



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**

## **REFERÉNDUM**

**UN DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA  
EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA MEXICANA**

# **T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARÍA ESTHER MARTÍNEZ LÓPEZ**

**ASESOR: LIC. GERARDO HURTADO MONTIEL**



**FES Aragón**

**MÉXICO**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## *AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS*

### *A DIOS*

*GRACIAS, Señor, por tu amor infinito y tu protección.*

*GRACIAS, Señor, por todas tus enseñanzas y por la oportunidad de forjarme un destino.*

*GRACIAS, Señor, por haberme permitido hacer este libro.  
GRACIAS, DIOS.*

### *A LA UNIVERSIDAD*

*En mi memoria quedan imborrables recuerdos, símbolo de mi formación profesional. Gratamente contemplo la realización de uno de mis más grandes anhelos. Por ello, agradezco infinitamente a esta Casa de Estudio el enorme privilegio de pertenecer a ella y con orgullo refrendo mi compromiso de llevar en alto el nombre de la UNIVERSIDAD.*

### *A MI MADRE*

*Mamá, con todo mi amor, respeto y admiración te dedico este libro, signo de tu esfuerzo y sacrificio, encaminados a apoyar mi formación profesional. Te agradezco profundamente tu amor, tu paciencia, tu apoyo, tu comprensión y consejos, eres mi más grande ejemplo de vida. Te prometo que este logro no será el único.*  
**CON TODO CARINO, A MI MADRE, GRACIAS.**

### ***A MI PADRE***

#### **IN MEMORIAM**

*Querido padre, no he olvidado que uno de tus mayores deseos fue ver terminados mis estudios. Hoy te dedico con todo mi amor, el presente libro, estoy completamente segura que dondequiera que te encuentres, te llenará de gozo y satisfacción.*  
*Papá, gracias, por el tiempo compartido. Te prometo que me esforzaré para que este logro no sea el único.*

**GRACIAS, PAPÁ, TE AMO.**

### ***A ISABEL LÓPEZ LÓPEZ***

*Tía, mi gratitud infinita, por tu contribución en la realización de mis estudios y formación profesional. Eres una mujer de una inagotable fortaleza y una luchadora incansable por la vida, por ello, con admiración y respeto te dedico mi tesis.*

#### **A MARIA DEL ROCIO MARTINEZ LÓPEZ E IRMA MARTINEZ LÓPEZ**

*Queridísimas hermanas, a Ustedes, agradezco todo el apoyo que me han brindado en el curso de esta importante etapa de mi vida, donde veo cristalizados uno de mis más grandes sueños. Llena de alegría les dedico mi tesis. Con todo mi cariño, **GRACIAS.***

*KATHERINE ANAIS Y CAROLINA SARAY*  
**MARTINEZ MARTINEZ**

*Con cariño, les dedico este libro, espero que sirva de aliciente en su vida.*

*LIC. GERARDO HURTADO MONTIEL*

*Licenciado, mi más profunda gratitud por haber dirigido mi tesis. Usted, ha sido un pilar importante en mi vida. Nunca olvidare sus sabios consejos.*

*TODO MI RESPETO Y ADMIRACIÓN  
PARA USTED.*

*LIC. RICARDO LUNA SALGADO*

*A Usted, con respeto, le estoy muy agradecida por todo el apoyo que me ha brindado para la consecución del presente trabajo.*

*LIC. ROSARIO LUNA SALGADO*

*Licenciada Rosario, le agradezco mucho sus palabras de aliento, consejos y apoyo. Es un privilegio contar con su amistad.*

*A MIS AMIGAS Y AMIGOS*

*GEMA MARTINEZ, LUPITA GALICIA, CLAUDIA MARTINEZ,  
NANCY LOPEZ, ALEJANDRA LÓPEZ, GUSTAVO  
GALICIA,  
MIGUEL MARTINEZ, ROBERTO CAMACHO.*

*A Ustedes, les brindo mi eterno agradecimiento, por su amistad,  
ya que su apoyo ha sido invaluable para mí.*

*Este libro lo dedico especialmente ,a mi madre, la señora, Remedios  
López López y a mi fallecido padre, el señor, Bernadino Martinez  
Apolinar Q.E.P.D.+*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS

	Pág.
1.1 Fuente histórica	
1.1.1 Roma.....	1
1.1.2 Grecia.....	3
1.2 Evolución del Referéndum en algunos sistemas constitucionales europeos	
1.2.1 Francia.....	7
1.2.2 Alemania.....	11
1.2.3 Suiza.....	13
1.2.4 Italia.....	16
1.2.5 Portugal.....	19
1.2.6 España.....	21
1.2.7 Irlanda.....	24
1.3 Desarrollo histórico del Referéndum en América	
1.3.1 Estados Unidos.....	26
1.3.2 Canadá.....	27
1.3.3 América Latina.....	29
1.4 El referéndum en México	
1.4.1 Intentos legislativos por introducir el referéndum en la Constitución Política Federal de 1857.....	35
1.4.2 Regulación de la participación ciudadana directa en la Constitución Política Mexicana de 1917.....	37
1.4.2.1 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.....	38

### CAPITULO II

#### EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO

2.1 Breve nota histórica del Poder Legislativo Mexicano.....	41
2.2 El Congreso de la Unión.....	42

2.2.1	Facultades del Congreso de la Unión en su ámbito local y federal.....	43
2.2.1.1	Facultad reformativa que el artículo 135 constitucional confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.....	44
2.3	Cámara de Diputados.....	47
2.3.1	Facultades exclusivas.....	48
2.4	Cámara de Senadores.....	49
2.4.1	Facultades exclusivas.....	50
2.5	La Comisión Permanente.....	50
2.5.1	Sus facultades.....	51

### **CAPITULO III**

#### **EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL EN EL ESTADO MEXICANO**

3.1	Los actos del Congreso de la Unión.....	53
3.1.1	La ley.....	55
3.1.2	El decreto.....	56
3.1.3	El dictamen.....	57
3.1.4	El acuerdo.....	59
3.2.	EL proceso legislativo en la Constitución Política Federal vigente.....	59
3.2.1	La iniciativa.....	60
3.2.1.1	La iniciativa presidencial.....	62
3.2.1.2	La iniciativa de los legisladores federales.....	63
3.2.1.3	La iniciativa de los órganos legislativos estatales.....	64
3.2.2	La Cámara de Origen.....	65
3.2.3	La Cámara Revisora.....	67
3.2.4	El veto suspensivo.....	69
3.2.5	La promulgación.....	70
3.2.6	La publicación.....	71

### **CAPITULO IV**

#### **PRINCIPIOS RECTORES CONSTITUCIONALES DEL REFERÉNDUM**

4.1	Estado.....	73
4.2	Soberanía popular.....	74
4.3	Poder constituyente.....	87
4.4	El constituyente permanente.....	89
4.5	Poder público.....	90
4.6.	División de Poderes.....	91
4.6.1	La división de Poderes en México.....	92

4.7	Legitimidad constitucional.....	93
4.8	Fundamentalidad constitucional.....	94
4.9	Supremacía constitucional.....	95
4.10	Los Derechos Políticos.....	97
4.10.1	Los derechos políticos en el marco de los derechos humanos.....	98
Reconocimiento de los derechos políticos en el Derecho Internacional.....		100
4.10.2	Tratados Internacionales que regulan la participación ciudadana directa como ejercicio de los derechos políticos.....	101
4.11	Democracia.....	103
4.12.	Formas de democracia.....	107
4.12.1	Democracia directa.....	108
4.12.2	Democracia representativa.....	109
4.12.2.1	La ciudadanía y la representatividad política.....	111
4.12.3	Democracia semidirecta.....	113
4.13.	Los mecanismos de la democracia semidirecta.....	115
4.13.1	Referéndum.....	116
4.13.2	Plebiscito.....	117
4.13.3	Diferencias entre el referéndum y el plebiscito .....	118
4.13.4	Iniciativa Popular.....	118
4.13.5	Veto Popular.....	120
4.13.6	Revocación o recall.....	120
4.14	El Referéndum	
4.14.1	Definición del Referéndum.....	121
4.14.2	Clasificación del referéndum.....	123
4.14.3	El referéndum un mecanismo de participación ciudadana directa...	126
4.14.4	Importancia del referéndum.....	128

## **CAPITULO V**

### **REFERÉNDUM UN DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA MEXICANA**

5.1	El referéndum como un modelo de expresión de la soberanía popular....	130
5.2	Regulación del referéndum en algunas entidades estatales.....	134
5.2.1	Chihuahua.....	134
5.2.2	Guanajuato.....	136
5.2.3	Jalisco.....	138
5.2.4	Morelos.....	141

5.2.5	San Luis Potosí.....	<b>144</b>
5.2.6	Distrito Federal.....	<b>145</b>
5.3	Propuesta de reforma constitucional para incorporar el referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	<b>151</b>
	Conclusiones.....	<b>162</b>
	Bibliografía.....	<b>165</b>
	Legislación.....	<b>169</b>
	Otras fuentes.....	<b>171</b>

## **INTRODUCCIÓN**

La teoría de la democracia se encuentra estrechamente vinculada con la del poder y el Estado. De ahí que, la forma como se vive la democracia constituye un tema de interés.

La tendencia entre los Estados contemporáneos con régimen de gobierno democrático, gira en torno a introducir en sus sistemas constitucionales las formas de participación ciudadana directa. Ello, en vista del cada vez mayor interés de los ciudadanos por la manera en que se realiza la política de su país y la repercusión que de ella deriva en su vida cotidiana.

Como vemos, en esta nueva era, el ciudadano ya no es más un simple espectador, ahora es un actor político. Actor preocupado e interesado por el mejoramiento de sus propias condiciones de vida, sabe, que la manera de lograrlo es a través de una oportuna intervención. Para ello, se han creado numerosos foros de expresión que concientizan al pueblo. A esto se suma el hecho natural de que cualquier persona independientemente de su estatus cultural sabe bien que lo que quiere es su bienestar, pues, ilógico sería desear lo contrario. Por tanto, su participación siempre tenderá a buscar el bien común.

México no ha sido la excepción, en el proceso democratizador, prueba de ello, lo constituye la pluralidad de entidades federativas que han integrado en sus textos constitucionales la participación ciudadana directa. Así como, también, los diversos intentos legislativos por introducirla a nivel nacional.

Lo anterior, obedece a la necesidad de adecuar el sistema normativo a la realidad social. Si bien, la representación política es necesaria en el manejo del poder público, no obsta, para que el ciudadano mexicano tenga derecho a participar de ese manejo del poder. Así, la teoría de la representación y la participación ciudadana directa se funden,00 en algunas entidades federativas para dar origen a una tercera forma de ejercicio del poder: la democracia semi-directa o participativa.

La democracia semi-directa consiste en la participación de la ciudadanía

en la toma de las decisiones de interés general, en colaboración con los representantes populares. Crea una serie de instituciones para el desempeño de esa facultad. Los mecanismos más conocidos son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el veto popular y la revocación de mandato.

Así, la democracia participativa se justifica porque legitima el poder soberano del pueblo, cuyo ejercicio no se verá más, restringido ni al sufragio, ni al funcionamiento de los partidos políticos, sino que va más allá, al manifestarse como un foro de expresión directa de la voluntad ciudadana. Con esto, se pretende poner freno al desmedido abuso del poder de parte de las fracciones políticas y autoridades de gobierno.

Retomando las formas de la democracia participativa, el referéndum, es por lo general, el más aceptado porque es el medio por virtud del cual el pueblo congregado en ciudadanía decide sobre la viabilidad de los proyectos de leyes, así como sobre las reformas propuestas a la Constitución Federal. De allí nace su radical importancia.

En atención a las razones anteriormente vertidas se desarrolla el presente trabajo de tesis, en el cual proponemos la regulación a nivel constitucional de la institución del referéndum legislativo y el referéndum constitucional.

En tal sentido, la investigación se evacua en cinco capítulos donde se hace un estudio, basado en el método deductivo, de la institución del referéndum. Esperando que este sea de interés y fácil acceso para los lectores.

En el primer capítulo; abordaremos los antecedentes de la participación ciudadana directa. Veremos que sus referencias históricas más remotas se encuentran registradas en la cultura griega y la romana. En ellas había una clara tendencia por incluir a los ciudadanos en los procesos legislativos y en la toma de decisiones políticas, aunque, con ciertas restricciones. Las cuales, podríamos, en dado momento, acusar de antidemocráticas, a no ser porque para justificarlas he atendido a

razones de tipo cultural.

Como resultado de la evolución de la mente humana, se fueron creando nuevas formas de participación de la ciudadanía, como es el caso del referéndum. En Suiza, tenemos el máximo ejemplo de que sí es factible la celebración de la democracia directa, puesto que es considerado un país, con una estabilidad social, política y cultural importante y donde los ciudadanos están concientes de su papel protagónico.

Asimismo algunos países Americanos cuyo ánimo por fortalecer las instituciones políticas originó la implantación de la democracia semi-directa en sus respectivas Constituciones;

En el segundo capítulo, estudiaremos brevemente al poder legislativo federal, así como sus facultades como órgano legislador y las facultades exclusivas de cada una de las cámaras del Congreso. Con el fin de estar en condiciones de determinar las materias sobre las cuales, el referéndum, es susceptible de ser procesado;

Para el tercer capítulo he reservado el estudio del proceso legislativo federal, para establecer la posibilidad de regulación del referéndum legislativo, con todo y sus alcances jurídicos;

El cuarto capítulo, lo he denominado de los principios rectores constitucionales del referéndum, porque, constituyen los fundamentos jurídicos sobre los que sustento la propuesta y los cuales tienden a justificar la viabilidad e importancia del referendo, la cual radica en el ejercicio de la soberanía popular.

Para robustecer lo dicho se expondrán los diversos mecanismos de la democracia participativa, a fin de determinar sus características y efectos jurídicos.

Con respecto al referendo, partiremos de los conceptos más completos para entender sus modalidades y sus fuerza jurídica. Así como las razones en las cuales descansa su importancia en la vida cotidiana del ciudadano individual y colectivamente hablando; y

El quinto capítulo se destinó para la exposición de los textos constitucionales estatales que contemplan el referéndum, como expresión de la voluntad popular. Claro ejemplo de que se puede adecuar el marco legal en aras de regular en la Constitución Federal, la democracia semi-directa. Así, arribaremos al aspecto más importante del presente trabajo, el desarrollo de la propuesta, tendiente a señalar las razones y argumentos jurídicos que hacen factible la regulación de la institución del referéndum a nivel constitucional.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

**SUMARIO:** 1.1 Fuente Histórica. 1.1.1 Roma. 1.1.2 Grecia. El nacimiento de la Democracia directa. 1.2 Evolución del referéndum en algunos sistemas constitucionales europeos. 1.2.1 Francia. 1.2.2 Alemania. 1.2.3 Suiza. 1.2.4 Italia. 1.2.5 Portugal. 1.2.6 España. 1.2.7 Irlanda. 1.3 Desarrollo histórico del referéndum en América. 1.3.1 Estados Unidos. 1.3.2 Canadá. 1.3.3 América Latina. 1.4 El referéndum en México. 1.4.1 Intentos Legislativos por introducir el referéndum en la Constitución Política Federal de 1857. 1.4.2 Regulación de la participación ciudadana directa en la Constitución Política Mexicana de 1917. 1.4.2.1 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.

### **1.1 FUENTE HISTÓRICA**

#### **1.1.1 ROMA**

El origen de Roma se remonta hacia el año 753 a. de J. C. La monarquía fue el primer régimen de gobierno que rigió en la ciudad, cuya estructura política estaba constituida por el rey, el senado y los comicios.

En los comicios se reunían los ciudadanos en asamblea, a fin de tomar decisiones colectivas.

Los comicios por curias estaban integrados por los patricios, quienes se congregaban en un número de treinta curias en un lugar denominado "comitium", teniendo como función principal; la elección del nuevo rey y la aprobación de actos de derecho privado. El rey tenía facultad para convocar a los comicios y someter a su consideración los proyectos de ley, los cuales eran votados por curias. Los votos era recogidos de manera individual para conocer la conformidad de los electores. El procedimiento describe que cada votante escribía su parecer en una pequeña tableta; en sentido aprobatorio marcando las iniciales VR, en sentido desaprobatorio con la letra A y en caso de abstención utilizaban las iniciales NL. El conteo de los votos corría a cargo de los escrutadores, quienes debían proclamar el sentido del sufragio.

A partir de la reforma serviana <sup>1</sup> efectuada por el rey Servio Tulio, se crearon los comicios por centurias, los cuales estaban integrados por la gente

1 Floris Margadant S. Guillermo, *El Derecho Romano, Como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, México, Editorial Esfinge, 2001, 26 edición, p. 45

rica de entre los patricios y plebeyos. Se reunían en asamblea en el Campo Marte, en un número de 193 centurias, previa convocatoria, con el objeto de elegir a los funcionarios que ocuparían las magistraturas, elaborar y someter a votación las leyes, así como resolver sobre la viabilidad de declarar la guerra o firmar la paz.

A fin de participar en los comicios era menester poseer la calidad de ciudadano.

Las *leges rogatae*,<sup>2</sup> también llamadas, *leges centuriate*, eran sometidas para su aprobación a los comicios por centurias, conforme al siguiente procedimiento: el proyecto era presentado por los cónsules ante la asamblea, previo consentimiento del senado, para su previa discusión, durante un periodo de veinticuatro días, posterior a el cual, podía ser aprobado o rechazado en su totalidad, sin opción de enmienda. Así mismo, debían llevar el nombre de los cónsules proponentes. En un principio las votaciones se hacían en forma oral, pero después de la aparición de la *lex Papiria tabellaria* de fecha 131 a. de C., se realizaron en forma escrita.<sup>3</sup>

A finales del siglo IV a.c., los comicios por centurias fueron sustituidos en sus funciones legislativas por una nueva institución denominada: “comicios por tribus”.

En el año 494 se creo el tribunado de la plebe, encargado de convocar en asamblea a la plebe, reuniéndose en *concilia plebis*, a fin de votar medidas de carácter administrativo o legislativo, denominados: plebiscitos<sup>4</sup>. En un principio sólo obligaban a los miembros de la plebe porque el tribunado no tenía potestad para convocar a los patricios, por lo tanto, éstos no estaban constreñidos a acatarlos, pero con el transcurso del tiempo, los plebiscitos fueron adquiriendo mayor fuerza. Después de aprobada la *Lex Hortensia*, en el año 287 a. de J.C., los patricios se vieron coaccionados a acatar los plebiscitos por disposición de la ley. A partir de entonces, los plebiscitos fueron obligatorios para todo el pueblo romano y se les designó con el nombre de *leges*. Las *leges* se distinguían de las *leges rogatae*, por el hecho que, aquellas eran

<sup>2</sup> Idem. p. 47

<sup>3</sup> Gumesindo Padilla Sahagún, Derecho Romano I, México, Mc Graw-hill Interamericana Editores, 1998, 2 edición, p.21-

<sup>4</sup> ibidem, El Derecho Romano, p.52

llamados de acuerdo al nombre del tribuno que las proponía, mientras que, en las leyes rogatae se registraban los nombres de los dos cónsules proponentes.

En tal sentido, el doctor Ignacio Burgoa estima que “la función legislativa era ejercida por el pueblo, integrado por patricios, el senado y los plebeyos, quienes ya no estaban excluidos del goce de derechos políticos. Las leyes eran votadas por el pueblo y su iniciativa incumbía al senado, pero si afectaban o podían afectar a la plebe, se sometían a la consideración de los llamados plebiscitos”.<sup>5</sup>

Finalmente, aunque las instituciones romanas no responden al ideal democrático concebido en las sociedades modernas, si podemos decir que, encontramos tintes democráticos en instituciones como son; los comicios republicanos en sus diferentes modalidades, puesto que, para conseguir su efectividad era menester concentrar la colaboración de los ciudadanos romanos, en el proceso legislativo de aprobación de leyes, junto a los Magistrados, y el Senado.

### **1.1.2 GRECIA**

#### ***EL NACIMIENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA***

En las sociedades antiguas se vislumbro el nacimiento de algunas instituciones democráticas, sin embargo, fue en Atenas, el lugar donde la idea de la democracia como organización política se desarrolló. De tal suerte que, en la actualidad, Grecia es considerada la cuna de la democracia directa.

La antigua Grecia estaba constituida por ciudades-Estados, denominados, la polis; e integrados por un territorio, población y gobierno propios y autónomos; como es el caso de Atenas y Esparta. <sup>6</sup>

La democracia alcanzó su mayor florecimiento en la época de gobierno en turno del ilustre estadista y estratega Pericles, (462-411 a.c.) , quien impulso una serie de reformas que tuvieron por objeto atribuir de manera efectiva la

<sup>5</sup> Burgoa Horiuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 33 edición, 1997, p. 42 a 44.

<sup>6</sup> Concha Cantú, Hugo A. Escobar Fornos, Iván, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 2002, 1 edición, p.127.

soberanía al conjunto de ciudadanos, en vista de que consideraba al “pueblo” y “ciudadanía” como la misma entidad, y, por consiguiente, como el detentador de todos los poderes, incluso, al momento de dictar las leyes; sin embargo, sus reformas no dejaron de ser excluyentes, ya que se requería poseer la calidad de ciudadano, para participar en las asambleas.<sup>8</sup>

En tal orden de ideas, la mujer, los esclavos y los extranjeros no tenían la calidad de ciudadano.

La Ekklesía o Asamblea del pueblo,-integrada por los ciudadanos atenienses-, significaba el fundamento del sistema democrático directo, pese a que, el porcentaje de ciudadanos que participaba en las reuniones de la Asamblea constituía a penas la décima parte del total de la ciudadanía.

