmerso en el sistema jurídico mexicano complementaría a la democracia representativa atenuando sus defectos, mejorando nuestro sistema político y jurídico.

TERCERA. Regular de forma adecuada el referéndum a nivel federal en México tendrá por efectos, una mayor participación ciudadana en la vida política y jurídica del país, disminución del abstencionismo en general; mayor legitimidad en la toma de decisiones; una mejor gobernabilidad que acerque las decisiones del gobernante con las necesidades reales del gobernado; funcionará como termómetro social con respecto a temas controversiales; mayor interés en asuntos del gobierno y generará mayor conciencia política, al delegarle al ciudadano la responsabilidad de decidir directamente; enriquecimiento de los principios y valores básicos de la democracia; desarrollo de la cultura política y cívica entre los mexicanos; solucionará algunos defectos de la democracia representativa, etcétera.

CUARTA. La adopción del referéndum al orden jurídico federal mexicano ha sido criticada bajo los siguientes argumentos: la ciudadanía no posee el nivel intelectual necesario para tomar decisiones de corte normativo; decidir entre un “sí” o “no” polariza los resultados; puede utilizarse negativamente para legitimar posturas de gobernantes dictadores; implica la “emocionalización de la política”; los medios inciden en el electorado y en los resultados, etcétera. No obstante, lo anterior representa sólo un reto para el referéndum, que bien puede combatirse a través de educación cívica y política para la población; fortalecimiento de instituciones democráticas y electorales; cuidado riguroso de la organización del mismo, de la convocatoria y el cuestionamiento que se le propone al electorado; poner atención y prevenir la influencia negativa de los medios, entre otros.

QUINTA. El referéndum a nivel constitucional sólo funcionará a través de un desarrollo democrático paulatino que puede lograrse mediante cambios sustanciales que al mismo tiempo contrarrestan las desventajas de dicho mecanismo de democracia directa. Ejemplo de éstos cambios son: el desarrollo de una cultura política democrática a través de la educación cívica y política; fomento a la participación política-electoral; fortalecimiento de la confianza y credibilidad en las instituciones electorales y políticas, así como en los propios procesos y resultados electorales; difusión de los valores y principios de la democracia; mayor participación y trabajo de los distintos actores políticos, etcétera.

SEXTA. El referéndum traerá consigo cambios a largo plazo que incidirán positivamente en la sociedad mexicana. Veremos una evolución en la conciencia política ciudadana, más interesada e informada, aumento del interés en los asuntos públicos y en la participación electoral con la consecuente disminución del abstencionismo; legalidad y legitimidad en las decisiones del Gobierno, mayor responsabilidad en el quehacer del Gobierno; concordancia entre el actuar del Gobierno y el sentir del pueblo y una mejor comunicación entre ambas clases, que al mismo tiempo fomentará la credibilidad y confianza en el Gobierno y sus instituciones; fortalecimiento de asociaciones, agrupaciones y partidos políticos; integración a la sociedad de grupos

minoritarios; disminución del descontento social; mayor obediencia de la ley y su consecuente eficacia, entre otros.

SÉPTIMA. El uso del referéndum ha crecido a nivel mundial; los países en donde se llevan a cabo con mayor frecuencia son Suiza, Australia e Italia; el tema más común es el referido a reformas constitucionales. En América Latina ha abierto la puerta para la transformación de regímenes, aunque en ciertos países sus efectos se han desviado hacia una democracia participativa populista. Y aunque el referéndum no ha representado una panacea que remedie todos los problemas de las democracias actuales; sí ha sido útil en la solución de algunas crisis y resolviendo tópicos que el régimen representativo no ha podido manejar.

OCTAVA. La discusión de si se adopta o no el referéndum federal en México ya resulta ociosa, al ser uno de los pocos países del mundo que se sigue reservando la inserción en su régimen jurídico de instituciones de democracia directa y al analizar las ventajas que aportaría a este sistema jurídico. Nuestra preocupación debe residir ahora en una adecuada reglamentación del mismo, en beneficio del pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

1. *Apuntes de Derecho Electoral*, Libro 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
2. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral, Instrumento Normativo de la Democracia*, 1ª edición, Porrúa, México, 1980.
3. BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 11ª edición, Porrúa, México, 1997.
4. BUTLER, David; RANNEY, Austin, *Referendums around the World. The growing use of Direct Democracy*, The American Enterprise Institute Press, Washington, D.C., 1994.
5. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho Electoral en México, Introducción General*, Editorial Trillas, México, 1999.
6. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de J., *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2000.
7. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª edición, Litografía y Terminados El Pliego, México, 2000.
8. COVIAN ANDRADE, Miguel, *El Sistema Político Mexicano Democracia y Cambio Estructural*; 2ª edición, Centro de Estudio de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V., México, 2001.
9. DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1982.