En el transcurso de los años, la Ekklesia fue adquiriendo mayor importancia y, consiguientemente, poder, por lo que, a partir del siglo V el número de sesiones realizadas por la Asamblea aumentó, de diez que se celebraban al principio del siglo a cuarenta por año, a finales del mismo.

El poder político que detentaba la Ekklesía era muy amplio debido a lo cual podían tomar decisiones en materia de paz , guerra y diplomacia, intervenir en la conclusión de tratados y alianzas, así como las leyes de tipo fiscal, monetarias, aduaneras, etc.

Por otra parte, su competencia legislativa se veía fuertemente limitada, ya que, las leyes que emanaban de ella tenían carácter permanente, por lo tanto, al proponer una ley que resultase contraria a una ley ya existente, debía de cumplirse con una serie de formalidades religiosas y políticas “adeia” que dificultaban el cometido, motivo por el cual, se optó por promulgar decretos a fin de suplir las leyes existentes.

Toda reunión de la Asamblea se efectuaba de acuerdo al siguiente procedimiento: en un principio los ciudadanos se reunían en el Ágora, posteriormente, lo harían en el “pnix”, con el propósito de sesionar los asuntos relativos a la administración local, política internacional, derecho, religión, etc.

La asamblea era convocada y presidida por los “prytaneos”; cuyo

8.-Ellul, Jacques, obra tr. por F. Tomás y Valiente, *Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Instituciones griegas, romanas, bizantinas y Francas*, España, Ediciones Gráficas, 1970, (s.ed), p. 89-91

presidente o “epístata” era elegido mediante sorteo, durando en el encargo un día. La reunión era inaugurada por medio de ceremonias de purificación que comprendían una serie de oraciones y sacrificios ofrendados a los dioses, así como, la invocación de conjuros, a fin de que éstos les protegiesen de los ciudadanos malintencionados; en seguida se procedía a dar lectura del informe rendido por la “Boulé”, sobre los asuntos que se debían tratar, a efecto de que fueran del conocimiento de la ciudadanía. Podían tratarse uno más proyectos, todo dependía de la gravedad o importancia de los mismos.

A continuación, el presidente de la Asamblea procedía a dar la palabra a todo ciudadano que así lo solicitara con el objeto de participar en la sesión del día, pero en la práctica los principales oradores eran los senadores, los magistrados, estrategas o intendentes financieros.

En la primera junta del año eran presentados todos los proyectos de ley que debían ser considerados por la Asamblea, los cuales eran examinados por el Senado y los Arcontes Temotestas.

La Boulé o Senado era un Consejo compuesto por 500 miembros elegidos por sorteo, en grupo de 50 y en representación de cada tribu, duraban en el cargo un año, al término de su magistratura debían rendir cuentas a la Ekklesía, eran convocados por los pritaneos y sus sesiones eran públicas, además, tenían, entre otras funciones la de estudiar, deliberar y resolver, por anticipado, sobre la debida procedencia de los proyectos de ley, decretos o resoluciones, a fin de emitir sus conclusiones y presentarlas ante la Asamblea.

Los arcontes temotestas formaban una comisión de vigilancia de carácter legislativo, entre cuyas funciones oscilaban, la de revisar minuciosamente las leyes para descartar cualquier posibilidad de contradicción entre ellas o, por el contrario, denunciar las ya existentes; también, tenían la obligación de rendir un informe preliminar al establecimiento del procedimiento legislativo ulterior, que contuviera suficientes datos referentes a probables innovaciones inútiles y peligrosas; así mismo, propugnaban supresiones, adiciones y enmiendas, por último, si consideraban un proyecto de ley contrario a la Constitución o a los intereses del pueblo ateniense, tenían el poder de

paralizarlo, pero si, en cambio, no los objetaban o hacían observaciones, entonces, el presidente de la Asamblea procedía a someterlos a la aprobación de los ciudadanos para que ellos, a su vez, decidieran sobre su inclusión o desecación de los debates.

Todo ciudadano ateniense tenía derecho a presentar proyectos de ley, así como enmiendas a las leyes ya existentes. El autor de un proyecto tenía el deber de dar lectura del mismo y explicarlo a la Asamblea, al finalizar, se escuchaba la réplica de los presentes y si la mayoría apoyaba el proyecto, se fijaba una copia del mismo al pie de las estatuas de los héroes epónimos, el cual debía ser vuelto a leer para conocimiento de todos. Consecuentemente, se formaba una comisión integrada por mil ciudadanos denominados (nemotestas) que serían los encargados de estudiar el proyecto.

Los Nemotestas discutían sobre el proyecto y la posibilidad de derogar la ley anterior, atendiendo a la defensa presentada por los oradores, pero si este era aprobado, se sometía a una segunda votación, que correspondía a la Asamblea para su aprobación, la cual se realizaba mediante el procedimiento de mano alzada respecto de los asuntos de interés público y por medio de voto secreto en lo relativo a los asuntos privados.

Como garantía de la soberanía popular un proyecto de ley cuya autenticidad de la votación se considerase dudosa se sometía a una nueva votación, igualmente, sucedía cuando se creía que la voluntad popular había cambiado.

Asimismo, todo ciudadano gozaba del derecho de impugnar cualquier proyecto que considerara ilegal, durante su tramitación, o bien, después de su aprobación por la Asamblea, ante la comisión de los seis Arcontes Temostestas.

El autor de una propuesta o proyecto de ley, decreto, o enmienda, quedaba legalmente responsable en caso de que aquella resultare ilegal o contraria al interés general.

La acusación de ilegalidad denominada grafé paranomon, tenía por efectos paralizar los trámites del proyecto o de suspender los efectos de la ley

en vigor, el plazo para interponer dicho recurso era de un año y se sancionaba al autor del mismo con una multa de mil dracmas en caso de que no logrará reunir la quinta parte de las votaciones, e incluso podía ser condenado a la pena capital, como consecuencia del procesamiento indicado, el cual podía ser convocado por cualquier ciudadano ante un jurado de 1.000 ciudadanos.

En resumen, el pueblo ateniense ejercía su soberanía a través de aquellos miembros que poseían la calidad de ciudadano, traducida en un poder político y social ilimitado, apoyado en estructuras de gobierno auténticas que expresaban el ideal democrático inspirado en los principios de igualdad, libertad y mayoría. Atenas, tiene el mérito de haber creado instituciones políticas de gobierno que permitieron la participación directa de los ciudadanos, en la toma de decisiones trascendentales de carácter político y legislativo.

## **1.2 EVOLUCIÓN DEL REFERÉNDUM EN ALGUNOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES EUROPEOS**

### **1.2.1 FRANCIA**

En los albores de la revolución francesa la participación popular juega un papel importante. En la multiplicidad de textos franceses se procuró integrar mecanismos que fijaran los límites del poder político y garantizaran, los derechos y libertades ciudadanas; siendo la Constitución de 1793, un notable ejemplo de Constitución democrática, por haber instaurado en su contenido el principio de la soberanía popular cuyo ejercicio recaería en una Asamblea. Esta Constitución fue sometida a referéndum. La Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en su artículo 6, establece: *“La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de participar personalmente, o por sus representantes en su formación”*; en relación a lo cual se deduce que, la participación política en el proceso legislativo es enunciado como un derecho público subjetivo, combinando este modelo de participación política con la representatividad. <sup>9</sup>

La institución del referéndum constituye una de las formas de ejercicio

<sup>9</sup> Aguilar de Luque Luis, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, España, editoriales de Derecho Reunidas, 1977. p 35 a 38.

de la soberanía nacional, conforme a lo dispuesto por el dispositivo 3 de la actual Constitución francesa, el cual podrá efectuarse de acuerdo a las hipótesis señaladas en los artículos 11, 89 y 53, párrafo 3, de la misma.

El artículo 3 constitucional a la letra dice: *“La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum”*.

La intervención de la ciudadanía en la votación y revisión de algunas de sus constituciones ha sido muy importante para consolidar la figura del referéndum cuya participación opera, de acuerdo al siguiente procedimiento: el proyecto es propuesto por el gobierno y sometido a referéndum, o bien, el proyecto, habiendo sido votado por una Asamblea constituyente, es sometido a la aprobación del pueblo.

En el primer supuesto, fue adoptada la actual Constitución de la V República, en el año de 1958.

Por lo que se refiere a la segunda hipótesis, se aprobaron 3 de sus Constituciones anteriores.

Ahora bien, el artículo 89 constitucional de la actual Carta Magna se refiere al proceso de revisión de la misma, cuyo texto a la letra dice:<sup>10</sup>

*“La iniciativa de revisión de la Constitución pertenece, conjuntamente, al Presidente de la República bajo propuesta del Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.*

*El proyecto o la propuesta de revisión debe ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva después de haber sido aprobada por referéndum.*

*No obstante, el proyecto de revisión no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso: en dicho caso, el proyecto de revisión será aprobado, solamente, si obtiene una mayoría de los tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.*

<sup>10</sup> Crucifix Isabelle, tr. María Esther Martínez López, *Documents d'études, Droit constitutionnel et institutions politiques*, Francia, (s. Edt.) no. 1.04, 2000, p.13. a 14.

*No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma que atente contra la integridad del territorio. La forma republicana del Gobierno no podrá ser objeto de revisión”.*

En otros términos; es menester señalar la diferencia que distingue al proyecto (iniciativa del ejecutivo) de la propuesta de revisión (iniciativa parlamentaria). Si se trata de un proyecto de revisión, el jefe del Estado tiene la facultad de elegir entre someterlo a la ratificación popular por medio del referéndum o a la ratificación parlamentaria de acuerdo a la convocatoria hecha al Congreso. En cambio, una propuesta de revisión (iniciativa parlamentaria) exige obligatoriamente un referéndum de ratificación. <sup>11</sup>

Como resultado de la aplicación del artículo 89 de la Constitución se han realizado doce revisiones constitucionales.

Los referéndum legislativos están previstos en el artículo 11 constitucional que al tenor versa:<sup>12</sup>

*“El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, y mientras dure el período de sesiones, o la propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiere en el funcionamiento de las instituciones.*

*Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará, ante cada Asamblea, una declaración que será seguida de un debate.*

*Cuando el referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará en los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta”.*

El artículo en mención es un instrumento que ha impulsado revisiones al

<sup>11</sup> Álvarez Vélez María Isabel (y) Alcon Yustas Fuencisla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, Op. cit. p. 309

<sup>12</sup> Chantebout, Bernard, tr. Por María Esther Martínez López, *Droit Constitutionnel*, Francia, Edition Dalloz, 2001, 18 edition, p. 93-94

texto constitucional y, también, constituye el fundamento legal del referéndum constitucional y legislativo. En efecto, en la realidad política de Francia, ningún Presidente de la República ha tenido la ocasión de considerar alguna iniciativa de referéndum proveniente de la Asamblea Nacional y del Senado.

Por otro lado, el citado precepto constitucional es considerado por el Consejo de Estado y por la casi totalidad de la doctrina francesa,<sup>13</sup> como inconstitucional, al ser utilizado por el Gobierno como un medio de apoyo personal a los actos del Jefe de Estado, siendo contrario a lo que establece el artículo 89 constitucional, cuyo texto se refiere, justamente, a la reforma constitucional y no hace mención del artículo 11, por lo tanto, al recurrir a éste último, se pretende suprimir la primera parte del proceso de revisión establecido en el precepto de referencia, para evitar posibles oposiciones por parte de las asambleas al proyecto en cuestión, lo cual constituye, evidentemente, una violación a la Constitución, puesto que, toda reforma constitucional debe realizarse exclusivamente, conforme al procedimiento señalado por el artículo 89.

De hecho, a través del estudio de la historia política francesa, se logra confirmar la tendencia de cubrir de tiene tintes mas o menos plebiscitarios al referéndum, puesto que, al parecer, lo que se pretende es aprobar más que al contenido de un texto, al hombre detrás del proyecto, quien, requiere un voto de confianza por parte de la ciudadanía a efecto de fortalecer su carisma y su poder político, lo cual en el estado actual de conciencia y de espíritu, es poco propicio para el ejercicio de la democracia.

Sin embargo, pese al mal uso que en ocasiones se ha hecho del referéndum, con el propósito de satisfacer intereses mezquinos en perjuicio del pueblo, los ciudadanos franceses han participado en veinte referenda.

En cuanto al procedimiento mediante el cual se convoca los referenda, el Consejo Constitucional esta facultado según el dispositivo 60 de la multicitada Constitución, para velar por la regularidad de las operaciones y la proclamación de resultados de referéndum previstas en los artículo 11 y 89.

<sup>13</sup> Idem. *Droit Constitutionnel*, p. 427 a 428.

## **1.2.2 ALEMANIA**

La Constitución de Weimar fue promulgada el 11 de agosto del año 1919, garantizando, en su texto, los derechos liberales, económicos y regulando algunas mecanismos de participación popular directa. El tratadista alemán Carlos Schmit al abordar la teoría de las decisiones fundamentales, señala que la Constitución alemana de 1919, introdujo en su texto, como decisiones fundamentales; el principio de la soberanía, permitiendo definir a Alemania como una República, democrática y federal; el principio de representación, y, el de división de poderes así como, el de los derechos fundamentales. En consecuencia, “considera que las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el congreso o el parlamento, sino únicamente por la voluntad del pueblo”.<sup>14</sup> En virtud de lo cual, es menester destacar que, la citada Constitución es reconocida por la influencia que ejerció en la creación de otros sistemas constitucionales para la construcción de una democracia moderna; no obstante, quedo en un plano idealista.

Los mecanismos de participación ciudadana directa que se adoptaron fueron: la iniciativa popular y el referendo en sus cinco modalidades.

La iniciativa popular,<sup>15</sup> de carácter legislativo, se encuentra regulada de manera implícita en el dispositivo 73.3 de la citada constitución y por la Ley de 1921, consistía en la solicitud hecha por la décima parte de los electores participantes en la última consulta electoral.

Por su parte, el artículo 73.4, otorgaba facultades al Presidente para solicitar se sometiera a referéndum el presupuesto, las leyes fiscales y las leyes sobre tratados.

Por último, todo proyecto de iniciativa popular debía, invariablemente, ser sometido a referéndum, a menos que, el mismo, hubiese sido aprobado en su totalidad por la cámara correspondiente.

Por su parte, el referendo, como ya se menciona con antelación, guardaba cinco modalidades, a saber: <sup>16</sup>

<sup>14</sup> Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, México, 2000. 12 edición. p. 119

<sup>15</sup> Concha Cantú Hugo A., Escobar Fornos Iván, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Op. cit., p. 149

<sup>16</sup> Idem. *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, p. 150 a 152

- a) El referendo constitucional se encuentra regulado en el artículo 76.1, el cual establece la necesidad de reunir la mayoría del voto favorable de los electores inscritos, a fin de aprobar una propuesta de iniciativa popular.
- b) El referéndum legislativo tiende a aprobar la consulta popular de una ley ordinaria, a través de tres mecanismos:
- ❖ El procedimiento de aprobación de una iniciativa popular de orden legislativo termina con la celebración de un referéndum, sólo en el caso de que el Reichstag lo hubiese rechazado.
  - ❖ El referéndum facultativo consiste en la solicitud hecha por el veinte por ciento del electorado, a petición de un tercio del Reichstag, con el objeto de someter a referendo el texto de una ley aprobada y cuya publicación haya sido retrasada en el término de dos meses. Esta modalidad tenía como finalidad brindar un mecanismo de defensa a las minorías de la cámara, sin embargo, tenía como inconveniente, retrasar el procedimiento de aprobación, por lo que no se contemplaron las leyes urgentes en este apartado.
  - ❖ El referéndum ejecutivo otorgaba al presidente la facultad de solicitar se sometiese a referendo cualquier ley aprobada por las cámaras en el término de un mes. A pesar de ello, nunca se celebró un referendo presidencial.
- c) El referendo de arbitraje tiende a solucionar los conflictos entre las cámaras por medio de la votación de la ciudadanía, cuya diferencia podía referirse a una ley ordinaria o a un proyecto de reforma constitucional.
- d) El referendo para la revocación del presidente, consiste en la posibilidad de revocar el mandato al presidente del Reich, conforme a una petición hecha por la mayoría de los dos tercios del Reichstag sometida a referéndum, pero si la petición de destitución era rechazada por el electorado, se reelegía, automáticamente, al Presidente para un nuevo mandato de siete años y se procedía a la disolución del Reichstag, por el contrario, si esta prosperaba, se ponía en peligro la estabilidad del Estado, por quedar vacante la presidencia.
- e) El referendo local, se encuentra regulado en el artículo 18, establece la autodeterminación de los pueblos, facultando a los Länders o Estados para someter a plebiscito las modificaciones internas del territorio de la República.

La actual Ley Fundamental de Alemania sustituyó a la Constitución de Weimer. Regula en su dispositivo 29, <sup>17</sup> la iniciativa popular, la votación o referéndum popular y la consulta popular, mismos que serán aplicables en los casos en que se requiera modificar y redefinir los límites territoriales de algunos Estados, o bien, se busque la constitución de nuevas entidades territoriales, para lo cual, establece como requisito primordial la aceptación de los ciudadanos, habitantes de los Estados afectados, de conformidad con las condiciones y requisitos que la misma ley señala para el efecto, así mismo, determina la creación de una Ley Federal que se encargará de reglamentar los citados mecanismos de participación ciudadana directa.

A nivel local, en los Länder, se practican técnicas de la democracia semidirecta; como son: el referéndum de abrogación o de decisión y la iniciativa popular de leyes.<sup>18</sup>

Sin embargo no contempla la participación ciudadana como un elemento más del procedimiento de reforma constitucional, ni dentro del procedimiento legislativo a nivel federal.

### **1.2.3 SUIZA**

Suiza es reconocida internacionalmente como la tierra de elección de la democracia semi-directa. Su Constitución data del año 1878. La idea de incluir al pueblo en el proceso de elaboración de leyes, y no solamente de textos constitucionales, fue admitida, primeramente, en el seno de los cantones.

La Landsgemeinde<sup>19</sup> eran asambleas de carácter legislativo constituidas por la reunión del conjunto de ciudadanos de un canton. En la Edad Media, existieron en la mayoría de los cantones, pero no subsistieron más que en unos cuantos: Appenzell, Glaris y Unterwald. Su característica primordial consiste<sup>20</sup> en que el poder supremo detentado por los ciudadanos es realmente ejercido por ellos, a través de la celebración de una reunión anual al aire libre.

<sup>17</sup> Estudio Nuner Uner legislación- Ley Fundamental para la República Federal Alemana, <http://www.estudionuner.com.ar/calemana.htm>

<sup>18</sup> Leclercq, Claude, *Droit Constitutionnel et institutions Politiques*, Op. cit., p.311 a 312.

<sup>19</sup> Idem., *Droit Constitutionnel et institutions Politiques*, p. 312

<sup>20</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Venezuela, Editorial exlibris, 2002, (s. .ed.) p 554-556

En general, sus funciones son de tipo, legislativo y electivas. Algunos autores la consideran la más pura expresión de la democracia directa.

La Constitución vigente regula dos mecanismos de democracia semi-directa, tales como: la iniciativa popular y el referéndum obligatorio tocante a la materia constitucional, así como, el referéndum facultativo respecto del proceso legislativo. De igual manera, todos los cantones suizos incorporaron estos dos mecanismos en sus Constituciones.

La multicitada Constitución establece la posibilidad de ser reformada de manera total o parcialmente(art.118); así mismo, determina que una Ley Federal señalará las formalidades conforme a las cuales se realizará la reforma total de la misma (art. 119); también, declara que la reforma parcial tendrá lugar ora por vía de iniciativa popular ora en las formas establecidas por la legislación federal; además, prevé la creación de una ley federal, cuyo texto contendrá las disposiciones relativas a las formalidades que deberán observar tanto las peticiones de iniciativa popular como los referéndum con relación a la reforma constitucional (art. 122); igualmente, señala como requisito esencial para que una reforma constitucional ya sea total o parcial, entre en vigor, la aprobación de la mayoría de los ciudadanos votantes y de los cantones (art. 123.1).

Con relación al referéndum constitucional, el pueblo suizo es compelido a pronunciarse sobre cualquier proyecto de reforma total (art. 120.1 y 2), o parcial (art.121.5, 121.6) a la Constitución, el cual puede provenir de una o de ambas Cámaras, o bien, de iniciativa popular. <sup>21</sup>

La iniciativa popular es admitida solamente en materia constitucional, revistiendo tres variantes: mediante el citada mecanismo se solicita la reforma total de la Constitución, en términos generales; o bien, a través de ella se propone una revisión parcial a la Constitución, en los mismos términos, o, se puede requerir una revisión parcial de la misma, presentado un proyecto articulado.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza- Estudio Nuner Uner-Legislación-  
<http://www.estudionuner.com.ar./csuiza.htm>.

<sup>22</sup> Aguilar de Luque Luis, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, Op. cit., p 120

El artículo 120 constitucional declara el derecho de los ciudadanos suizos a poner en marcha el procedimiento reformativo constitucional, mediante la solicitud hecha por 100.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio, pidiendo la reforma total de la misma ante la Asamblea Federal, en términos generales.<sup>23</sup> Así mismo, la institución en comento, es regulada por el artículo 121<sup>24</sup> respecto de reforma parcial a la Constitución, para que proceda esta, deberá presentar una petición hecha por 100.000 ciudadanos suizos, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor.

El procedimiento a seguir determina que cada iniciativa deberá constar de una sola disposición a revisar. Cuando la iniciativa presentada ante las Cámaras, en términos generales, sea aceptada, se le dará el mismo tratamiento que a una iniciativa parlamentaria; en cambio, si es rechazada, se someterá a referéndum, en caso de que el resultado de las votaciones sea afirmativo se procederá a reformar la Constitución en los términos prescriptos.

Por otro lado, establece también, que cuando la petición consista en la redacción de un texto articulado, siendo este aprobado, por la Asamblea Federal, se someterá a la aprobación del pueblo y de los cantones para determinar su adopción o rechazo, de igual manera, faculta a la Asamblea para proponer un contraproyecto o proposición de negativa, mismos que serán sometidos a votación popular.

La práctica permite demostrar que la facultad que otorga el presente artículo a las Cámaras referente a la posibilidad de redactar un contraproyecto, constituye una importante prerrogativa para ellas, puesto que, en la mayoría de las ocasiones los iniciadores terminan por desistirse a favor del contraproyecto, aunque también ha dado ocasión para disuadir a los ciudadanos de emprender una iniciativa popular.

Por su parte, el referéndum legislativo entraña, el pronunciamiento del pueblo sobre la adopción o rechazo de disposiciones de carácter legislativo. Tienen facultad para solicitarlo los ciudadanos reunidos en un número de 50.000

<sup>23</sup>. Ibidem

<sup>24</sup> Ibidem

(cincuenta mil) y a las autoridades correspondientes de ocho cantones.

De conformidad con lo establecido por el artículo 89,<sup>25</sup> las leyes federales los decretos federales y los tratados internacionales de duración indeterminada y no denunciables, así como, aquellos que prevean la adhesión a una organización internacional o lleven aparejada una unificación multilateral del derecho, constituyen el objeto del referéndum legislativo.

Los decretos federales con carácter de urgente, y aquellos que deroguen la Constitución, no perderán su vigencia al cumplirse el año de su entrada en vigor, siempre y cuando los ciudadanos suizos reunidos en un número de 50.000 (cincuenta mil) u ocho cantones, soliciten se sometan a referéndum el texto correspondiente, el cual de no ser aprobado por el pueblo en dicho plazo, no podrán ser renovados. Los referendo son vinculantes.

En suma, Suiza, es considerada por muchos, como la democracia semi-directa por excelencia sirve como modelo a varias Constituciones. La Constitución Suiza es de las más antiguas del Continente Europeo. En General, se realizan aproximadamente cuatro votaciones por año, Siendo el Canton de Zurich, el lugar donde las votaciones logran alcanzar la cifra de veinte por año. En fin, es el país donde más número de referéndum se han celebrado.<sup>26</sup>

#### **1.2.4 ITALIA**

Con fecha 2 de junio de 1946, se celebró un referéndum relativo a la modificación del antiguo régimen político. El objetivo era sustituir la Monarquía por la República. El resultado fue la creación de la Constitución del 27 de diciembre de 1947. La citada Constitución establece en su artículo 1 dos aspectos medulares; a destacar, considerados como fundamentos del orden estatal, primero, determina que; *“la forma de gobierno será la de una República democrática, y segundo que; la soberanía pertenece al pueblo quien la ejerce en las formas y en los límites de la Constitución”*,<sup>27</sup> a virtud de lo cual, se reconoce al pueblo como titular de la Soberanía, misma que ejercita por

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Concha Cantú Hugo A., Escobar Fornos Iván, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Op. cit. p.181 a 182

<sup>27</sup> Álvarez Vélez María Isabel (y) Alcon Yustas Fuencisla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, Op.cit., p. 415

dos vías; mediante la celebración de elecciones parlamentarias y por medio de la participación directa. Ahora bien, la participación popular reviste las siguientes modalidades de acuerdo al texto constitucional: la iniciativa popular y el referéndum de índole constitucional, legislativo y regional.

La iniciativa popular se encuentra regulada en el artículo 71 constitucional, el cual faculta al pueblo para presentar iniciativas de leyes. La propuesta debe ser formulada por al menos 50 000 electores debiendo versar sobre un proyecto articulado .

El texto de la misma deberá ser estudiado y votado por las cámaras, limitando con ello la participación de la ciudadanía, la cual se reduce en la simple promoción de una iniciativa legislativa. En la practica, se busca, por lo menos, captar, por medio de este mecanismo de participación ciudadana directa, la atención de la opinión pública sobre asuntos de interés general, debido a que, por lo general, las propuestas de leyes suelen ser modificadas e incluso rechazadas por las cámaras, ya que carecen de verdadero peso político, traduciéndose en una mínima intervención del pueblo italiano. No obstante ello, se reconoce la validez de dicha institución.

El artículo 138 constitucional<sup>28</sup> regula la reforma constitucional. Establece que las leyes relativas a la reforma constitucional deberán ser adoptadas por ambas cámaras, mediante dos deliberaciones sucesivas y separadas por un intervalo de tres meses, siendo aprobadas por una mayoría absoluta en la segunda votación, debiendo, así mismo, ser sometidas a referéndum popular, por lo cual se trata de un referéndum de tipo facultativo, puesto que, su celebración dependerá de que sea solicitado por una quinta parte de los parlamentarios de alguna de las cámaras, o bien, por cinco consejos regionales o por 500.000 mil electores, en un termino de tres meses a partir de la fecha de publicación del texto respectivo. No obstante, no será sometida a dicho mecanismo cuando haya sido aprobada por una tercera parte de los congresistas en una segunda votación.

<sup>28</sup> Idem., p.436

Por su parte el dispositivo 139 señala que la forma de gobierno republicana no podrá ser objeto de reforma constitucional.

Así mismo, la Constitución italiana regula al referéndum legislativo, de índole facultativo, en cuanto que establece como requisito para su validez jurídica, la solicitud presentada ante la autoridad correspondiente, de cinco consejos regionales o de 500.00 mil electores y teniendo el carácter de abrogatorio porque implica la abrogación de los textos legislativos vigentes. En tal sentido se refiere el artículo 75 constitucional que establece la viabilidad de convocar a referéndum a la ciudadanía a fin de decidir sobre la abrogación parcial o total de un texto legislativo o de un acto con valor de ley, imponiendo como único limitante la prohibición de someter a referéndum las leyes de orden tributario y presupuestal, de amnistía y de indulto y de autorización para la ratificación de tratados internacionales, a su vez, precisa como requisito para validar el acto, que haya intervenido en la votación la mayoría del electorado legítimamente registrado y que el sentido de la votación sea favorable. La ley del 25 de mayo de 1970,<sup>29</sup> reglamenta la participación popular.

Por su parte, el ilustre tratadista Ricardo Guastini expresa sobre el referéndum abrogatorio lo siguiente:” ...no es más que un contrapoder político del pueblo frente al Poder Legislativo, pero que en la mayoría de los casos un contrapoder de la minoría parlamentaria frente a la mayoría parlamentaria que aprueba la ley, la cual no necesariamente coincide con la mayoría que lo sostiene, o de un movimiento político no organizado en partido político”.<sup>30</sup>

Por su parte, el Tribunal de Casación es el órgano encargado de vigilar la legalidad de la iniciativa y el Tribunal Constitucional determinará su admisión.<sup>31</sup> La convocatoria del referéndum popular corresponde al Presidente de la República quien de conformidad con el dispositivo 87, deberá implementarla en los casos previstos por la multicitada Constitución.

Ahora bien, por lo que se refiere al ámbito local, el artículo 123 constitucional establece que toda Región contará con un estatuto, cuyo texto

<sup>29</sup> Leclercq, Claude, *Droit Constitutionnel et institutions Politiques*, Op. cit., p. 333 a 334.

<sup>30</sup> Concha Cantú Hugo A., *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Op. cit., p. 179

<sup>31</sup> Idem., p. 178 a 179

deberá comulgar con el de la Constitución Federal y con las leyes de la República, mismo que tenderá a regular en sus disposiciones los mecanismos de iniciativa popular y de referéndum sobre leyes o preceptos administrativos. Por su parte, los dispositivos 132 y 133 constitucionales determinan la aplicación de un referéndum de carácter obligatorio, cuando se requiera fusionar a dos o más Regiones o implique la creación de una nueva Región. Sin embargo, sólo tiene mero carácter consultivo, ya que, serán los órganos legislativos los encargados de tomar la decisión en consideración a los intereses de la República.<sup>32</sup>

En resumen, la experiencia de la República italiana respecto de la regulación y aplicación de los mecanismos de democracia semi-directa, es considerada relativamente reciente en comparación con otros regímenes políticos, tales como Suiza o Francia, ya que el primer referéndum data del año 1946. En opinión de algunos doctrinarios, la función de las instituciones de participación ciudadana directa en el sistema político italiano es de tipo complementario al régimen parlamentario sobre el que recae, sin lugar a dudas, el verdadero peso político, a fin de cumplimentar y facilitar la labor parlamentaria.<sup>33</sup>

### **1.2.5 PORTUGAL**

El 2 de abril de 1976 fue aprobada, por la Asamblea Constituyente, la nueva Constitución de la República portuguesa.

La citada Constitución declara como principios fundamentales: la instauración de una República soberana basada en la dignidad humana y en la voluntad popular; el establecimiento de un Estado de Derecho democrático, basado en la soberanía popular, tendiente a la profundización de una democracia participativa; la residencia de la soberanía en el pueblo; además, instituye como una de las funciones fundamentales del Estado, defender la democracia política, asegurar e incentivar la participación de los ciudadanos en

<sup>32</sup> Álvarez Vélez María Isabel (y) Alcon Yustas Fuencisla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, op.cit., p. 435

<sup>33</sup> Aguilar de Luque Luis, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, Op. cit. , p. 209-211

la solución de los problemas de orden nacional. Los citados principios se encuentran recogidos por los artículos constitucionales, 1, 2, 3 y la fracción c) del artículo 9, respectivamente.

El artículo 48 constitucional reconoce a los ciudadanos, el derecho de participar directamente en la política del país <sup>34</sup>; permitiendo correlacionarlo con lo establecido en la parte tercera del texto en comento, donde se expresa de manera textual en los preceptos 111 y 112, respectivamente, lo siguiente: “El poder político pertenece al pueblo y es ejercido en los términos de la Constitución”, y, “la participación directa y activa de los ciudadanos en la vida política constituye condición e instrumento fundamental en la consolidación del sistema democrático”.<sup>35</sup>

Por lo tanto, el pueblo, por medio del cuerpo electoral, ejerce su derecho a participar de manera directa en el escenario político, a través de un mecanismo de democracia semi-directa, denominado: Referéndum.

El referéndum se encuentra regulado en el artículo 118 constitucional, mismo que establece las condiciones y requisitos a observar para legalizar el proceso referendario. En principio, faculta al presidente de la República para someter a referéndum obligatorio, cuestiones de relevante interés nacional, previa propuesta de la Asamblea de la República o del Gobierno. Las propuestas deberán ser revisadas a fin de verificar su legalidad y constitucionalidad. Aquellas que hayan sido rechazadas por el Presidente de la República y/ o por la ciudadanía en referéndum, no serán presentadas en el mismo periodo de sesiones legislativas, a menos que, sea renovada por completo la Asamblea de la República o dimita el Gobierno. Además, exceptúa del proceso de referéndum a las materias comprendidas dentro de los artículo 164 y 167, correlativamente, cuyo texto hace referencia a la competencia exclusiva de la Asamblea de la República en el ámbito de la política y legislativo, así como, a la faculta que la misma le otorga a ésta, para legislar sobre determinadas materias; también excluye a las cuestiones de carácter presupuestario, tributario o financiero.

<sup>34</sup> Idem. p. 515

<sup>35</sup> Idem. p. 531

No contempla el referéndum constitucional.<sup>36</sup>

En los mismos términos se refiere el artículo 170 constitucional que faculta a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno a presentar iniciativa de leyes y de referéndum, y a las asambleas legislativas regionales respecto al ámbito de su competencia. Las propuestas no deberán significar gastos innecesarios, de lo contrario no procederán. Los proyectos de ley y las propuestas de referéndum debidamente presentados, que hubiesen sido rechazados no podrán ser presentados en el mismo período de sesiones; en cambio, cuando no hubiesen sido votados, podrán serlo en el próximo periodo de sesiones, sin necesidad de presentación. Las comisiones parlamentarias están facultadas para presentar textos sustitutivos respecto de los ya estudiados, cuando éstos no hayan sido reiterados.<sup>37</sup>

De lo que se colige que la Constitución portuguesa estatuye en sus apartados una sola institución de democracia directa, llamada referéndum legislativo, con carácter facultativo, ya que, su operatividad depende de que los sujetos de derechos señalados en la misma, presenten una propuesta de referéndum; limitando la participación de la ciudadanía a la aprobación o rechazo del proyecto o propuesta sometido a su consideración, sin tener derecho de presentar iniciativas de leyes o propuestas de referéndum, siendo vinculatorio porque el resultado deberá acatarse.

### **1.2.6 ESPAÑA**

La Constitución española de 1978, aprobada por las Cortes el 31 de octubre del mismo año y ratificada por el pueblo español en referéndum el 6 de diciembre del año en comento. Pese a ello, establece como forma de Gobierno la monarquía parlamentaria. A virtud de lo cual, Declara: “la Soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. <sup>38</sup>

En efecto, la propia Constitución señala en su numeral 9, sección 2 que: “Corresponde a los poderes públicos.....facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política....”. En relación a ello, el numeral 23, fracción 1,

<sup>36</sup> Idem. p.542

<sup>37</sup> Idem. 529

<sup>38</sup> Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, España, 2003, p.14

establece el derecho de los ciudadanos españoles ha participar de manera directa o por vía de sus representantes, en los asuntos públicos.<sup>39</sup> Lo que significa, por ende, el reconocimiento a nivel constitucional, del derecho del pueblo, ejercido a través de los ciudadanos, a constituirse en actores políticos activos, de acuerdo a las disposiciones del presente ordenamiento.

Como resultado, la actual Carta Magna prevé como mecanismos de participación ciudadana directa la iniciativa popular y el referendo. Ya la Constitución de 1931 contemplaba en su articulado el mecanismo de referéndum.

La iniciativa popular esta regulada en el artículo 87, fracción 3, cuyo texto determina la creación de una ley orgánica encargada de regular las formas de ejercicio y los requisitos que deberán cumplir las propuestas de ley, las cuales deberán reunir, para su efectividad, la cantidad de por lo menos 500.000 firmas legalmente acreditadas. <sup>40</sup> Excluye de las materias objeto de iniciativa popular, las relativas a la ley orgánica, las de carácter tributario o del orden internacional, así como, la prerrogativa de gracia.

El siguiente mecanismo de democracia directa regulado por la presente Constitución, se encuentra previsto en el dispositivo 92, <sup>41</sup> mismo que señala como objeto del referéndum consultivo, las decisiones políticas de especial trascendencia. La propuesta deberá ser presentada por el Presidente del Gobierno, debiendo contar con la autorización del Congreso de los Diputados, a para que el Rey convoque a referéndum. Además, determina la necesidad de crear una ley sobre referéndum con el propósito de establecer las condiciones y el procedimiento aplicables al mismo, en sus diferentes modalidades, decretándose, al efecto, la Ley del 18 de enero de 1980 sobre las distintas modalidades del referendo y la Ley de Iniciativa Popular del 26 de marzo de 1984.<sup>42</sup> En correlación a ello, el artículo 149 fracción 32<sup>a</sup> establece como competencia exclusiva del Estado autorizar las convocatorias de consultas populares por vía de referéndum<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Idem. p 20

<sup>41</sup> .Idem. p.42

<sup>42</sup> Idem. p. 43 a 44

<sup>43</sup> Concha Cantú Hugo A., *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Op. cit., p. 176 a 178

El procedimiento de reforma constitucional se haya previsto en los artículos 166 al 169 constitucionales.<sup>44</sup> El artículo 166 determina que pertenece el derecho de iniciativa de revisión constitucional al Gobierno, al Congreso y al Senado, así como, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, en consecuencia, el pueblo queda excluido de presentar propuestas de reforma a la misma.

El proyecto reformativo deberá seguir las indicaciones mencionadas en el numeral 167 respecto de la manera en que se llevarán a cabo las votaciones en las Cortes Generales a efecto de llegar a un acuerdo.

Toda reforma debidamente aprobada por ambas Cámaras, podrá ser sometida a referéndum popular facultativo para su ratificación cuando así lo solicite una décima parte de los miembros de la Cámara solicitante, en un término de 15 días contados a partir del día siguiente a su aprobación.

Cuando la reforma trate de una revisión total a la misma o una parcial sobre los Derechos Fundamentales, las Libertades Públicas”, “De la Corona”; el proyecto se considerará aprobado si el resultado de la votación arroja una mayoría de dos tercios por cada una de las Cámaras, en dado caso, se procederá a la disolución de las Cortes, con el objeto de que las nuevas Cámaras, estudiada la propuesta, procedan a su votación. Aprobado el proyecto de reforma, conforme a los lineamientos establecidos en esta Constitución y por la ley Reglamentaria, se someterá a referéndum de ratificación, según lo previene el artículo 168 constitucional.

El referéndum es obligatorio, ya que su validez depende de la ratificación popular de la mayoría absoluta del electorado nacional.

La Constitución española prevé la iniciativa popular en materia legislativa, pero no la contempla para efecto de reforma constitucional. Por lo que se refiere a la figura del referéndum facultativo consultivo sobre la toma de decisiones trascendentales en materia política, si bien, no tiene efectos jurídicos, si los tiene prácticos, por la trascendencia política que conlleva el sentido de la voluntad popular sobre un asunto en particular.

<sup>44</sup> Idem. p. 66 a 69

El referéndum constitucional es de ratificación . En la práctica, se han celebrado doce consultas populares dentro del período comprendido entre 1931-1986, relativas a referéndum y plebiscitos nacionales y locales.

### **1.2.7 IRLANDA**

La Constitución irlandesa data del año 1837. “Proclama que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, emanan de Dios a través del pueblo que tiene derecho a designar a los gobernantes así como a pronunciarse sobre cualesquiera cuestiones de política nacional, conforme a las exigencias del bien común”. “Por lo tanto, los poderes así conferidos al pueblo, sólo podrán ser ejercidos por los órganos que instituye la propia Constitución o bajo su autoridad”.<sup>45</sup>

En relación a lo anterior se desprende que el pueblo puede intervenir en la política nacional a través de sus representantes y de instituciones de participación ciudadana directa.

La propia Constitución recoge la figura del referéndum, confiriendo al artículo 47 la tarea de señalar las disposiciones aplicables al proceso referendario en materia constitucional y legislativa.

Por su parte, el artículo 46 establece las disposiciones relativas al proceso de reforma constitucional.<sup>46</sup> Prevé como medios para enmendar su texto, la modificación, la derogación y la adición. El proceso inicia con la presentación de un proyecto de ley denominado “Acta de enmienda de la Constitución”, promovido por la Cámara de Representantes, mismo que deberá ser aprobado por ambas Cámaras del Parlamento, a fin de someterlo a referéndum popular, en consonancia con lo previsto por las disposiciones de la vigente Ley sobre referéndum, después, será enviado al Presidente de la República para su promulgación. En correlación a lo cual, el artículo 47, sección

<sup>45</sup> Álvarez Vélez María Isabel (y) Alcon Yustas Fuencisla, Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea, Op. cit. p 376

<sup>46</sup> Idem. p.404,405

1, determina que el sentido de la votación deberá ser favorable a la propuesta para considerarla aprobada por el pueblo.<sup>47</sup>

Por tanto, se trata de un referéndum de ratificación, ya que, la ciudadanía deberá pronunciarse respecto de un proyecto previamente aprobado por el Parlamento con el propósito de confirmar o rechazar el sentido del mismo.

Por otro lado, no reconoce al pueblo el derecho de presentar iniciativas de reforma constitucional.

En cuanto al referéndum legislativo, este, se ejercita en relación a cualquier proyecto de ley debidamente aprobado por ambas Cámaras, salvo que sea de carácter financiero y que sea un proyecto de ley para el cual haya sido acortado el plazo, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 23.

De conformidad con,<sup>48</sup> el artículo 27, corresponde a los miembros del Parlamento presentar una iniciativa de consulta popular, cuando se reúna la mayoría en el Senado, o bien, se congregate al menos un tercio de los integrantes de la Cámara de Representantes. la iniciativa deberá contener una propuesta de tal importancia nacional que amerite la consulta. Será presentada ante el Presidente de la República, acompañada de una exposición de motivos, al cuarto día de haber sido aprobada por las Cámaras. Por su parte, el Presidente deberá pronunciar su decisión en los términos señalados en el texto en comento. Cuando el Presidente considere la procedencia de una propuesta, lo hará del conocimiento del Ministro de Gobierno y de los Presidentes de ambas Cámaras, misma que firmará para su promulgación hasta que haya sido aprobada por el pueblo en referéndum, dentro de un período de dieciocho meses desde la fecha de decisión del Presidente, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 sección 2, el cual dispone que se considerará rechazado un proyecto cuando la mayoría de los votos sean en contra de su promulgación como ley, debiendo sumar no menos de treinta y tres coma treinta y tres por ciento de los votantes censados, o, por una resolución de la Cámara de Representantes aprobada en el mismo periodo después de haber sido disuelta y vuelta a reunir.

<sup>47</sup> Idem. p.405

<sup>48</sup> Idem. p 393, 394

Por lo que se refiere a la iniciativa popular en materia legislativa la Constitución no la contempla.

En la práctica, podemos mencionar dos casos que han dado lugar a la celebración de un referéndum, el primero, fue en diciembre de 1972, respecto a la aprobación de la Quinta Ley de Enmienda Constitucional, en virtud de la cual se reconocía la existencia de otras confesiones religiosas, otorgando ciertos privilegios a la Iglesia Católica; el segundo, se celebró a fin de aprobar la adhesión de Irlanda a la Unión Europea, de conformidad por la Tercera Ley de Enmienda Constitucional que se materializó en 1973.<sup>49</sup>

En suma, el Presidente de la República goza de una amplia facultad discrecional, para determinar cuando una propuesta de ley es considerada de “interés nacional” que por su trascendencia deba ser sometida a la voluntad popular, porque, basta con que considere que un proyecto de ley no deba ser sometido al conocimiento de la ciudadanía, para que en ejercicio de la facultad que le otorgada el artículo 26, sección, 3, proceda a firmar el proyecto de ley, previa aprobación del Tribunal Supremo, pero, por el contrario, si el Tribunal en comento señala la inconstitucionalidad del proyecto en su totalidad o de alguno de sus preceptos, entonces, el Presidente se rehusará a firmarlo y promulgarlo.<sup>50</sup> Por lo tanto, la actuación del Presidente de la Republica es eminentemente fundamental, para entender la política de gobierno actual.