10. DE LEÓN GALVEZ, Adín; SOLORIO ALMAZAN, Héctor; VARGAS BACA, Carlos; ZAVALA ARREDONDO, Marco; *Referéndum, plebiscito e iniciativa popular, Marco conceptual, su regulación en México y en el Derecho Comparado*, TEPJF, México, 1996.
11. DE LEÓN GÁLVEZ, Adín; ZAVALA ARREDONDO, Marco; *Plebiscito y Referéndum. Estudio de Derecho Comparado de las legislaciones que los regulan en América Latina, España, Italia y Francia*; TEPJF, México, 1995.
12. *Educación Cívica Plan Trianual (2001-2003)*, 2ª ed., DECEYEC-IFE, México, 2001.
13. *Estadística del Plebiscito 2002*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003.
14. FLORES DÁVILA, Julia Isabel, *La naturaleza del compromiso cívico: Capital social y Cultura política en México*, IFE, IIS UNAM, UDESOS, México, 2004.
15. FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, 4ª ed., Trotta, Madrid, 2000.
16. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995.
17. KRAUSE, Martín; MOLTENI, Margarita; *Democracia Directa*, Fundación América para la capacitación política, International Republican Institute, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997.
18. *Memoria 1999*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2000.
19. *Memoria del Plebiscito 2002*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003.

20. *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, Democracia y representación en el umbral del siglo XXI* TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo, PNUP, Compilador: José de Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 12, México, 1999.
21. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Serie Doctrina Jurídica, México, (n.d.)
22. MERINO, Mauricio; *La Participación Ciudadana en la Democracia; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México, 2001.
23. NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel, (compiladores); *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México, 1998.
24. PETIT, Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
25. *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, DECEYEC-IFE, México, 2005.
26. PRUD'HOMME, Jean-Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2001.
27. RABASA, Emilio; CABALLERO, Gloria; *Mexicano: esta es tu Constitución*, 4ª edición, LI Legislatura, H. Cámara de Diputados, México, 1982.

28. ROURKE, John T.; HISKES, Richard; ZIVAKZADEN, Cyrus; *Direct Democracy and International Politics Deciding International Issues Through Referendums*; Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder, Colorado, 1992.
29. SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, versión en español de María Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
30. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, 18 edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
31. ZIMMERMAN, Joseph, *Democracia Participativa, El Resurgimiento del Populismo*, Editorial Limusa, Versión en español, Edgar Antonio González, México, 1992.

ENCICLOPEDIAS

1. Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 2002.
2. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXII, Peni-Pres, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967.

DICCIONARIOS

1. BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política L-Z*, 4ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1986.
2. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral , Tomo I, A-F, (n.l., n.d.)

3. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral , Tomo II, (n.l., n.d.)
4. *Diccionario Léxico Hispano* Tomo Primero A-F, 12ª edición, Editorial Cumbre, México, 1998.
5. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen I, Tomo I, Serie II, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1997.
6. GUTIÉRREZ-ALVIZ, Faustina, *Diccionario de Derecho Romano*, 3ª edición, REUS,S, Madrid, 1982.
7. HERNÁNDEZ, María del Pilar, *Diccionario Electoral del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2001.
8. HUBER OLEA, Francisco José, *Diccionario de Derecho Romano*, Editorial Porrúa, México, 2000.

PERIÓDICOS Y REVISTAS

1. ESPINOSA, Alberto, *Ni más recursos abaten el abstencionismo*, El Sol de México, 23 de enero de 2005.
2. MONTIEL MÁRQUEZ, Jorge, *Plebiscito y Referéndum: Instrumentos para un verdadero cambio de régimen democrático*, “Urna Abierta”, Revista trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala, Volumen I, Año 1, No. 5, julio-septiembre, México, 2000.

3. MARTÍNEZ MALLEEN, Juan, *Referéndum, plebiscito y consulta popular, nuevas formas de democracia directa*, Bien Común y Gobierno, Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., Año 4, número 45, México, 1998.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
3. Código Electoral del Distrito Federal
4. Código Electoral para el Estado de Morelos
5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
6. Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California
7. Ley Electoral del Estado de Baja California Sur
8. Ley Electoral del Estado de Chihuahua
9. Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza
10. Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California
11. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
12. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
13. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas
14. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Constitución Política de los Estados de:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas.

Constitución Política de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

CONSULTAS EN INTERNET

www.camaradediputados.gob.mx

www.ife.org.mx

www.trife.org.mx

www.funcionpublica.gob.mx

www.elmundo.es

www.prensalatina.com.mx

www.heraldo.es

www.es.wikipedia.org

www.interno.it