### **1.3 DESARROLLO HISTÓRICO DEL REFERÉNDUM EN AMÉRICA**

#### ***1.3.1 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA***

La Constitución de Filadelfia de 1787 no consagra los mecanismos de democracia directa, sin embargo, la mayoría de las Constituciones locales contempla algunas de sus formas, Tales como; el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular y el recall.

<sup>49</sup> Idem. p.401,405

<sup>50</sup> Idem. p.393

El tratadista Iván Escobar Fornos, señala sobre las formas de democracia semi-directa reguladas por las entidades federativas de Norteamérica, las siguientes: “El referendo existe en 26 estados, y en California se celebran con frecuencia. Las Constituciones de 23 estados consagran disposiciones para uno u más tipos de iniciativas populares. En 17 estados se puede usar la iniciativa popular para el proceso de reforma constitucional. En 21 estados se puede usar para el proceso de aprobación de estatutos ordinarios. Catorce Constituciones de los estados consagran la revocación del mandato para los funcionarios estatales”.<sup>51</sup>

El sistema constitucional del estado de Colorado regula el mecanismo de la apelación de sentencia, el cual tiene por finalidad someter a la votación popular una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, Por lo que, faculta al 5 % del electorado para solicitar se someta a referendo la ley que el Tribunal Supremo del Estado haya declarado inconstitucional. Se le ha llamado, también, “apelación popular de sentencia”.<sup>52</sup>

Las cortes de justicia con cierta frecuencia intervienen revisando la legalidad de las iniciativas populares impidiendo en muchos casos que lleguen a la votación popular, frustrando así las justas aspiraciones populares.

Se puede afirmar que a nivel estatal este tipo de democracia fortalece a las instituciones políticas y legitima el ejercicio del poder. Son usadas con el fin de apoyar causas tanto progresistas como conservadoras. La incorporación de éstos mecanismos implica el compromiso de impulsar la participación ciudadana directa en los asuntos políticos de la comunidad. <sup>53</sup>

### **1.3.2 CANADÁ**

En Canadá la practica de la democracia es una de las más antiguas del continente. Su democracia es de tipo parlamentaria e inspiración británica. Cuenta, además, con un sistema federal auténtico.

<sup>51</sup> Concha Cantú Hugo A., Escobar Fornos Iván, Sistema Representativo y Democracia Semidirecta, Op. cit. p. 183.

<sup>52</sup> idem p. 146

<sup>53</sup> idem p. 43

La Constitución canadiense esta integrada por varios documentos a saber: el Acta Constitucional de 1867, las actas constitucionales de 1960, 1965, 1975, etc, los estatutos que crean nuevas provincias y alternan los límites entre ellas y la nueva Acta Constitucional de 1982.<sup>54</sup>

A nivel federal no se contempla ningún mecanismo de democracia semi directa.

En la historia de Canadá, desde 1867, solo se han celebrado tres referéndums, siendo el más importante, destaca Gérald A. Beaudoin, el realizado<sup>55</sup> el 26 de octubre de 1992 sobre el Acuerdo de Charlottetown, por medio del cual se buscaba reformar al Senado, y otros asuntos pendientes. De tal manera que, el gobierno federal decidió someter a consulta popular el Acuerdo, antes de proceder de conformidad con el procedimiento de enmienda descrito en la propia Constitución, Lo anterior para efecto de legitimar políticamente la propuesta. Así mismo, Québec, hizo lo propio en su territorio, sometiendo el Acuerdo a referenda. No obstante, este referéndum no fue obligatorio, no forma parte del procedimiento de reforma constitucional y no tiene consecuencias legales, sólo de carácter político. En relación a ello, el estatuto federal sobre referéndum faculta a las provincias a fin de que ellas administren su propio referéndum dentro del marco de referencia del referéndum nacional.

A pesar de que la Constitución canadiense no contempla el referéndum constitucional, políticamente, es un instrumento de suma importancia, porque, algunas provincias como Québec, Alberta y Columbia Británica, determinaron en sus legislaciones que antes de ratificar cualquier reforma constitucional era menester celebrar un referéndum popular, lo cual traía como consecuencia lógica, la presión entre los líderes del gobierno federal de realizar un referenda a nivel nacional a fin de conciliar los diversos intereses, puesto que, sería inconcebible que sólo algunas

<sup>54</sup>. Rabasa Emilio, Las Constituciones de Canadá, Los Estados Unidos de América y México, UNAM, México, editorial Porrúa, 2003, p.12-13

<sup>55</sup>.- Gutiérrez H. Teresa, Vereá C. Mónica, Canadá en Transición, UNAM, CISAN, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México 1994, p.104 a 109

provincias se preocuparan por obtener el consentimiento de sus electores y otras no.

El caso de Québec requiere de una especial atención. Los diversos grupos de poder han utilizado la figura del referéndum con el fin de buscar un tipo de asociación entre la provincia y el resto de Canadá, así como, también, su separación de aquélla. Así, con fecha 20 de mayo de 1980 y 30 de octubre de 1995,<sup>56</sup> respectivamente, se celebraron dos referenda en la provincia de Québec, sobre su posible separación del resto de Canadá. Ambos fracasaron. En respuesta a ello y al apoyo obtenido de la Corte, mediante la resolución judicial de 1998, en la que se determinó el respecto a las decisiones democráticas separatistas quebequenses, siempre que fueren favorecidas por el electorado vía referéndum, el gobierno federal decretó la Ley Claridad o Bill C-20 en 1999,<sup>57</sup> por medio de la cual imponía restricciones a la realización de referenda o plebiscitos que implicaran fragmentación nacional.

### **1.3.3 AMERICA LATINA**

La influencia Europea sobre América Latina a propiciado la regulación de diversos mecanismos de la democracia semi-directa. Ello, con el objeto de mejorar la representatividad, fomentar e incrementar la participación popular en los procesos políticos y fortalecer la estabilidad del país. Siendo los más recurridos: la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato.

En consecuencia, examinaremos los textos constitucionales de países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile.

### **ARGENTINA**

Argentina consagra en sus artículos 39 y 40 la iniciativa popular de leyes y la consulta popular respectivamente.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Hristoulas Claude Denis Athanasios, Wood Duncan, coeditores H Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Editorial Porrúa, , 2005, p. 171 a 178

<sup>57</sup> Idem. p. 179-180

<sup>58</sup> Concha Cantú Hugo A., Escobar Fornos Iván, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Op. cit. p. 152 a 154

Para que la iniciativa popular opere, de acuerdo al texto del artículo 39, es imprescindible la presentación de un proyecto de ley por parte de no menos del 3% del padrón electoral nacional ante la Cámara de Diputados, el cual no deberá versar sobre materias relativas a la reforma constitucional, los tributos, los tratados internacionales, el presupuesto y la materia penal; presentado en forma y tiempo, deberá ser estudiado en un término de doce meses. Para tal efecto, exige la creación de una ley reglamentaria.

Por su parte, el numeral 40 regula dos modalidades de la consulta popular disponiendo que, la consulta será considerada vinculante cuando se refiera a la materia legislativa, siendo el procedimiento el siguiente: la Cámara de Diputados propondrá al Congreso someter a consulta popular cualquier proyecto de ley, que no trate sobre las materias excluidas. Queda exceptuado del veto presidencial, la ley de convocatoria a la consulta y la sanción de la propuesta de ley a probada por el electorado, misma que se convertirá en ley y su promulgación será automática. El artículo 37 dispone que el voto es obligatorio.

Por lo que se refiere a la consulta popular no vinculante, será convocada por el Presidente de la República o por el Congreso, el voto no es obligatorio. Se establece la necesidad de instituir una Ley reglamentaria.

A nivel local, la mayoría de los textos constitucionales establecen dispositivos tales como: la iniciativa popular de leyes, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria. En la práctica, algunos se han aplicado.

Finalmente, algunos autores expresan que la regulación de los citados mecanismos de democracia participativa son débiles, permitiendo mantener el control de la ciudadanía, por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, impidiendo, en consecuencia, que la intervención ciudadana sea eficaz.

## **BRASIL**

La Constitución brasileña data de 1988. El numeral 14 dispone el ejercicio del plebiscito, el referendo y la iniciativa popular. <sup>59</sup>

<sup>59</sup> Idem. p. 154 ,155

Compete al Congreso nacional autorizar referendos y convocar plebiscitos de conformidad con lo señalado por el artículo 49 fracción XV.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 61.2, todo proyecto de iniciativa popular de leyes deberá ser presentado ante la Cámara de Diputados, por el 1% del electorado a nivel nacional, distribuidos en cinco estados, con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos.

En el ámbito estatal, según lo preceptuado por el dispositivo 27.4, se práctica solamente la iniciativa popular.

En virtud de lo anterior, es menester que, en la práctica, la ley reglamente los citados mecanismos de democracia semi directa, para su mejor funcionalidad.

Actualmente, se han celebrados plebiscitos y referendos. De tal manera que, como ejemplo, en abril de 1993, se celebró un plebiscito a fin de que el pueblo decidiera sobre la forma de gobierno de entre la Monarquía y República, arrojando como resultado la legitimación del régimen republicano.

## **COLOMBIA**

La Constitución de Colombia de 1991 prevé en sus preceptos 1 y 2, las bases de una democracia participativa.<sup>60</sup> En consecuencia, el numeral 40 del citado texto, dispone mecanismos de participación ciudadana, de los cuales son considerados ejemplos de democracia semi-directa; los plebiscitos, referendos, consultas populares y la revocación de mandato, de la misma manera y a fin de reforzar lo dicho en el artículo anterior, el dispositivo 103 señala como mecanismos de participación del pueblo: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa y la revocación de mandato.

A efecto de reglamentar los multicitados mecanismos, para una mayor efectividad y funcionalidad, se decretaron, en el año de 1994, las leyes estatutarias 131 y 134. <sup>61</sup>

La ley 134, en su artículo 7, regula la figura del plebiscito, estableciendo

<sup>60</sup> Idem., p. 154 ,155

<sup>61</sup> Idem., p. 155

que serán materia de plebiscito, determinadas decisiones del ejecutivo. Teniendo el carácter de obligatorio. En consonancia, el artículo 80 de la ley en cita, señala que se requiere del voto favorable de la mayoría del electorado para su validez.

Ahora bien, la institución del referendo es regulado por el artículo 3 de la ley 134, definiéndolo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Por lo tanto, puede ser derogatorio y aprobatorio, los que a su vez, atendiendo a la validez territorial de la norma respectiva, se dividen en nacionales y territoriales. Así, el dispositivo 5 dispone la modalidad del referendo aprobatorio y derogatorio.

Los referendos territoriales se realizan dentro de un departamento en relación con ordenanzas, en un distrito o municipio en relación con acuerdos o en una comuna, corregimiento o localidad en relación con una resolución local.

Pueden ser objeto de iniciativa y decisión popular todas las materias, salvo las siguientes: las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, de conformidad con los textos de los artículos 154, 300, 313, 322 y 336 constitucionales; las presupuestales, las fiscales o tributarias; las relaciones internacionales; las concesiones de amnistía o indultos, y las relativas a preservar y restablecer el orden público de acuerdo al artículo 29 de la Ley 134.

Así mismo, los referendos pueden ser, también facultativos y obligatorios. Operará el referéndum obligatorio cuando se trate de alguna decisión del Congreso de convertir una región en entidad territorial, así como, cuando se refiera a reformas constitucionales que afecten a los derechos y garantías señalados en el capítulo I, título II de la Constitución, o al Congreso.

La Consulta popular es normada por los artículos constitucionales 104, 105, 319 y 321. Por su parte el artículo 8 de la ley 134 determina que la consulta versara sobre una pregunta de carácter general respecto de un asunto de interés nacional, departamental, municipal, distrital o local, sea sometido a la consideración popular por el presidente de la República, el gobernador o el

alcalde, respectivamente. Quedan exceptuadas las modificaciones a la Constitución. Tiene el carácter de obligatoriedad. El procedimiento respectivo se encuentra establecido en los artículos 50, 53, 54 y 55 de la Ley 134.

El contenido de los numerales 40, 103, 106, 154, 155 y 375 constitucionales, regulan la figura de la iniciativa popular, así mismo, el artículo 2 de la Ley en cita, la define como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de actos legislativos y de ley ante las autoridades respectivas, de conformidad al orden estatal. Se requiere el 5% del electorado para promover una iniciativa popular. Quedando, también, restringidas a la misma las materias que no pueden ser objeto de referendo.

El Cabildo abierto es regulado por la Ley 134, definiéndolo en su dispositivo 9, como la reunión pública de los consejos distritales, municipales o de las juntas administrativas locales, donde los habitantes participan de manera directa en las discusiones sobre asuntos de su interés. El procedimiento correspondiente se encuentra previsto en los artículos 81 al 87 de la multicitada Ley.

La revocación de mandato consiste en un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido al gobernador o al alcalde. En correlación a ello, el artículo 64 de la ley en mención, prevé la citada institución solamente en el ámbito estatal. El procedimiento respectivo esta regulado en los artículos 64, 65 y 69 de la Ley 134.

La Constitución Colombiana, es una de las más avanzadas, por el reconocimiento que hace del derecho del pueblo a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sin embargo, el constante estado de guerra y las condiciones difíciles en que se desarrollan la vida cotidiana dificultan la aplicación normal de la democracia semi-directa.

## **CHILE**

Los mecanismos de la democracia semi-directa no encuentran en la Constitución un verdadero arraigo. Sin embargo, desde el año 1831 hasta el de 1995, se tiene registro de once convocatorias populares entre plebiscitos y consultas con motivo de asuntos de interés nacional.

La Constitución dispone en su artículo 5 que la soberanía reside en la nación y se ejerce a través del plebiscito y de elecciones periódicas. Consecuentemente, el numeral 18 del citado texto constitucional, determina la creación de una ley orgánica constitucional a fin de organizar el sistema electoral, así como la forma en que se llevarán al cabo los procesos electorales y plebiscitarios de conformidad con la Constitución.<sup>62</sup>

En cuanto a la materia que puede ser objeto de elecciones y plebiscitos, el dispositivo 15 de la misma, dispone en su contenido constitucional que sólo se someterán a dichos procesos los supuestos expresamente establecidos por la Constitución.

Así mismo, la propia Carta Magna prevé la modalidad de plebiscito constitucional, de conformidad con lo preceptuado por los numerales; 32.4, 117 y 119, donde queda expresamente regulado su procedimiento. Dicho plebiscito tiene la característica de ser de tipo facultativo, puesto que, el presidente está facultado para convocar a la ciudadanía, a fin de que se pronuncie sobre un proyecto de reforma constitucional, previa aprobación del Congreso y del veto presidencial, y cuya convocatoria sea postulada por el Congreso, de tal suerte que, queda a su consideración someterlo a plebiscito popular o bien sancionarlo y publicarlo.

Existe la posibilidad de que tanto el veto como la insistencia del Congreso fueren parciales, en cuyo caso, se puede proceder a someter el proyecto a plebiscito sobre los puntos en desavenencia. El resultado es obligatorio.

El dispositivo 107 constitucional reglamenta la modalidad de plebiscito comunal, señalando, para el efecto, la creación de una ley orgánica

<sup>62</sup> Idem., p. 162 a 165

constitucional, con el objeto de establecer la normatividad aplicable para su funcionamiento.

Como ejemplo de la aplicación de la democracia semidirecta, en Chile, existe el antecedente del plebiscito celebrado en octubre de 1988, relacionado con la prolongación del mandato del presidente Pinochet, mismo que fue rechazado por el pueblo chileno, permitiendo con ello, acelerar la apertura democrática

Es innegable que la presencia de las multicitadas instituciones han comenzado a dar frutos en nuestro continente, empezando con una nueva era donde la intervención ciudadana será cada vez más obligada, por lo tanto, es pertinente continuar realizando consensos políticos con la finalidad de efectuar las mejoras necesarias para dar una mayor certidumbre política y jurídica a los pueblos.

#### **1.4 EL REFERÉNDUM EN MÉXICO**

##### ***1.4.1 INTENTOS LEGISLATIVOS POR INTRODUCIR EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL DE 1857***

Es de gran relevancia subrayar que ninguna de las Constituciones que han regido al Estado mexicano han contemplado instituciones de democracia semi-directa. No obstante, como ejemplo de la madurez política que mostraron algunos congresistas del 57 aludiremos a la propuesta de reforma constitucional postulada por Melchor Ocampo, que a la luz del entendimiento muestra el interés de algunos por involucrar a la sociedad civil en la construcción del Estado, mismo que se ha mantenido, en la actualidad, dentro deo seno de algunos sectores de la política y de la sociedad en general.

En este orden de ideas, se dispuso que el Congreso Constituyente encargado de redactar la Constitución de 1857, convocado por el presidente provisional Juan Álvarez, se ocuparía de analizar la propuesta que en materia de reforma constitucional presentó la Comisión de Constitución encabezada por Melchor Ocampo. La propuesta se apegaba al modelo francés, definiendo el

procedimiento de reforma de la siguiente manera: el Congreso acordaría conforme al voto favorable de las dos terceras partes de los congresistas presentes que artículos serían objeto de reforma, dicho acuerdo se publicaría en los periódicos, tres meses antes de las respectivas elección de la subsiguiente Legislatura, periodo en el cual los electores debían pronunciarse sobre la propuesta, manifestando su aceptación mediante los poderes conferidos a los diputados, consiguientemente, la Legislatura electa resolvería al respecto; en caso de aprobar las reformas, estas debían ser sometidas a votación popular, mismas que de ser aprobadas por la mayoría de los electores tendrían que ser sancionadas por el Ejecutivo.<sup>63</sup>

Cabe hacer notar que la citada propuesta innovaba en el sentido de implementar en el procedimiento reformativo, el requerimiento de la publicación del texto de la propuesta en los diarios nacionales, así como, la figura del referéndum constitucional.

En tal sentido, los diputados Villalobos, Moreno y Zarco pronunciaron argumentos en contra del proyecto por considerarlo un procedimiento largo y contrario al sistema de elecciones indirectas adoptado por el Congreso.

Así mismo, Guillermo Prieto, manifestó que tal proyecto proponía la intervención de la ciudadanía de manera poco eficaz, ya que, no bastaba con responder sí o no, porque tal procedimiento impedía la manifestación libre de la opinión pública.

Sin embargo, por su parte, Melchor Ocampo, defendió su propuesta señalando la pertinencia en la confianza del “grueso buen sentido del pueblo”, en el mismo sentido, se expreso José María Mata, al decir que gracias a la oportunidad que ofrecía el hecho de ser publicada la propuesta en la prensa nacional, se abría la posibilidad de conocer otras formas de pensamiento, contribuyendo al esclarecimiento de las ideas y permitiendo la formación crítica de los ciudadanos.

Pese a los esfuerzos la propuesta no prospero. Triunfo la iniciativa de Francisco Prieto, la cual quedo plasmada en el artículo 127 de la Constitución

<sup>63</sup> Idem. p. 693 a 696.

del 57, adoptando el modelo americano, donde las reformas a la Constitución deben ser sustanciadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En fin, el constituyente del 57 no incluyó en el procedimiento de reforma constitucional al referéndum, porque prefirió defender el sistema representativo, no obstante, la propuesta de Melchor Ocampo constituye un verdadero ejemplo de voluntad política, configurándose en un modelo a seguir.

#### ***1.4.2 REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA DE 1917***

Los mecanismos de la democracia semi-directa no han sido recogidos por la Constitución mexicana de manera que pudiesen ser aplicados a nivel federal. Mediante la Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, se otorgó facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre referéndum de iniciativa popular en lo relativo al Distrito Federal.<sup>64</sup>

La referencia histórica a la que aludimos fue adicionada en la 2ª base fracción VI, sección tercera, del artículo 73 constitucional, que a la letra decía:

Artículo 73

” El Congreso de tiene facultad” :<sup>65</sup>

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

De lo cual se desprende que la reglamentación del referéndum y la iniciativa popular en el texto constitucional, tendría como finalidad, que los ciudadanos del Distrito Federal tuvieran mayor injerencia en la vida política de la ciudad, para lo cual, establece la imperiosa necesidad de regularlos en una ley, cuyo propósito fuera establecer su forma y procedimiento.

<sup>64</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, IJ, México, editorial Porrúa, 1998, II tomo, 12 edición, p. 1170 a 1172

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, editorial Porrúa, 1983, 73 edición, p. 56-57

La reglamentación de los mencionados mecanismos fue incompleta haciéndolos inoperables. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, los regulo de manera parcial en sus dispositivos 52 al 59.

Como consecuencia, el 25 de octubre de 1993 se reformo nuevamente el texto constitucional, suprimiéndose la fr. VI del invocado artículo 73. El nuevo texto faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.<sup>66</sup>

#### **1.4.2.1 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

La ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, decretada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, es el documento donde se define, entre otros, la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa popular.<sup>67</sup>

El Capitulo VI del citado ordenamiento regula en sus numerales 52 al 59 la participación política ciudadana.<sup>68</sup>

Los derechos de los ciudadanos a participar en los referéndum y en las iniciativas populares se encuentran plasmados en el artículo 52, por su parte el numeral 53 determina que ambos mecanismos se integran en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

El citado ordenamiento legal, en su artículo 54, faculta al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, para iniciar el procedimiento respectivo al referéndum, sin embargo, al tratarse de reglamentos, la competencia corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

<sup>66</sup> Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., p. 644

<sup>67</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, México, Editorial Porrúa, 1992

<sup>68</sup> dem., p. 49 a 53

Por su parte, el dispositivo 55, disponía que la iniciativa popular legislativa debía ser presentada por un mínimo de cien mil ciudadanos, comprendiendo cinco mil por cada una de las dieciséis Delegaciones componentes del Distrito Federal.

Los resultados del referéndum en caso de ordenamientos legales y reglamentos tendrían efectos vinculantes para el Ejecutivo Federal.

De tal manera que, el referéndum es obligatorio o facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión de acuerdo a los supuestos señalados por la ley respectiva, por lo tanto, se considera obligatorio cuando los procesos de referéndum tocantes a los ordenamientos legales y reglamentos, afecten a la totalidad de la población satisfaciendo necesidades de carácter general. Por ende, el referéndum facultativo se aplicará en los casos no previstos para la ejecución del referéndum obligatorio.

De igual manera, el mismo dispositivo 58, determina como materias no previstas como objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Empero, para mayor efectividad de los procedimientos de referéndum y de iniciativa popular, el dispositivo 59, ordenaba se informará a la sociedad civil capitalina sobre la materia objeto de referéndum. Al considerar que debía difundirse la información sobre el contenido de las normas, así como, el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, de sus modificaciones parciales o las razones fundamentales para su derogación, la cual debía realizarse con dos meses de anticipación a la fecha de instalación formal del procedimiento. Así mismo prevé la posibilidad de realizarse un nuevo referéndum respecto de la parte del texto rechazado.

Finalmente, es importante destacar que, si bien es cierto, la ley en cita no fue lo que se esperaba, cierto es que no deja por ese hecho de ser considerado como un importante antecedente en cuanto a la inclusión de la

ciudadanía en los procesos de modernización de las instituciones democráticas mexicanas.

## **CAPITULO II**

### **EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO**

**SUMARIO.** 2.1 Breve nota histórica del Poder Legislativo Mexicano. 2.2 El Congreso de la Unión. 2.2.1 Facultades del Congreso de la Unión en su ámbito local y federal. 2.2.1.1 Facultad reformativa que el artículo 135 constitucional confiere al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados. 2.3 Cámara de Diputados. 2.3.1 Facultades exclusivas. 2.4 Cámara de Senadores. 2.4.1 Facultades exclusivas. 2.5 La Comisión Permanente. 2.5.1 Sus facultades.

#### **2.1 BREVE NOTA HISTÓRICA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**

El espíritu independista de los caudillos insurgentes, preconizó el ideario de la soberanía popular, ejercida por la vía de la representatividad. Ideal plasmado en los “Elementos Constitucionales” de Rayón y en los “Sentimientos de la Nación” de Morelos, punto clave para la creación de la Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

El “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, considerada como el antecedente inmediato de la Constitución Federal de 1824, recogió, por vez primera, al sistema federal, depositando el poder legislativo en dos Cámaras, a saber; la Cámara de Diputados y la de Senadores.

La implantación del federalismo respondió a exigencias de carácter político, permitiendo la representación de los estados ante el Congreso General, y constituyendo, a su vez, el fundamento jurídico- político que sirvió de base para su integración al texto constitucional.

La constitución de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reforma de 1847, contemplaron el sistema bicameral.

Sin embargo, el bicameralismo no corrió con la misma suerte en el Proyecto de Constitución elaborado por el Constituyente de 1856-57, que tenía por objetivo la creación de la Constitución Federal de 1857, puesto que, estableció el sistema unicameral, determinando que la potestad legislativa

recaería en una sola asamblea denominada: Congreso de la Unión, integrada por diputados federales.

No fue sino hasta el año de 1875, cuando el Senado vio nuevamente restablecido sus facultades, por medio del decreto de fecha 13 de noviembre de 1874, el cual disponía la reinstauración del sistema bicameral.

Finalmente, la Constitución de 1917, establece en su texto la preeminencia del bicameralismo sobre el unicameralismo, no suscitando disputa al respecto entre los congresistas, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50 constitucional que al tenor reza:<sup>69</sup>

Artículo 50: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

Al través de los diversos documentos de carácter jurídico-político mencionados con antelación, se expresa el constante ir y venir de una sociedad cuya formación política se ve marcada por las constantes pugnas originadas entre las diversas facciones políticas, que han figurado en el proceso de formación del Estado mexicano, por un lado, el poder conservador, en aras de mantener su predominio, por el otro, los liberales reformistas, que buscaban a toda costa la creación de un texto constitucional supremo con miras a reconocer los principios fundamentales que caracterizan a un Estado moderno; entre ellos, contamos a la forma de gobierno destinada a regir la vida del pueblo mexicano, en cuyos términos, el Congreso Constituyente de Querétaro considero como la más conveniente: la República Representativa Democrática y Federal.

## **2.2 EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

El Congreso de la Unión es el Órgano Federal, por antonomasia, que funge como depositario del poder legislativo federal, ejerciendo la función creadora de leyes de carácter federal, de conformidad con las facultades expresas e implícitas que al efecto señala la Constitución

69 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, editorial Trillas, 18 edición , 2005, p. 88

El Congreso de la Unión es un órgano constituido, porque, precisamente, encuentra su justificación jurídica en la propia Ley Fundamental, dotado de facultades -además de las relativas a la expedición de leyes- para reformar y adicionar a la propia Constitución en colaboración estrecha con las legislaturas estatales, de acuerdo a lo prescrito por su numeral 135.

Asimismo, el Congreso de la Unión esta investido de facultades de carácter político-administrativas y político jurisdiccionales. En consideración a que la teoría de la división de poderes implica, entre otros, una separación de órganos más no de funciones. Ello, a fin de procurar un equilibrio de poderes, lo que conlleva la expedición de leyes, decretos y fallos, respectivamente.

En tal sentido, cuando se trata de la función legislativa, ambas Cámaras trabajaran de manera separada y sucesiva, permitiendo, en primer instancia, el debate en una de ellas, y, posteriormente, en la otra.

Así en palabras de Felipe Tena Ramírez :” *El poder público se fracciona por tres conceptos: por la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; por la distribución de competencias entre los tres Poderes Federales y por la distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión, mismas que son susceptibles de aplicarse a nivel estatal*” .70

### **2.2.1 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN SU ÁMBITO LOCAL Y FEDERAL**

Las facultades del Congreso comprenden en mayor medida la función legislativa, no obstante, como ya lo mencione en el apartado anterior, también esta investido de facultades de carácter administrativo y jurisdiccional. Sin embargo, es la labor legislativa la que nos interesa.

La competencia legislativa tiene el carácter de abierta o cerrada, es decir enunciativa o limitativa. Es abierta o enunciativa cuando sus facultades están constreñidas a regular disposiciones que deberán regir en el Distrito Federal y son cerradas o limitativas cuando las mismas se refieran a la formación de

70 Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, editorial Porrúa, 2000, 33 edición, p. 296.

leyes relativas al orden federal. Lo que se traduce del artículo 124 constitucional inherente a las facultades expresamente consagradas para las autoridades federales quedando reservadas las restantes para las entidades estatales.

De lo cual se infiere que el Congreso de la Unión desempeña una doble función, primero, al dictar leyes aplicables dentro de la esfera territorial del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 constitucional, y, segundo, al expedir leyes cuya aplicación concierne al ámbito federal, de conformidad con las facultades que en su mayoría previene de manera expresa el artículo 73 constitucional y en auxilio de éste, otros preceptos constitucionales.

#### **2.2.1.1 FACULTAD REFORMATIVA QUE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL CONFIERE AL CONGRESO DE LA UNIÓN Y A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS**

La Constitución escrita, considerada como la organización de un Estado, implica que en la jerarquía de las normas jurídicas, se encuentre por encima de la legislación ordinaria, por ende para ser modificada debe ser sometida a un procedimiento complicado y largo distinto del procedimiento normal de creación legislativa, de tal forma que, constituya el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de rango inferior.<sup>71</sup>

En lo que concierne a la concepción del Estado democrático es de notoria importancia la regulación del procedimiento normativo el cual requiere indiscutiblemente de la aplicación de ciertos requisitos como son el de publicidad y participación a fin de otorgarles validez, pues bien, de la misma forma es indispensable diseñar el procedimiento conforme al cual han de realizarse las modificaciones constitucionales bajo el rubro de reformas o adhesiones a la misma, a efecto de consolidar el régimen de gobierno bajo el cual se rige específicamente el Estado mexicano.

<sup>71</sup> García, Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, op. cit. p. 110

En tal orden de ideas, de acuerdo a la división clásica que James Bryce<sup>72</sup> hace entre Constitución rígida y Constitución flexible, podemos señalar que el principio de flexibilidad constitucional atañe a las reformas o adiciones al texto constitucional conforme al procedimiento ordinario efectivo para la elaboración y alteración de las normas secundarias.

Por su parte, el principio de rigidez constitucional consiste en un procedimiento especial mediante el cual la Constitución es susceptible de ser reformada o adicionada. Impidiendo con ello que los preceptos constitucionales sean sometidos al procedimiento ordinario legislativo, puesto que, contienen las atribuciones y límites de la autoridad, los derechos del hombre y del pueblo de un Estado, además estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados.

Por su parte Kelsen menciona que “la Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas”.<sup>73</sup>

En virtud de lo anterior y a fin de garantizar el imperio de la Constitución es menester la concurrencia del principio de supremacía y del principio de rigidez constitucional.

La Constitución mexicana contempla dichos principios, toda vez que el numeral 135 consagra el procedimiento de reforma constitucional el cual versa así:

#### **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 hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.*

Ahora bien, para una mejor comprensión de lo que significa una reforma constitucional es menester entrar al estudio de los siguientes vocablos:

<sup>72</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, I tomo, op. cit. p. 658.

<sup>73</sup> Ibidem.- p. 660

**Adicionar:** “ Es agregar algo nuevo a lo ya existente, en términos legales es añadir un precepto nuevo a una ley ya existente.” Es decir, una adición debe respetar necesariamente el texto en su integridad, puesto que al no hacerlo estamos frente a una contradicción entre el precepto antiguo y el nuevo, lo que significaría una derogación tácita, en razón de la aplicación del principio relativo a que la norma nueva deroga a la antigua, y por ende se configura una reforma revestida de adición. <sup>74</sup>

**Reformar** significa: “La supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro, en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento. También se considera, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.”

Al respecto, comenta el tratadista Ignacio Burgoa: “ Una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces no sería reforma, ya que ésta la altera pero no la extingue.” <sup>75</sup>

De lo anterior se desprende que una reforma no debe implicar una alteración total de la Norma, puesto que ello conllevaría a una sustitución o transformación completa.

La doctrina, en su afán de definir la naturaleza jurídica del órgano competente para realizar las referidas reformas o adiciones al texto constitucional, ha adoptado diversos criterios denominándolo, a propósito, órgano revisor, poder revisor, poder constituyente, constituyente permanente, sin embargo, para fines prácticos, el artículo en estudio establece que el citado órgano se encuentra integrado por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los estados, mismos que trabajan de manera separada y sucesiva. En tal estado de cosas y a fin de cumplir debidamente con su labor, dichos órganos, en lo particular, deben cumplir con los requisitos que el mismo precepto señala, para tal efecto.

El Congreso de la Unión reunido en sesión debe computar el voto

<sup>74</sup> Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p.46

<sup>75</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional*, op. cit. p. 369.

aprobatorio de las dos terceras partes de los individuos presentes, entendiendo con ello, que la votación deberá ser emitida por los senadores y diputados, respectivamente; para posteriormente, enviar la propuesta de reforma o adición a cada una de las legislaturas estatales, quienes, deben, a su vez, aprobarla, o bien, rechazarla. Para ello, la iniciativa deberá pasar a comisión para su dictamen. En virtud de ser una iniciativa proveniente del Congreso Federal, las legislaturas estatales en el ejercicio de sus facultades, únicamente, pueden emitir un decreto de carácter aprobatorio o reprobatorio, mismo que deberá ser publicado en el periódico o gaceta oficial del estado. Así concluida la actividad legislativa estatal, el decreto será enviado al Congreso de la Unión.

A continuación, corresponde al Congreso o la Cámara Permanente, en su caso, realizar el computo de los votos emitidos por cada una de las legislaturas estatales, debiendo reunir mayoría, para que el Congreso o la Comisión Permanente, procedan a hacer la declaratoria respectiva. Con ello, se otorga validez y por ende se les confiere la cualidad de obligatoriedad. Al prescindirse de los requisitos de conteo, declaratoria, o cualquier otro, se atenta contra la constitucionalidad del acto.

En la realidad resulta que el principio de rigidez constitucional contemplado en la propia Constitución ha sido poco respetado y por ende eficaz, ya que en el contexto político mexicano el número de reformas o adiciones constituye una cifra exorbitante, así, algunas de ellas responden de manera favorable a los cambios de orden político, social, económico y cultural a que esta expuesta toda sociedad en el curso de su historia, y que por tal motivo constituyen el eje rector del crecimiento y desarrollo a que aspiran los Estados democráticos, otras, por el contrario han resultado incongruentes con los principios fundamentales constitutivos del espíritu de la Norma Suprema.

### **2.3 CÁMARA DE DIPUTADOS**

La Cámara de Diputados funge como representante de la nación. En tal sentido, la voluntad popular al encontrar grandes dificultades para operar de

manera directa, es representada por funcionarios públicos, denominados, diputados federales.

La representación política en el Estado mexicano obedece a los principios de mayoría y proporcionalidad, en cuanto que deben ser representados en la tribuna todos los sectores de la población, trátense de mayorías y minorías, debiendo reflejar la voluntad del pueblo, de manera que sean escuchadas todas las voces en la medida de sus posibilidades, a través de la oportuna y eficaz intervención de los diputados, quienes procuraran el intercambio de opiniones por medio del respeto a la libertad de expresión de las diferentes corrientes ideológicas, a fin de tomar decisiones que se traduzcan en el bienestar de sus representados.

### **2.3.1 FACULTADES EXCLUSIVAS**

La actual Constitución mexicana concede a la Cámara de Diputados competencia exclusiva para el ejercicio de diversas facultades, lo que conlleva, por ende, la no-intervención del Senado de la República. Siendo su fundamento legal el artículo 74 constitucional.

A mayor abundamiento, el artículo en mención distribuye las facultades a las que hemos hecho referencia en cinco fracciones, toda vez que las fracciones III, VI y VII, han sido derogadas.

Ahora bien, constituye de notable importancia el contenido del párrafo segundo y séptimo de la fracción IV del invocado artículo, correspondiente a la aprobación de la Ley de Ingresos, así como al examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como es bien sabido, primero, deberá aprobarse el Presupuesto de Egresos, a fin de determinar cuales serán las contribuciones necesarias a cubrir mediante la nueva Ley de Ingresos, toda vez que el monto estimado de la subsiguiente recaudación no deberá ser ni inferior ni superior al total del gasto aprobado correspondiente al Presupuesto de Egresos.

Una de las funciones más importantes del Congreso de la Unión es precisamente la aprobación de la Ley de Ingresos, ya que tiene como finalidad enlistar los impuestos que serán cobrados a los gobernados en el respectivo ejercicio fiscal, dando certitud jurídica a los mismos al protegerlos de cobros excesivos que minen su economía y patrimonio.

Si bien es cierto que la multicitada fracción IV del artículo 74, prevé la aprobación de la Ley de Ingresos sólo por la Cámara de Diputados, esto obedece, a que el artículo mencionado, se refiere expresamente a las facultades exclusivas de la citada Cámara. Sin embargo, el artículo 72 en su inciso H, relativo al procedimiento legislativo establece que: “los proyectos relativos a los empréstitos, contribuciones o impuestos, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”; de lo cual se desprende que una vez siendo aprobada por la Cámara en mención, corresponde a la Cámara de Senadores su aprobación, en virtud de que se trata de una Ley de carácter federal y a fin de cumplimentar el procedimiento legislativo respectivo, toda vez que ambas Cámaras componen en su conjunto al Congreso de la Unión, cuya función es bien conocida.

## **2.4 CÁMARA DE SENADORES**

La Cámara de Senadores encuentra su justificación político-jurídico en la implantación del sistema Federal en el Estado mexicano, a virtud de lo cual su competencia se traduce en la representación de cada uno de los estados miembros de la Federación, así como del Distrito Federal, ante la máxima tribuna legislativa, a fin de resguardar los intereses de éstos últimos.

De tal manera que cada entidad federativa esta representada por el mismo número de senadores, independientemente de las diferencias, en cuanto a la dimensión territorial, poblacional y económicas entre estas, toda vez que el artículo 56 constitucional establece respecto a la integración de la citada Cámara que el número de senadores será de 128, correspondiendo cuatro por cada estado y el Distrito Federal.

### **2.4.1 FACULTADES EXCLUSIVAS**

Las facultades exclusivas del senado de la República se traducen en actos político administrativos y político jurisdiccionales. Dichas facultades se desprende principalmente del artículo 76 constitucional.

También, provienen de otros dispositivos constitucionales, de conformidad con lo estipulado por la última fracción del artículo en mención.

Consecuentemente, las materias previstas al efecto en el artículo 76 constitucional la componen la política exterior, la defensa nacional, así como el ejercicio de la función jurisdiccional y el nombramiento de servidores públicos.

La última parte del primer párrafo del artículo 76, faculta al Senado de la República para aprobar o desechar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas suscritas por el presidente, de conformidad con lo establecido por la fracción X del artículo 89 y el artículo 133 constitucional. Pudiendo hacer las observaciones que estime conveniente, toda vez que el Ejecutivo Federal al celebrar tratados internacionales y convenciones diplomáticas con otros Estados compromete a la nación misma y a los estados, quienes, comparten responsabilidad porque forman parte de la Federación, por tanto, corresponde a esta Cámara atender los asuntos relativos a las relaciones internacionales.

Cabe destacar que México a suscrito y ratificado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, donde se regula la participación ciudadana directa como un derecho político.

### **2.5 LA COMISIÓN PERMANENTE**

La justificación jurídica de la Cámara Permanente obedece a la imperiosa necesidad de mantener bajo estricto control la actividad del Presidente de la República, ya que, la representación legislativa debe estar, siempre, presente en el escenario político nacional, a fin de procurar el

equilibrio de poderes, toda vez que hay una relación de trabajo muy estrecha entre el titular del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.

En tales circunstancias, mediante la Comisión se logra dar continuidad a las labores propias del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras, según sea el caso, de conformidad con las facultades exclusivas que al efecto establece el artículo 78 constitucional, así como las que se encuentran previstas en diversos preceptos de la Norma Fundamental.

La Comisión funciona durante los recesos del órgano legislativo, de tal manera que le es encomendada la preparación de los negocios públicos que deberán atender las Cámaras en el respectivo periodo ordinario de sesiones, para convocarlas a sesiones extraordinarias y para conocer de determinados asuntos de carácter urgente, cuya resolución no puede esperar a su reunión.

### **2.5.1 SUS FACULTADES**

La Comisión Permanente está investida de diversas facultades cuyo contenido se encuentra plasmado principalmente en el numeral 78 constitucional, en el cual se concentran atribuciones de carácter administrativo, político y electoral.

Dichas facultades son ejercidas por la Comisión Permanente en los recesos del Órgano Federal. También ejerce funciones propias de las Cámaras.

En tal orden de ideas, la fracción III del artículo en mención, establece como facultad de la Comisión Permanente, recibir las iniciativas de ley, debiendo turnarlas a las comisiones correspondientes para su dictamen, con la finalidad de preparar su inclusión en el próximo periodo ordinario de sesiones.

Ahora bien, conforme lo prescrito por el artículo 135 constitucional es competencia de la Comisión Permanente realizar el conteo de las votaciones emitidas por las legislaturas estatales en relación con la aprobación o rechazo de las reformas o adiciones a la Constitución Federal.

En suma, las facultades de la Comisión no se limitan a lo prescrito por el numeral 78 que venimos estudiando, puesto que, también, se encuentran consagradas en diversos dispositivos constitucionales.

## **CAPITULO III**

### **EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO**

**SUMARIO.** 3.1 LOS ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 3.1.1 LA LEY. 3.1.2 EL DÉCRETO. 3.1.3 EL DICTAMEN. 3.1.4 EL ACUERDO. 3.2 EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL VIGENTE. 3.2.1 LA INICIATIVA. 3.2.1.1 LA INICIATIVA PRESIDENCIAL. 3.2.1.2 LA INICIATIVA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES. 3.2.1.3 LA INICIATIVA DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES. 3.2.2 LA CÁMARA DE ORIGEN. 3.2.3 LA CÁMARA REVISORA. 3.2.4 EL VETO SUSPENSIVO. 3.2.5 LA PROMULGACIÓN. 3.2.6 LA PUBLICACIÓN.

#### **3.1 LOS ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

A fin de cumplir con sus funciones, el Estado, hace uso de diversos medios o formas que adopta el Derecho. Entendiendo como función la forma que reviste la actividad del Estado, la cual se traduce de acuerdo a la teoría de la división de poderes en la creación de normas jurídicas, en la aplicación concreta de la ley o en la actividad solucionadora de conflictos jurídicos individuales, en otras palabras, la forma del Estado esta depositada en tres órganos políticos del poder, propiamente dicho, siendo éstos; el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Considerando que, la elaboración de leyes constituye substancialmente la tarea del legislador, - toda vez que también realiza actos de carácter administrativos y jurisdiccionales- resulta importante destacar que la función legislativa se estudia a partir de su doble aspecto, es decir; el material y el formal.

En atención a ello, desde el punto de vista material, la actividad legislativa estatal se concentra en la generación de normas generales, imperativas y coercibles, cuya máxima expresión es la ley. Y en virtud de lo cual el órgano creador no tiene mayor trascendencia, toda vez que se atiende solamente a la naturaleza intrínseca del acto legislativo.

Desde el punto de vista formal, la función legislativa, proviene de un solo órgano creador; denominado: poder legislativo.

Derivado de ello se encuentra el principio “de la autoridad de la ley” consistente en la facultad conferida al poder legislativo para crear, derogar o modificar las leyes a través del procedimiento instituido por la propia Constitución, tal como lo prescribe el inciso f del artículo 72 constitucional conocido como proceso legislativo.

No todo acto que emana del órgano legislativo del Estado es un acto legislativo, como no todo acto derivado de un órgano formalmente administrativo o formalmente judicial es necesariamente, en sus respectivos casos, un acto administrativo o un acto jurisdiccional. <sup>76</sup>

Los actos del Congreso de la Unión son, por antonomasia, la ley y el decreto, de conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 70 constitucional que a la letra dice:

**Artículo 70:** *“Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta...”* <sup>77</sup>

Cabe destacar que el citado texto vislumbra a la ley y el decreto como una resolución de autoridad competente.

No obstante, a juicio de Rabasa, la definición más perfecta en cuanto a la ley y decreto se refiere, se halla expresamente detallada en la Constitución de 1836, cuyo artículo 43 versaba:

*“ Toda resolución del Congreso General, tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”* <sup>77</sup>

A lado de la ley y el decreto se encuentran otros dos actos congresionales a saber: el dictamen y el acuerdo.

La importancia del dictamen y el acuerdo radica en la necesidad de regular la conducción y desarrollo del trabajo interno de las Cámaras en lo particular y del

<sup>76</sup>. Burgoa, Ignacio *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Editorial Porrúa, 2000, 6ª edición, p. 21.

<sup>77</sup>. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, II tomo, p. 839

Congreso en lo general. Su fundamento legal se encuentra plasmado en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interno del Congreso General.

### **3.1.1 LA LEY**

La palabra ley proviene de la vox latina lex. Según la opinión más generalizada se deriva del vocablo legere, lo cual significa “ que se lee”. Algunos autores derivan lex de ligare, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes.<sup>78</sup>

Las leyes jurídicas al ser una especie del género de la norma jurídica, les corresponden las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Para **Gabino Fraga**, la ley: *“esta constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico. Afirma que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.”* *“Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general abstracta e impersonal. Es permanente, o sea que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley.”*<sup>79</sup>

Por su parte, **Ignacio Burgoa** define a la ley como *“un acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Se distingue de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto que éstos son esencialmente concretos, particularizados e individualizados.”*<sup>80</sup>

Siguiendo la misma línea, el tratadista **Andrés Serra Rojas** señala: *“ el acto típico de la función legislativa es la ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general tanto en materia federal, como en los casos en que el Congreso actúa como Legislatura local.”*<sup>81</sup>

78 Idem, p. 1964

79 Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 40 edición, 2000, p. 41- 42.

80 Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, op. cit. p. 267

81 Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo\_México*, Editorial Porrúa, 1997, 18ª edición, p. 49

Por su lado **García Oviedo** define a la ley en los siguientes términos: *“La ley en su sentido general es toda norma jurídica o regla de derecho. En este sentido amplísimo se considera ley todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integra.”*<sup>82</sup>

### **3.1.2 DECRETO**

Decreto proviene del verbo latino que significa: decernere, decrevi, decretum, acuerdo o resolución.

Decreto es *“toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”*<sup>83</sup>

Conforme a la definición que nos brinda el constitucionalista **Ignacio Burgoa**, el decreto en sentido lato implica *“resolución, orden, determinación, decisión, auto o sentencia, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son: la particularidad, la concreción, la individualidad. Por ello se distingue de la ley en cuanto que ésta es un acto de autoridad( lato sensu) de índole abstracta, impersonal y general. Considerándolo como la forma de los actos congresionales que no son leyes.”*

<sup>84</sup>

Constitucionalmente los artículos 70, 71 y 72 versan sobre la iniciativa y formación de leyes y decretos. De tal suerte que el artículo 70 define al decreto como una resolución congresional.

De la interpretación del citado artículo se infiere que el decreto es una resolución particular o concreta del Congreso, que algunos llaman “Decreto del Congreso” a fin de marcar la diferencia que los distingue de los decretos administrativos.

<sup>82</sup> García, Oviedo, Carlos, *Derecho Administrativo*, (s. Edit.) 1959, 7a edición, p.97

<sup>83</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, II tomo, op. cit. p. 838

<sup>84</sup> Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, op. cit. p. 107

### 3.1.3 EL DICTAMEN

La figura jurídica a la que haremos alusión constituye un mecanismo de gran relevancia en el proceso que hemos venido estudiando, en virtud de que gracias a ésta resulta factible el estudio cognoscitivo de los proyectos de ley presentados ante el Congreso, haciendo posible la verificación si no de todas al menos de algunas de las etapas previstas por la Constitución como elementos integradores del procedimiento legislativo.

En tal estado de cosas, resulta pertinente definir al Dictamen como: *“la determinación que sobre un proyecto de ley o decreto pronuncian las comisiones de trabajo, ordinarias o especiales, de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Su importancia radica en que de él depende que una iniciativa sea o no sea discutida por las Cámaras.”*

*Miguel Ángel Camposeco* define al dictamen como *“la declaración unilateral de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio y resolución, por mandato de la asamblea plenaria. 85*

En cuanto a su naturaleza jurídica, el dictamen, es considerado un acto legislativo, regulado por el derecho público y emergido de un cuerpo colegiado que requiere para su validez del asentimiento de la mayoría de los miembros que lo componen. Tal y como lo dispone el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

La función encomendada a las comisiones, radica esencialmente en resolver sobre la viabilidad de las iniciativas que le son canalizadas por razón de competencia.

A mayor abundamiento se ha definido a las comisiones como:

85.- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 2003, (s. ed.) p. 430

*“Entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica, con que cuentan cada una de las cámaras por separado, o las dos juntas para atender asuntos de interés común o el propio Congreso. Es en las comisiones donde verdaderamente se realiza la labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas. 86*

El fundamento jurídico de la existencia de las comisiones reside en el último párrafo del artículo 71 constitucional. El cual establece que las iniciativas de ley deberán ser remitidas a las comisiones, mientras que el artículo 72 en su inciso i, prevé la función dictaminadora. La Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso disponen las reglas para su existencia e integración. Así como el plazo y forma que deben observar los dictámenes.

Las comisiones, establecen para sí, un programa de trabajo, cuyo objetivo es allegarse de los datos y elementos necesarios que les permita estar en condiciones óptimas para formular el dictamen correspondiente, previo estudio, análisis, debate, aprobación o rechazo de una iniciativa de ley.

Todo proyecto de ley es susceptible de ser modificado, sin embargo, dichas modificaciones tendrán que ser debidamente fundamentadas y motivadas a fin de probar su viabilidad y estar en condiciones de integrarlas al texto respectivo.

Un dictamen debe formularse dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción en la comisión correspondiente, excepto cuando esta manifieste ante la Cámara la necesidad de ampliar el plazo, lo que deberá hacer antes de que expire el mismo, a continuación, el dictamen deberá someterse a la aprobación de todos los integrantes de la comisión o comisiones unidas, cuya votación se realizará, previo acuerdo, a puerta cerrada o a puerta abierta. De ser aprobado por la mayoría, se pondrá a disposición del presidente de la Cámara –quien funge también como presidente de la mesa directiva- para su presentación ante el pleno. En caso de rechazo, el proyecto de ley junto con el dictamen serán enviados al archivo. Los disidentes tendrán el derecho de

86.Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Colección Juristas Latinoamericanos, editorial Harla, México, 1998, (s.i.) p

asentar su voto particular. <sup>87</sup>

El dictamen es un documento oficial que reviste ciertas formalidades: nombre del autor de la iniciativa; motivo y fundamento del dictamen; análisis de la exposición de motivos de la iniciativa; resumen de los trabajos de la comisión o comisiones; justificación de las concordancias y discrepancias entre el dictamen y la iniciativa; texto del articulado con la aprobación; firmas; lugar y fecha de suscripción. En caso de dictamen negativo, el punto de acuerdo propuesto para el rechazo de la iniciativa.<sup>88</sup>

Finalmente, cabe hacer mención que corresponde a los integrantes de la comisión cuyo voto favorable hizo posible la aprobación del dictamen, la defensa de la iniciativa de ley y del dictamen correspondiente frente a la asamblea reunida.

### **3.1.4 EL ACUERDO**

Tanto el Congreso de la Unión como sus respectivas Cámaras, dentro de su órbita competencial emiten acuerdos tendientes a regular la conducción de sus funciones internas, ejemplo de ello, tenemos los acuerdos que se dictan con motivo de la elección de los miembros de las comisiones de trabajo.

## **3.2 EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL VIGENTE**

El proceso legislativo es, estrictamente, el conjunto de actos sucesivos sancionados por el derecho, que tienen como finalidad la expedición de una resolución del poder legislativo de carácter abstracto, general e impersonal. En sentido amplio, es la acción de uno o varios órganos del Estado que culminan con la formulación y promulgación de determinadas reglas jurídicas de observancia general.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Artículos 87, 88 y 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General

<sup>88</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit. p. 431

<sup>89</sup> Segura Padilla, José Antonio, Senado de la República LII Legislatura y el Programa Universitario Justo Sierra de la Coordinación de humanidades/ UNAM, *Política y Proceso Legislativos Coloquio*, México, editorial Porrúa, 1985, p. 160-161

De lo anterior deriva que los órganos facultados para participar en el procedimiento de referencia son en obvio de razones el poder legislativo y el poder ejecutivo.

A pesar de existir ciertas divergencias entre la doctrina mexicana, la generalidad ha sostenido que el procedimiento legislativo está integrado por las siguientes fases; a saber: *iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia de la ley*. De tal suerte que siendo necesaria la regulación del procedimiento aludido, la propia Constitución consagra los artículos 71 y 72 para tales fines.

Considerando, además, que el procedimiento legislativo existe para dar seguridad jurídica a los gobernados, en consecuencia, los legisladores deben ser diligentes en el ejercicio de su labor, dando oportunidad a los diversos sectores del país, de expresar sus necesidades e inquietudes, a fin de verlas cristalizadas en leyes más justas y equitativas.

### **3.2.1 LA INICIATIVA**

El procedimiento legislativo se inicia con la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso de la Unión. El proyecto debe revestir la forma de una iniciativa.

En palabras de **Elisur Arteaga Nava**, una iniciativa es, *en sentido amplio: “ la facultad o derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y a particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de la que puede derivar una ley o un decreto, éstos pueden ser decretos propiamente dichos, o decretos de declaración, decretos de resolución o decretos de acuerdos.”*<sup>90</sup>

Para **Jorge Moreno Collado** la iniciativa *“implica un acto de voluntad para mover al órgano colegiado al estudio de un proyecto de ley o decreto y*

<sup>90</sup> Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, op. cit., p. 291

*expedir, en consecuencia, cumplidas las etapas procesales, la orden para que rija efectivamente con el carácter de ley jurídica.”<sup>91</sup>*

De conformidad con el primer párrafo del artículo 71 Constitucional, tienen facultad para presentar iniciativas de ley :

- ❖ El Presidente de la República;
- ❖ Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y,
- ❖ Las legislaturas de los Estados.

Ningún otro órgano de gobierno ni los particulares pueden provocar la puesta en marcha del procedimiento legislativo, toda vez que el artículo aludido es de carácter limitativo y no enunciativo. En consecuencia, el legislador ordinario no puede trasladar la función de un ente a otro.

Resulta pertinente destacar el caso de los particulares, ya que, si bien es cierto, que de acuerdo al citado artículo 71, ellos, no tienen facultad para presentar iniciativas de ley, cierto es también, que el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en concordancia con el artículo 8 constitucional concerniente al derecho de petición dispone: *“todas aquéllas peticiones de particulares o en general de autoridades que no tengan el derecho de iniciativa, se mandarón pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, debiendo dictaminar dichas comisiones si las peticiones son o no de tomarse en cuenta.”* En caso de que la petición sea de tomarse en cuenta, se entiende que la comisión la hace suya y ejercita así su facultad de iniciativa.

En cuanto a la forma, una iniciativa de ley debe reunir los siguientes requisitos, de conformidad con lo previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y por la práctica parlamentaria:<sup>92</sup>

- a) Una exposición de motivos,
- b) Los fundamentos de derechos,
- c) El cuerpo del proyecto redactado en forma; y
- d) Los artículos transitorios.

91 Ibidem, p. 217

92 Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, op. cit. p. 209

Una vez que la iniciativa haya sido debidamente requisitada, podrá ser presentada ante la autoridad competente, por cualquiera de los funcionarios u órganos facultados para el efecto.

En cuanto al momento para la presentación de las iniciativas de ley, no existe plazo, excepto cuando se trate de materia hacendaria, es decir que la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación deberán ser presentadas ante la cámara de Diputados cada año.

Teóricamente, la ley como producto de la labor legislativa es la fuente más poderosa de derechos y obligaciones, consecuentemente, los autores de la misma deben estar debidamente acreditados y capacitados para hacer frente a la problemática actual del país proyectando verdaderas leyes que tiendan a resolver las demandas de la población en aras del mejoramiento de sus condiciones de vida. Toda vez que “de una buena iniciativa deriva, por lo general, una buena ley. De un mal proyecto, por más mejoras que se hagan durante su estudio y discusión, es factible que derive una mala o en el mejor de los casos, una mediocre ley. En el mundo del deber ser tan importante es que la obra del Congreso sea ley, como que parezca ley. El que parezca o no depende que se observen ciertos principios.”

### **3.2.1.1 LA INICIATIVA PRESIDENCIAL**

De conformidad con la fracción primera del artículo 71 constitucional, atañe al titular del Ejecutivo Federal presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley.

Lo que constituye una clara muestra de nuestro sistema de coordinación de funciones y atiende a la razón de que el ejecutivo federal es quien cuenta con las mejores posibilidades de entender la situación y problemática del país y por ello de sugerir su implementación normativa.

Lo cual se infiere de que los departamentos administrativos auxiliares del Presidente de la República en el ejercicio de la función ejecutiva, están mejor preparados técnicamente y más ampliamente documentados sobre las

necesidades publicas. Debiendo contribuir con su experiencia, datos e información a fin de crear una legislación coherente y eficaz.<sup>93</sup>

Así es, pues en resueltas, las iniciativas presidenciales son el producto de un cúmulo de consultas, foros, sondeos de opinión; elaboración de anteproyectos presentados por especialistas y dictámenes de peritos en las diversas materias con miras a lograr su viabilidad.

El Secretario de Estado del ramo involucrado es el responsable directo del proyecto de ley, mismo que deberá contar con el visto bueno del Consejero Jurídico de Presidencia.

En tal estado de cosas, es bien sabido que el titular del Ejecutivo Federal interviene, en cuanto a la formación de leyes se trate, en casi todas las etapas del procedimiento legislativo; toda vez que tiene facultad de iniciativa, derecho de veto, obligación de publicar las leyes, de reglamentarlas y de aplicarlas.

### **3.2.1.2 LA INICIATIVA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES**

Los diputados federales y los senadores gozan de la facultad de iniciativa, toda vez que así lo dispone la fracción segunda del artículo 71 constitucional.

Justifíquese tal situación en virtud de que son ellos a quienes se les encomienda la elaboración de leyes, consiguientemente, resulta lógico y acertado investirlos de la facultad aludida.

Por tanto, el citado artículo señala un tramite diferencial para las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas estatales y las diputaciones, las cuales serán canalizan inmediatamente a Comisión, no así aquéllas que sean presentadas por los diputados y senadores que no formen diputaciones mismas que se sujetaran a lo dispuesto por el Reglamento de debates.

El Reglamento de debates dispone que la iniciativa de ley se presentará directamente ante la Cámara respectiva, a fin de que la misma decida si se

93 Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano. Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. Editorial Continental, México, 6ª edición, 1979, p.153

admite o no a discusión, en caso de ser admitida pasará desde luego a Comisión, pero en caso de ser rechazada, se desechara de plano. Esto obedece a la necesidad de no obstaculizar el trabajo de las Comisiones con proposiciones que no merezcan ser consideradas.

Luego entonces, resulta natural exigir de los legisladores federales como representantes de la nación y de los estados, las cualidades, capacidades, aptitudes y conocimientos generales y especializados suficientes, en función de que las decisiones que toman repercuten directamente en la población que representan, por tanto, éstos tenderán a la búsqueda del equilibrio social en aras de bien común y la justicia social promoviendo leyes más justas y equitativas.

### **3.2.1.3 LA INICIATIVA DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTATALES**

La Constitución confiere facultad de iniciativa de ley a las legislaturas de los estados conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 71 constitucional. Dicha facultad la ejercen de manera directa ante el Congreso de la Unión, o bien, a través de la Comisión Permanente, en sus recesos. La propuesta de iniciativa debe contener una reforma constitucional, un proyecto de ley federal o un proyecto de reforma a la ley federal.

Su justificación político-jurídica radica esencialmente en los principios del federalismo debido a la representación de las entidades federativas que se les confiere, debiendo procurar la protección de los intereses que representan.

Una vez recibido el proyecto de ley, éste será turnado a las comisiones en especial a la de gobernación y puntos constitucionales para su dictamen

Se entiende que las iniciativas presentadas por las legislaturas estatales son perfectamente válidas cuando previo a su presentación ante el Congreso Federal, el proyecto referido haya sido aprobado por la mayoría del quórum. No es dable a los diputados de las legislaturas presentar iniciativas de ley ante el Congreso cuando no reúnan el número requerido para formar diputación.

Finalmente, tenemos que por virtud de la activa participación que tengan las legislaturas estatales se fortalecen los poderes locales.

### **3.2.2 LA CÁMARA DE ORIGEN**

El artículo 72 constitucional regula el procedimiento de formación de leyes observando que todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas atendiendo lo dispuesto por el Reglamento de Debates en cuanto a la forma, intervalos y modo de discutir y votar las mismas. De manera conjunta deberá estarse a lo dispuesto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados, así como por la práctica y costumbres parlamentarias.

Para efectos prácticos, se denomina Cámara de origen a aquella donde se presenta, de primera instancia, el proyecto de ley, para su substanciación.

Para entrar al estudio y análisis del procedimiento legislativo ordinario debemos atender en primer lugar a la regla general la cual establece que todo proyecto de ley podrá iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras, de manera indistinta, en consideración a que ambas gozan de la misma competencia tal y como lo señala el inciso “h” del artículo en mención, a excepción, de “los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, así como reclutamiento de tropas, mismos que deberán discutirse primeramente en la Cámara de Diputados” ello en razón de que su repercusión afecta de manera más directa al pueblo y no a los Estados.

En tal orden de ideas, las iniciativas de leyes deberán discutirse en la Cámara de origen. Si la comisión correspondiente no rinde el dictamen respectivo, en el término de un mes, el proyecto pasará por ley a la Cámara colegisladora para su discusión y aprobación, convirtiéndose, así, en la Cámara de origen.

Para el despacho de los asuntos, cada una de las Cámaras nombra de entre sus miembros a aquellos que deberán integrar las comisiones permanentes y especiales.

El proceso de discusión se encuentra regulado por los artículos 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión en los siguientes términos: “el día de la discusión se da lectura, primeramente, a la iniciativa, proposición u oficio, posteriormente, se lee el dictamen que le recayó al mismo, por último, el voto particular si lo hubiere. El Presidente de la Cámara forma una lista que contendrá los nombres de los legisladores que tomarán la palabra en pro y en contra del proyecto, hecha está y lectura que se de a la misma, se procede a la discusión del proyecto de ley, primero, en lo general, y posteriormente, en lo particular; es decir, artículo por artículo, de lo que se infiere que forzosamente deberá ser aprobada en primera votación para estar en posibilidad de entrar a la discusión de los artículos reservados, debiéndose escuchar a los legisladores inscritos en la lista.

Es posible que la etapa de discusión sea suspendida a propuesta de cualquier grupo parlamentario o bien de al menos cinco diputados de conformidad con el texto del artículo 22 del acuerdo parlamentario.

Terminada la discusión, se procede a la emisión y conteo del voto, el cual se hará nominalmente, lo que significa, que cada miembro de la Cámara se pondrá de pie, dirá su nombre, y emitirá su voto mediante la expresión sí o no.

En caso de no ser aprobada, no volverá a presentarse en el mismo periodo de sesiones y así concluye el procedimiento legislativo.

Por último, sí la votación total emitida fuere en sentido aprobatorio, se procederá a turnar la iniciativa a la Cámara colegisladora. La iniciativa tendrá que ser firmada por el presidente y dos secretarios de la Cámara, debiendo anexar a la misma el expediente relativo, el extracto de la discusión y los antecedentes de acuerdo a lo prescrito por el artículo 141 del Reglamento invocado.

### **3.2.3 LA CÁMARA REVISORA**

Se denomina Cámara revisora a aquella que por virtud de la ley corresponde el estudio, análisis, discusión y aprobación del proyecto de ley respectivo en segunda instancia.

Una vez que el proyecto de ley sea aprobado por la Cámara de origen, este es enviado a la Cámara revisora, misma que de considerarlo viable lo remitirá a la comisión correspondiente para efecto de que rinda el dictamen correspondiente a fin de someterlo a debate ante la asamblea.

En tal sentido, se formulan los siguientes supuestos.

a) Se prevé la hipótesis donde el proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras, en cuyo caso se enviará al Ejecutivo para que éste, si no tuviese observaciones al mismo, lo publique inmediatamente.

b) No obstante ello, puede suceder que el proyecto de ley sea rechazado en su totalidad por la Cámara revisora, en consecuencia, éste será devuelto a la de origen junto con las observaciones vertidas; en atención a lo cual la citada Cámara procederá nuevamente a su examen, de ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros presentes, será remitida de nueva cuenta ante la Cámara revisora, la cual tendrá la obligación de someterlo a aprobación en segunda votación, en caso de ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros presentes será enviada al Ejecutivo Federal; pero, en el supuesto de ser nuevamente rechazada, no podrá volver a ser presentado en el mismo periodo de sesiones.

c) Por otra parte, puede darse el caso de que el proyecto sea rechazado sólo de manera parcial, incluso modificado o adicionado, en razón de lo cual deberá ser devuelto de nuevo a la Cámara que dio origen al mismo, a fin de ser examinados los preceptos desechados o reformados, amen de no alterar la parte aprobada, en cuyo caso, sí las adiciones o reformas formuladas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se procederá a remitir el proyecto aprobado al Ejecutivo Federal para su promulgación, pero, puede acontecer que las adiciones o reformas hechas por la revisora fueren reprobadas por la mayoría

absoluta de votos en la Cámara de origen, por lo que volverán a ser enviadas a aquélla para su valoración atendiendo a las razones esgrimidas por la de origen, en cuyo caso, si la Cámara revisora, en segunda revisión, desechare las adiciones o reformas, la parte del proyecto aprobado por ambas Cámaras será remitido al Ejecutivo para su promulgación; no así cuando la Cámara revisora insista, igualmente, por mayoría de votos de sus miembros presentes, en las adiciones o reformas, en virtud de lo cual, el proyecto no será enviado al Ejecutivo y en consecuencia no podrá volver a ser presentado sino hasta el próximo periodo de sesiones. Ahora bien, puede suceder que ambas Cámaras acuerden por mayoría de votos, expedir la ley respecto de los preceptos aprobados, reservándose las adiciones y reformas para su examen y aprobación en el siguiente periodo de sesiones.

Después de concluidas las etapas anteriores se procede a turnar a la comisión de corrección y estilo la minuta respectiva a propósito de hacer las correcciones pertinentes respetando el buen estilo y la claridad, en atención a las reglas previstas por la técnica legislativa. Entendiendo como tal según palabras del profesor español Fernando Sainz Moreno: *“la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas.”* La finalidad de enviarlo al presidente para su debida promulgación. <sup>94</sup>

En este caso el presidente goza de un plazo de 10 días para promulgar el proyecto de ley, no obstante puede hacer uso del derecho de veto.

Si bien es cierto, en los párrafos que anteceden nos hemos referido a todas las etapas integradoras del procedimiento legislativo, en cuanto a la elaboración de leyes federales se trata, cierto es también, que la propia Constitución en el citado artículo 72, inciso f, establece que: *“deberá observarse el mismo tramite aplicado a la formación de leyes en los casos de interpretación, reformas o derogación de éstas y de los decretos.”*

Aunado a ello, tenemos que no en todos los casos se sigue el mismo procedimiento, puesto que, en virtud de una reforma constitucional es factible

94 Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*. Op. cit. p. 445

derogar parte del texto constitucional, lo cual conlleva, un procedimiento distinto por tratarse de una reforma y no de un proyecto de ley. Se trata al decir de algunos autores de una derogación tácita, pues, estamos frente a la teoría de la jerarquía de las leyes.

El mismo efecto derogatorio se aplica cuando el Congreso de la Unión en el debido cumplimiento de su función legislativa aprueba una ley contradictoria de ciertos actos del Ejecutivo o reglamentos, por virtud de lo cual los deroga, toda vez que la suerte de lo principal corresponde a lo secundario.

Además, hay la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación derogue parte del texto constitucional como consecuencia del nacimiento de una jurisprudencia.

A fin de robustecer lo dicho resulta pertinente dar las siguientes definiciones:

**ABROGAR:** Procede del latín abrogare, de *ab* quitar y *rogare*, preguntar, anular. Supresión total de un cuerpo legislativo: Constitución, ley, reglamento, bando de policía y buen gobierno, etc., por parte de quien es competente para hacerlo. Según Capitant, la abrogación puede ser expresa, cuando el texto que abroga la pronuncia; o tácita, cuando resulta de incorporarse a un texto nuevo una prescripción incompatible con la consagrada en un texto anterior.

**DEROGAR:** Emanada del latín *derogare*, derivado de *rogare*, rogar. Acto por virtud del cual una autoridad competente declara nula, sin validez o revocada parte de una ley o un decreto. Se trata de una anulación parcial.

Así es, por virtud de la ley, la derogación de una ley, obedece al mismo procedimiento para su formación, es decir, se requiere de una iniciativa presentada ante el Congreso, misma que debe ser discutida y votada en los términos ya previstos, y que al ser aprobada por ambas Cámaras, sea promulgada y publicada.

### **3.2.4 EL VETO SUSPENSIVO**

El veto presidencial consiste en la facultad del Ejecutivo Federal para

hacer observaciones a las iniciativas de ley aprobadas por las Cámaras, dentro del término de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. Sin que con ello se crea que esta facultado para rechazar en su integridad un proyecto de ley.

Las finalidades del veto son:<sup>95</sup>

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Congreso.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto presidencial, en México, puede ser total o parcial de conformidad con lo establecido por el inciso c del artículo 72 constitucional el cual establece que si el presidente ejerce la facultad de veto, devolverá la ley aprobada a la Cámara de origen, junto con las observaciones hechas a la mismo.

En consecuencia, la Cámara de origen deberá discutir de nueva cuenta la ley vetada, y posteriormente, enviarla al la Cámara revisora para los mismos efectos. En caso de ser aprobado por las dos terceras partes de los individuos presentes en cada una de las Cámaras, el proyecto de ley será ley y pasará nuevamente al Ejecutivo para su promulgación. Lo mismo acontecerá cuando hayan sido aceptadas y aprobadas las observaciones vertidas por el presidente de la República.

El veto presidencial tendrá efectos sólo en los casos señalados por la propia Constitución, en tal sentido, toda resolución exclusiva de alguna de las Cámaras no es susceptible de ser vetada, dado que dichos actos no constituyen una ley.

### **3.2.5 LA PROMULGACIÓN**

La palabra promulgar proviene de las locuciones latinas “pro vulgare” que significan “para el vulgo”.

<sup>95</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, IV tomo, op. cit. p. 3230

En términos estrictamente gramaticales, la promulgación implica dar a conocer algo a una población.

Por lo que concierne al procedimiento congresional, es menester señalar que dentro de las etapas que este reviste, las dos últimas consisten precisamente en el acto de promulgar y el de publicar la ley.

El acto legislativo denominado promulgación consiste en la obligación del presidente de la República de expedir un decreto que debe contener lo siguiente:

- a) El texto de la ley objeto de promulgación,
- b) El mandato presidencial a la población relativo a la obligación de observar la ley,
- c) La orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación para que se haga del conocimiento público y pueda iniciarse la vigencia de la ley.
- d) El refrendo del secretario de Estado competente de acuerdo a la materia objeto de la ley.

Es obligación del presidente de la República ordenar el cumplimiento de la ley, así como el de darla a conocer a la población, ello, en correlación con lo previsto por la fracción primera del artículo 89 constitucional referente a las facultades y obligaciones del presidente de la República, que versa: “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Un sector importante de la doctrina se ha preocupado por establecer la diferencia entre los vocablos promulgación y publicación, en razón de que se han empleado como sinónimos.

### **3.2.6 LA PUBLICACIÓN**

Una vez que la ley ha sido discutida, aprobada, sancionada y promulgada se procede a su publicación cumplimentando, así, el proceso de formación de una ley al darla a conocer a los habitantes cuya acción va dirigida.

La publicación de la ley comprende la obligación del Ejecutivo Federal para que, una vez que ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a

conocer a los habitantes, a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

Efectivamente, con fundamento en la fracción I del artículo 83 constitucional, el presidente de la República está facultado para publicar las leyes y de conformidad con lo previsto por el dispositivo 72 inciso a, para publicar los decretos.

En complemento a la función de mérito, los gobernadores de los estados auxilian al Ejecutivo Federal para efecto de dar mayor publicidad a las leyes federales, ordenando su inserción en el medio que mejor convenga, toda vez que la Constitución no prevé nada al respecto, debiendo estar a lo dispuesto por las leyes locales.

Por lo que concierne a la publicación de las reformas a las leyes federales, el numeral 3 fracción I, de la Ley del Diario Oficial de la Federación, determina que éstas deberán ser remitidas en forma de decreto al presidente de la República para tales efectos. En cuanto a las reformas constitucionales, es menester que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, las envíen en forma de un decreto de reforma al Ejecutivo Federal para su publicación y entrada en vigor. De esta manera concluye el procedimiento legislativo.

## CAPITULO IV

### PRINCIPIOS RECTORES CONSTITUCIONALES DEL REFERÉNDUM

**SUMARIO.** 4.1 ESTADO. 4.2 SOBERANIA POPULAR. 4.3 PODER CONSTITUYENTE. 4.4 EL CONSTITUYENTE PERMANENTE. 4.5 PODER PÚBLICO. 4.6 DIVISIÓN DE PODERES. 4.6.1 LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO. 4.7 LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL. 4.8 FUNDAMENTALIDAD CONSTITUCIONAL. 4.9 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. 4.10 LOS DERECHOS POLÍTICOS. 4.10.1 LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4.10.2 RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL. 4.10.3 TRATADOS INTERNACIONALES QUE REGULAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA COMO EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS. 4.11 DEMOCRACIA. 4.12 FORMAS DE DEMOCRACIA. 4.12.1 DEMOCRACIA DIRECTA. 4.12.2.1 LA CIUDADANIA Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. 4.12.3 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA. 4.13 LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA. 4.13.1 REFERENDUM. 4.13.2 PLEBISCITO. 4.13.3 DIFERENCIAS ENTRE EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO. 4.13.4 INICIATIVA POPULAR. 4.13.5 VETO POPULAR. 4.13.6 REVOCACIÓN O RECALL. 4.14 EL REFERÉNDUM. 4.14.1 DEFINICIÓN DEL REFERÉNDUM. 4.14.2 CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM. 4.14.3 EL REFERÉNDUM COMO UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA. 4.14.4 IMPORTANCIA DEL REFERÉNDUM.

#### 4.1 ESTADO

En su acepción gramatical amplia “Estado” equivale a manera de ser o de estar las cosas; es lo distinto del cambio. En ciencia política, el “Estado” es una situación, algo que permanece dentro del cambio: expresa la manera de ser o de estar políticamente. <sup>96</sup>

En un sentido amplio “Estado” es la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana.

El Estado se somete al orden jurídico a efecto de dotarse de una estructura y de dar forma a su actividad, consecuentemente, se convierte en un sujeto de derechos y obligaciones. Como una persona jurídica.

En tal sentido, Jellinek conceptúa al Estado como *“La corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”* <sup>97</sup>

Para el tratadista Francisco Pérez Porrúa, *“el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público*

96 Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 192  
97 Idem. p. 192

*temporal de sus componentes.*<sup>98</sup>

De las anteriores definiciones desentrañamos como elementos del Estado los siguientes:

- La población, constituida por una sociedad humana.
- Un territorio, geográficamente considerando como el asiento de esa sociedad.
- Un orden Jurídico creado y aplicado por el mismo Estado con miras a darse una estructura y regular las actividades de los miembros de la sociedad.
- El fin considerado como el bien público temporal.

Siguiendo el mismo orden de ideas se desprenden como características esenciales del Estado las siguientes:

- ❖ Su personalidad moral y jurídica ya que un ente susceptible de adquirir derechos y obligaciones.
- ❖ Sumisión al derecho por cuanto necesita de un orden jurídico capaz de dotarlo de una estructura y de regular sus funciones.
- ❖ Soberanía en virtud de que el poder soberano emana de la propia sociedad humana que lo constituye: “el pueblo”.

## **4.2 SOBERANIA POPULAR**

Durante el siglo V a. c., la polis griega tenía una estructura autárquica. El poder político lo ejercía la polis, como cualidad esencial de su autosuficiencia, es decir, la posibilidad de bastarse a sí misma. Era su signo distintivo. En el ámbito internacional imperaba su independencia. En el ámbito interno dicha estructura expresó el ideal de supremacía, toda vez que los habitantes no podían oponerse al nomos o derecho natural.<sup>99</sup>

En efecto, fue Aristóteles quién se da a la tarea de definir a la autarquía como sinónimo de autosuficiencia, de independencia, y a la polis como una comunidad humana autárquica. De hecho, parte del principio de que el hombre

98 Idem, p. 197

99 Sánchez, Bringas Enrique, Derecho Constitucional , México, editorial Porrúa, 2003, 8ª edición, p..282

es un *zoon politikon*, es decir, que por su propia naturaleza siempre ha vivido y vive en relación permanente con sus semejantes. Además sostiene que el Estado es una entidad necesaria, ya que el hombre forzosamente nace, se desenvuelve y muere dentro de él.<sup>100</sup>

En cuanto a las formas de gobierno susceptible de ser adoptadas, se distingue a la monarquía, la aristocracia y la democracia. La democracia constituye el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos, con las modalidades de que debe perseguir el bienestar colectivo, esto es, la felicidad de todos los sectores integrantes de la población. No obstante, si los gobernantes sólo atienden a intereses particulares olvidándose del bienestar común, ello, deriva en demagogia.

En la antigüedad hubo diversas manifestaciones tendientes, a reconocer la necesidad de los hombres a interrelacionarse a fin de lograr su supervivencia. Los hombres deciden voluntariamente vivir en grupo, conformando una comunidad política. Al pueblo se le reconoce el derecho de darse un gobierno, y de participar en la elaboración de sus leyes, ello, en virtud del ejercicio del poder que les es propio. Se define al bienestar común como el fin de esa organización. Además se sostiene el ideal de independencia. Lo que constituye un antecedente importante en la elaboración de la teoría de la soberanía.

Para fines de la Edad Media se desató una serie de disputas entre la Iglesia, el imperio romano-germánico, los feudos y el rey que desembocó en la supremacía del poder temporal del rey sobre cualquier otro, dando nacimiento al primer Estado moderno.

Con el nacimiento del Estado los doctos se dieron a la tarea de definir sus elementos y al titular del poder.

Fue Jean Bodino el primero de los teóricos de su tiempo quien desarrolló la tesis de la soberanía al definir al Estado en los siguientes términos: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, como potestad soberana (*summa potestas*)."<sup>101</sup>

100 Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 194

101 Sayce, Helú Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, México, editorial Porrúa, 1987, p. 31

En efecto, Bodino consideró al poder del Estado como supremo, independiente, perpetuo y absoluto, no dejó de visualizarlo como un poder humano, sujeto al poder divino y al Derecho natural. No obstante ello, derivaron dos formas de soberanía. Denominando positiva aquélla que se refiere a la centralización y unificación del poder y negativa a la concerniente a la independencia frente los demás poderes.

Así nace la expresión del absolutismo como cualidad del Estado, misma que se concentra en la persona del rey, identificando al Estado con su titular, consecuentemente, el rey pudo decir que el Estado era él.

Con el tiempo, algunos teóricos disintieron del antiguo concepto de soberanía. Ellos conferían al pueblo la titularidad del poder.

Al tratar de explicar el origen del poder del Estado, Marsilio de Padua, señaló: "Tanto el derecho como las leyes deben su validez a la voluntad popular. Siendo el pueblo el facultado para decidir directamente o por medio de representantes electos la viabilidad de las leyes."<sup>102</sup>

Para el año de 1603 el político Althusius manifestó que el único titular de la soberanía es el pueblo, constituyendo una de las tendencias que con el tiempo confirmarían de hecho y de derecho la titularidad a favor del clamor popular. Su pensamiento expresa que toda comunidad política tiene como elemento unificador y legítimo de su congregación la voluntad de los hombres. Además señalo como atributo del Estado su indivisibilidad y el de ser intransferible como potestad del pueblo, de lo que se concluye que los gobernantes gozan de facultades para administrar y gobernar sin que ello signifique que se les haya transferido la autoridad suprema.<sup>103</sup>

Como consecuencia de la desigualdad e injusticia que imperaba entre los hombres y con fundamento en pensamientos tan avanzados como el de los dos autores anteriormente citados, se gestó una nueva corriente doctrinaria que con el tiempo confirmaría la tendencia de otorgar la titularidad y el ejercicio del supremo poder a el pueblo.

Su máximo expositor fue Juan Jacobo Rousseau. Su obra: *"el contrato*

102 Sánchez, Bringas Enrique, *Derecho Constitucional*, op. cit. p..283

103 Idem. p.284

*social'*. El autor decía que el poder soberano emana de la voluntad general

Su doctrina es sostenida por dos principios fundamentales: el estado de naturaleza de los hombres y el contrato social. Es decir, que los hombres, en una primera etapa, vivieron en estado de naturaleza donde fueron iguales, libres y felices, pero al enfrentarse a la necesidad de relacionarse para asegurar su supervivencia, se ven obligados a formar parte de la sociedad civil. Ello, desató la opresión y la guerra entre los hombres, como consecuencia del abuso del poder estatal y la codicia de los más desfavorecidos. Dando como resultado la creación de una organización civil, a través de un pacto social. Así, en una segunda etapa, los hombres, son libres, unidos de manera voluntaria y protegidos por la fuerza común, sin que ello signifique sometimiento, pues no hay que olvidar que son libres. Ahora bien, en este contexto, resulta que el poder público consecuencia lógica del pacto social, tiene como propósito la obtención del bienestar social toda vez que es el pueblo quien tiene el control del gobierno.

Por tanto, su teoría se encuentra fundamentada en el derecho natural, en la razón, e inclusive, en un fenómeno político; es decir, el desarrollo de la humanidad.

Para dicho autor la voluntad general no es otra cosa que la manifestación expresa del consentimiento o rechazo unánime que sobre un hecho o acto de índole político o jurídico realizan los miembros del cuerpo social, en virtud de que no apoyaba la tendencia que favorecía a las mayorías en perjuicio de las minorías, para lo cual determina como menester cubrir ciertos requisitos a fin de cumplir con el pacto. También, afirmó que la soberanía es la potestad de dictar el Derecho, de tal suerte que la libertad y la igualdad constituyan el deber de todos, puesto que la voluntad general tenderá siempre al bienestar común.

En tal orden de ideas, para Rousseau, la soberanía es la potestad del pueblo para decidir sobre su devenir cuyo caracteres son poder supremo, perpetuo, absoluto, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible.

En atención a la naturaleza del pueblo, consideró el carácter unitario e indivisible de la soberanía, toda vez que la voluntad general al ser unánime es indivisa. Asimismo determinó que como el ser humano no puede renunciar a sí mismo, por ende, su voluntad es inalienable. De tal suerte que no admitió la representación en virtud de que la voluntad debe expresarse por sí misma no mediante representantes.

Por tanto el medio más adecuado para que la voluntad general se exprese es la democracia directa, y en su ausencia sólo admitía la implantación de un gobierno atenuado, es decir, un gobierno donde el pueblo participara de tal manera que pudiera ratificar o rechazar las resoluciones de sus comisarios. Con el propósito de fortalecer la democracia directa diseñó un mundo organizado en pequeñas comunidades a fin de que en cada una de ellas los ciudadanos tuvieran la oportunidad de participar directamente en la elaboración de leyes, en virtud de que la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable, consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa. Es una o es otra.<sup>104</sup>

En el entorno nacional, la doctrina rousseauiana alcanzó verdaderos adeptos, arraigándose en la conciencia nacional.

Fue Don José María Morelos y Pavón quien manifestó en sus memorables Sentimientos de la Nación el pensamiento tocante a que la soberanía emana del pueblo. Tal y como se desprende del texto del artículo 5º del citado documento que a la letra dice:

*5º “Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número. Por consiguiente la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.”*

Como podemos apreciar del artículo transcrito también deriva el principio de la representación, ello, en razón de que el pueblo mexicano vivía

próximo a conquistar su independencia y en atención a sus rasgos culturales. De tal manera que, los constituyentes de Apatzingán consideraron imposible

104 Rousseau, Juan Jacobo, Estudios Preliminares de Daniel Moreno *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, editorial Porrúa, 1987, 8 edición, p.14

implantar la democracia directa, por tanto decidieron que lo mejor para el naciente Estado era el establecimiento de la democracia representativa. Lo cual no constituía de manera alguna una delegación de la soberanía.

Destaca la Carta de Apatzingán por haber contemplado en once de sus artículos el pensamiento de la soberanía popular. Justo era que fuese así puesto que su promotor fue Morelos cuyo celo democrático hubo de normar siempre sus actuaciones.

El 22 de octubre de 1814 se promulgó la primera Constitución Política del Estado Mexicano, cuyo contenido se debe en mucho a la jurisprudencia francesa. Este documento constitucional definió la soberanía como facultad fundamental del pueblo; se declaró el derecho absoluto del país para gobernarse, se determinó que la ley es una y para todos, sin distinción ni discriminación alguna. Consagró los principios de división de poderes, forma de gobierno, representatividad popular, y derecho a la revolución. 105

Así es, toda vez que el artículo 2º establecía que: *“La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad; constituye la soberanía.”*

Además, el artículo 3º definía las cualidades de la soberanía señalando: *“Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible.”*

De lo anterior se deduce que el poder público sólo se justifica en función de la voluntad general que no es otra cosa que el poder soberano. De ahí que la titularidad de la misma corresponde al pueblo con el carácter de unitario, indivisible e imprescriptible, su ejercicio se verifica a través de la democracia representativa.

El artículo 4º desarrolla el derecho a la revolución al referirse a la facultad que tiene el pueblo de darse la forma de gobierno que requiera su felicidad, en los términos siguientes: *“Como el gobierno no se instituye para honra o interés*

*particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos*

105 Sayce, Helú Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, op.cit. p. 176-178

*voluntariamente en sociedad, estos tienen derecho incontestable de establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.”*

Por su parte, el artículo 9º consagró el derecho de autodeterminación de los pueblos y de la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Reivindicando al pueblo su soberanía usurpada a través de las siguientes líneas: artículo 9º *“Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones”*.

En palabras de Feliciano Calzada Padrón: *“ La soberanía viene a cifrar, en conceptos aún inconclusos, la conciencia de una nación respecto a su existencia y a las condiciones que se derivan de la integridad de su voluntad, en aras de la felicidad y bienestar de todos sus miembros.”*

Como consecuencia de ello, el pueblo mexicano no dejó de plasmar en sus documentos constitucionales la doctrina de la soberanía popular, no obstante, atenuó su ejercicio a causa de la inestabilidad política del país.

En tal estado de cosas, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 conservó y reiteró la tesis de la soberanía en su artículo 3º que a la letra decía: *“La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca conveniente para su conservación y mayor prosperidad modificándolos o variándolos, según crea convenirle más.”*

Por su parte, el tratadista Jorge Sayeg Helú, afirmó: *Después de Apatzingán, nunca más volvimos a ser tan explícitos por lo que toca al principio de soberanía del pueblo; pues aunque posteriormente lo recogimos,*

*fundamentalmente, en las Cartas de 1857 y en la vigente de 1917, habríamos de limitar su contenido a la radicación de ella, de manera esencial y originaria, en el pueblo.”* <sup>106</sup>

<sup>106</sup> Idem. p. 177

En concordancia con lo expuesto anteriormente se expresa el tratadista Jorge Carpizo al señalar: *“En una teoría democrática la soberanía sólo puede radicar en el pueblo”, pues ésta es la base de las instituciones jurídico-políticas; es decir, que la referencia explícita concierne a la existencia de un estado de derecho. Por tanto, la soberanía no es divisible porque la voluntad es general y al declararse hace la ley, y no prescribe porque a la libertad se le puede atar pero no suprimir.”*<sup>107</sup>

Asimismo, el constitucionalista español Nicolás Pérez Serrano, al referirse al tema expresa acertadamente que el la idea del Estado y la de Soberanía están estrechamente vinculadas toda vez que “no se explica el concepto de Estado sin el de Soberanía, ni ésta puede predicarse más que de comunidades políticas que ostentan la categoría estatal”.<sup>108</sup>

Como se ha podido apreciar el concepto e interpretación de la soberanía ha permanecido en los anales del constitucionalismo mexicano, cuyo única variante reside en la modificación terminológica que ha sufrido la palabra “nación” por el de “pueblo”, considerado como el titular de la misma, constituyendo la base del Estado.

Etimológicamente, la palabra soberanía significa: “cualidad de soberano”, así como “autoridad suprema del poder público”, “alteza o excelencia no superada en cualquier orden inmaterial”, mientras que por “soberanía nacional” se entiende la que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos. En tal sentido la soberanía se trata de un poder que se distingue por ser soberano.<sup>109</sup>

En términos político-jurídicos la soberanía indica “el máximo poder de mando de una sociedad política,” que muestra la nota diferencial que la distingue de otras sociedades humanas, donde no es posible la existencia de un poder de mando.

Para Andrés Serra Rojas la soberanía es:” la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política”. 110

107 Calzada, Padrón Feliciano, *Derecho Constitucional*, UNAM, México, editorial Harla, 1990, p. 117

108 Idem.- p. 117

109 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie, Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, La Soberanía Nacional*, México, editada por la Dirección General de la Coordinación d Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 19

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la soberanía del Estado como “ la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia”. Si bien es cierto que la soberanía es de origen popular toda vez que su titular es indiscutiblemente, el pueblo, cierto es también que se convierte en nacional cuando se le entiende como atributo jurídico de la unidad de organización colectiva del Estado.<sup>111</sup>

Cabe destacar que en México, el titular de la soberanía es el pueblo, quién la ejerce en el momento mismo en que se organiza jurídicamente en Estado. Para lograrlo el pueblo se dio una Constitución, documento de carácter jurídico donde consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y otorgó a los individuos cierta inmunidad contra actos arbitrarios de las autoridades. En consecuencia, la Constitución Federal adquiere la calidad de Suprema, en atención a propia naturaleza y a lo prescrito por el artículo 133 constitucional, de lo cual se interpreta que nada ni nadie esta por encima de ella.

Los poderes públicos no son soberanos toda vez que la Constitución dividió la autoridad en tres órganos, asimismo no lo son en cuanto a los particulares, en virtud de que está consagró garantías individuales a favor de ellos y mientras ella exista liga jurídicamente a los órganos y al poder que los creó.

En relación a lo anterior la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha manifestado que: “el poder público dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y los tres poderes en los cuales se divide, no pueden hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece”.

Así el Supremo Poder de la Federación y el poder público de los Estados representan al pueblo en el ejercicio de la soberanía popular. Los depositarios

del poder público dimanen de la soberanía popular, bien porque el pueblo los eligió mediante sufragio, bien porque los funcionarios así electos los nombren de acuerdo con los procedimientos previstos por el Poder Constituyente, que a su

110 Idem. p. 22

111 Idem. p. 57

vez es expresión de la voluntad general.

De igual manera, la Suprema Corte determinó que de la soberanía popular se desprenden ciertas prerrogativas, derechos y obligaciones de los ciudadanos, tales como votar y ser votado. Además de tener el derecho de elegir su forma de gobierno, el pueblo debe determinar las normas que regirán sus actos, lo cual realiza a través de la actividad del Poder Legislativo. Así, no debe permitirse fórmula alguna que lleve a concentrar el poder en órganos que no dimanen del pueblo. Los poderes que permiten al pueblo ejercer su soberanía, deben sujetarse a la esfera de atribuciones que les confiere la Constitución.

Después de este breve recorrido histórico, doctrinario y jurisprudencial, arribamos al estudio de los preceptos jurídicos que consagran la tesis de la soberanía nacional en nuestra actual Carta Fundamental, éstos son en esencia los artículo 39, 40 y 41.

En materia de soberanía, el artículo 39 *constitucional* constituye la premisa mayor de la Constitución Política Federal. El citado precepto dispone:

*“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder 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.”*

Lo anterior constituye la máxima expresión de la voluntad soberana del pueblo porque se define a sí mismo como el único titular la soberanía, al determinar de manera inequívoca que ésta reside en él y que, además, se constituye como una prerrogativa permanente en cuanto al inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Aquí es donde entra en acción el Poder Constituyente considerado como la expresión de la voluntad popular, encontrándose facultado para

manifestar su decisión en el sentido de que el pueblo sea el titular de la soberanía.

Ahora bien, no cabiendo duda de quien es el titular del poder soberano, resulta menester definir porque la soberanía es nacional. En principio, fue en los Sentimientos de la Nación donde se incluye por primera vez la expresión de soberanía popular. No obstante el término sufrió ciertas modificaciones, como consecuencia de ello, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 habló por vez primera de soberanía nacional. Tal cambio se debió a que la expresión de soberanía popular respondía a la doctrina de Rousseau donde todos los individuos que conforman la voluntad general son titulares de la soberanía y por tanto, su ejercicio es exclusivo de ellos, razón por la cual se le asignó el calificativo de popular; ejemplo práctico de su ejercicio lo constituye el sufragio universal. Sin embargo, el ejercicio puro de la democracia directa parecía cada vez más difícil de llevar a cabo, en virtud de lo cual, la doctrina francesa creó la noción de soberanía nacional, atribuyéndola a la nación como entidad abstracta. De tal manera que el ejercicio de la soberanía le corresponde a los representantes del pueblo, a quienes se les confiere el derecho de hablar por la nación y a decidir la participación de ellos a través del voto.

Una nota importante corresponde a que nuestra actual Constitución adoptó el doble aspecto de la soberanía. Es decir que si bien es cierto se reconoce al pueblo mexicano como el único capaz de ejercer el poder soberano también es cierto que deposita el ejercicio del mismo en un grupo de representantes.

A mayor abundamiento entendemos por “pueblo” el conjunto de personas que suele evolucionar en sus formas de organización, donde existe un poder superior centralizado y cuyos lazos de identidad los unen y constituyen el punto de diferencia con otros pueblos.

Ahora bien, al sostener el citado artículo que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, esto significa que podrá modificar su organización económica, su estructura

social, sus conceptos ideológicos orientadores y la configuración política de sus autoridades. Lo cual puede hacer por medio de reformas constitucionales de conformidad con lo establecido por el artículo 135 constitucional. 112

112 Idem. p.104

Asimismo al señalar que *Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*, comprendemos que la expresión poder público se refiere a la instauración de los tres órganos en que se divide y deposita el poder, de tal manera que siendo necesario regular su estructura, funcionamiento y facultades se creó para ello la parte orgánica de la Constitución, pero sin olvidar que su origen es la voluntad popular y su propósito el beneficio común. De lo cual se traduce que siendo su fuente creadora, el pueblo tiene el inalienable e imprescriptible derecho de realizar los cambios que considere pertinente para la debida realización de sus fines.

La manera como el pueblo ejerce su soberanía y la organización política y jurídica del Estado son condiciones determinadas el artículo 40 constitucional que a la letra indica:

Artículo 40

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”*

Del numeral transcrito se desprenden las cuatro características del Estado mexicano, siendo estas: República, representativa, democrática y federal.

En atención a particulares mencionadas en el párrafo inmediato anterior se desprende la forma de Estado y la forma de gobierno que el pueblo mexicano en el ejercicio de su soberanía decidió darse.

En cuanto a la forma de Estado, la palabra “federación”, etimológicamente, implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. De ahí que debemos entender por Estado Federal a la entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.113

Por formas de gobierno señalamos la República, representativa y democrática, en virtud de que el gobierno es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público, traduciéndose,

113 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p.407

en actos de autoridad. Por tanto, se refiere al modo como se ejerce el gobierno estatal y en quién se deposita su ejercicio.

En tal sentido tenemos un Gobierno republicano, un sistema representativo, un régimen democrático y una estructura federal. Como característica esencial de la república tenemos el ejercicio temporal del poder, de tal suerte que, los gobernantes deban ser renovados de manera periódica por medio de elecciones; cuyo proceso electoral permite la implantación del sistema representativo, en razón de que, los representantes del pueblo no ejercen el poder a nombre propio sino en representación del titular legítimo: el pueblo. Habiendo estrecha relación con el régimen democrático en virtud de que todos los ciudadanos mexicanos tenemos el derecho de participación de la voluntad general. Constituyendo el máximo ejemplo de la democracia moderna: el sufragio universal.

Lo anterior sin menoscabo de las nuevas tendencias en cuanto al ejercicio de la democracia se trate denominadas mecanismos de participación ciudadana directa.

Ya que ha quedado claro la forma y modo en que el pueblo decidió estructurar política y jurídicamente al Estado mexicano, falta por definir la manera en que va ejercer su soberanía, para ello, se dio a la tarea de consignar en el artículo 41 constitucional la fórmula respectiva, mismo que se expresa en los siguientes términos:

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 su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.....”*

Para efectos prácticos baste decir que el pueblo de México ejerce su soberanía por medio de los órganos de gobierno. Es decir, a través de los

órganos de federales respecto de la actividad nacional e internacional, y a través de los órganos locales respecto del ámbito local. Dando vida a lo que se conoce como representación política.

#### **4.3 PODER CONSTITUYENTE**

La expresión de poder constituyente se encuentra estrechamente vinculado al de soberanía, toda vez que es una emanación de está. En tal virtud el pueblo decide autodeterminarse y autolimitarse por medio de la implantación del derecho positivo fundamental. El objeto del poder constituyente es la creación de una Constitución de carácter supremo que ordene jurídica y políticamente al Estado, de acuerdo con las corrientes ideológicas del orden económico, político y social que mejor le acomoden.

Por lo anterior, el poder constituyente es supremo, coercitivo e independiente porque su actuación esta por encima de los poderes constituidos, porque tiene la capacidad de someter a dichos poderes y porque no se encuentra subordinado a fuerzas exteriores o ajenos al pueblo.

En tal sentido se expresa Mario de la Cueva al decir: *“La soberanía es la potestad suprema e independiente de determinar el contenido concreto del orden jurídico. La ausencia de un poder soberano que dicte el derecho y asegure su aplicación sería anarquía.”*<sup>114</sup>

A fin de robustecer tal tesis Carl Schmitt sostiene: *“ La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente, o sea, por la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”.*<sup>115</sup>

El pueblo en el ejercicio de su soberanía tiende inevitablemente a ordenar de manera jurídica su voluntad a fin de dotarse de las estructuras necesarias para la realización de sus fines, para ello, crea un documento cuya característica primordial es la supremacía, en razón de su fuente creadora, denominándolo: Constitución.

Así se expresó el constitucionalista Ignacio Burgoa al sostener:” *Todo poder constituyente está necesariamente orientado por principios de diferente contenido que como decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales,*

114 Idem. p. 248

115 Idem. p. 247

*forman la base estructural de la Constitución a cuyo establecimiento propende dicho poder”.*<sup>116</sup>

No obstante, resulta que en la realidad práctica el pueblo no puede ejercer de manera directa el poder constituyente toda vez que su imposibilidad obedece a razones de índole física y psicológica, en otras palabras, la elaboración de una Constitución requiere de la consecución de un procedimiento cuya finalidad consiste en la redacción de un proyecto, de su estudio, discusión y aprobación, actividad que no puede realizarse por todos los miembros del pueblo en virtud del considerable número de sus componentes y en atención a los diferentes criterios que norman la conducta de los diferentes sectores de la población.

Ahora bien, a quedado de manifiesto que el poder constituyente pertenece al pueblo como aspecto inherente a su soberanía, por tanto, es pertinente determinar quién debe ejercer la actividad encaminada a la creación de la Ley Fundamental.

En tal sentido el pueblo en ejercicio de su poder soberano instaura una asamblea o congreso con carácter de constituyente cuyos miembros fungen como representantes populares auténticos, cuya misión única consiste en dotar de una Constitución al pueblo. Tales razones constituyen el fundamento de la legitimidad del congreso o asamblea constituyente y de su producto.

El poder constituyente ya establecido tiene como límites de su actuar los principios esenciales, ideales, tendencias etc., que orientan su actividad y que instituyen el querer, sentir y modo de ser del pueblo, mismos que deben ser plasmados en la Constitución, como es el caso del principio de la soberanía popular, lo contrario equivaldría a una usurpación del poder.

Al finalizar la misión de la asamblea o congreso constituyente, corresponde al pueblo, en el ejercicio de su derecho, modificar dichos principios

rectores o darse una nueva Constitución en virtud de que configuran como ya quedo manifestado anteriormente, la esencia del modo de ser, el querer y de su sentir, lo cual ha sido solamente exteriorizado por sus legítimos representantes.

116 Idem. p. 250

Si el poder constituyente es un aspecto inseparable, de la soberanía, si dicho poder consiste en la potestad de darse una constitución, de cambiarla, esto es, de reemplazar los principios cardinales que le atribuyen su tónica específica, o de sustituirla por otra, no es concebible y mucho menos admisible, que nadie ni nada, fuera del pueblo, tenga las facultades anteriormente apuntadas.

De lo anterior estriba la diferencia sustancial entre el poder constituyente y los poderes constituidos, ya que el primero crea a los segundos y les confiere facultades, los segundos ejercitan las facultades conferidas por el primero, en virtud de ello, en el momento en que culmina la misión del poder constituyente es cuando empieza la de los poderes constituidos.

#### **4.4 EL CONSTITUYENTE PERMANENTE**

Una Constitución debe atender a las necesidades fácticas de un pueblo, por ende, es susceptible de ser modificada a efecto de responder de manera congruente a los nuevos e imperantes requerimientos de orden político, social, económico, que demanda la sociedad en constante evolución. En tal orden de ideas, la Constitución Federal crea un órgano especial con objeto de adecuarla a esos requerimientos.

En tal orden de ideas, este órgano participa del ejercicio de la soberanía toda vez que su misión redunda en una afectación positiva o negativa de la obra del poder constituyente misma que refleja la expresión de la voluntad general; es decir, de la soberanía popular. Por tanto su función es de carácter constituyente, al enfocar su labor a la modificación de la expresión popular. Por tales motivos es que se le ha denominado constituyente permanente.

El modo como ha de realizar esas adecuaciones a la Constitución es mediante el procedimiento de reforma constitucional que al efecto regula el artículo 135 constitucional.

#### **4.5 PODER PÚBLICO**

El Estado cumple con sus fines gracias al poder del cual es investido por la propia Constitución, dicho poder es mejor conocido como poder público o poder estatal. La actividad del Estado se realiza a través de los tres órganos del poder en virtud de la doctrina de la separación de poderes que consagra la Ley Fundamental, los cuales son ya bien conocido ejerciendo las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional.

Los órganos a que hemos hecho referencia ejecutan actos de autoridad en función del poder público que se les ha sido conferido, dichos actos tienen como características particulares la de imperatividad, la de unilateralidad y la de coercibilidad, esto quiere decir que el poder público como poder de imperio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado.

Cabe mencionar que independientemente de los atributos citados, el poder público no es un poder soberano, en virtud de que él emana del derecho fundamental, por ende se encuentra al servicio de este derecho, y, se desenvuelve dentro de él, no por encima, al margen o en oposición del citado orden; en consecuencia, el poder público debe someterse al orden jurídico fundamental. Además, pensar que los órganos del poder son soberanos es como creer que la soberanía del pueblo es transferible desconociendo para siempre los atributos de la indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad que la distingue.

En consonancia a lo anterior se manifiesta García Pelayo: “ *El Estado no solamente no ha de actuar contra legem, sino que, además, únicamente ha de actuar secundum legem, es decir, con arreglo a normas previas, generales,*

*claras y precisas, no contradictorias con aquellos supuestos apriorísticos sobre los que se construye el Estado,” “El imperio del Estado civilizado moderno no es un poder arbitrario, sino un poder determinado por preceptos legales. La característica del Estado de Derecho es que el Estado no puede requerir ninguna acción ni imponer ninguna omisión, no puede mandar ni prohibir nada a sus súbditos más que en virtud de un precepto legal”.<sup>117</sup>*

Asimismo hay quienes sostienen la teoría de que el poder estatal es supremo en cuanto que hay que distinguirlo de los demás poderes que brotan dentro del territorio de mismo, en razón de las interrelaciones de los diferentes grupos sociales. No obstante ello, la Constitución establece sólo tres órganos de gobierno capaces de ejercer el poder público.

#### **4.6 DIVISIÓN DE PODERES**

Fue en la época moderna cuando la filosofía política recomendó la división del poder del Estado como remedio para combatir el abuso del poder.

La teoría de la división de poderes, en un principio, obedece a la necesidad de implantar un sistema de contrapeso, en el entendido de que cada uno de los poderes sirviera de freno para los otros dos, a fin de evitar el ejercicio del gobierno en una sola corporación que llevará a la implantación del despotismo. Pretendía una separación rigurosa del poder. Su precursor fue Montesquieu. En su obra “*del espíritu de las leyes*” propugnó por depositar el gobierno del Estado en los poderes Ejecutivo , Legislativo y Judicial, <sup>118</sup>

Sin embargo, como la acumulación del poder en pocas manos provoca la tiranía, se creyó prudente una separación de los poderes que no fuera total, constituyendo así el principio de flexibilidad.

Actualmente, la teoría de la división de poderes, se refiere a dividir las funciones del gobierno y no al poder. Por tanto, no hay que confundir el poder con los órganos. En efecto, nunca se trató de negar al poder como tal en su unicidad, simplemente se procuró el debido ejercicio del mismo por medio de los órganos de gobierno quienes fungirían como simples depositarios del poder. En

tal sentido Karl Loewenstein manifestó: “ Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado”. 119

117 Idem. p. 256

118 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie 2, Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, La División de Poderes*, México, editada por la Dirección General de la Coordinación d Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p.22

119 Idem. 25

En cuanto a la finalidad del invocado principio consiste en imponer límites y equilibrio al ejercicio del poder público, buscando en todo momento el libre ejercicio de las facultades que la Ley Fundamental confiere a cada uno de los órganos, a modo de que cada cual las ejerza de manera independiente en la inteligencia de que ninguno pueda colocarse por encima de los otros o que uno de éstos pueda ejercer más de dos funciones, respetando los límites impuestos por la Constitución. De esta manera el Estado esta en aptitud de cumplir con sus fines lo cual ciertamente significa un beneficio común.

#### **4.6.1 LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO**

El principio de la división de poderes fue instituido por vez primera en la Constitución de Apatzingán del año 1814. A partir de entonces, éste principio se encontrará previsto en todos los documentos constitucionales del país con matices diferentes. En virtud de las diferentes corrientes ideológicas que predominaron en el Constituyente. Las más representativas son la teoría de Rousseau tendiente a darle preeminencia al Legislativo y la de Montesquieu inclinada por la división de los órganos del poder de manera estricta. 120

Nuestra actual Constitución consagra en su artículo 49 el principio de la división de poderes, mismo que establece la estructura y organización de la Federación, a través de la creación de tres órganos encaminados a atemperar el ejercicio del poder, asignándoles un nombre que identifica sus atribuciones, prohibiendo la invasión de competencias entre esos órganos y el ejercicio de la facultad legislativa en una sola corporación o persona, con excepción de lo previsto por los artículos 29 y 131 en su segundo párrafo.

Sin embargo, la Constitución prevé la posibilidad de que en determinados casos, los órganos del gobierno ejerzan facultades propias de los otros órganos.

Por tal virtud es factible que el titular del poder ejecutivo realice funciones

120 Tena, Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 211

legislativas, que el poder legislativo ejerza facultades administrativa y jurisdiccionales y que el poder judicial ejercite funciones de carácter legislativo y administrativo siempre y cuando se actualicen las hipótesis normativas prevista por la Constitución

Lo cual implica que no es un sistema rígido e inflexible sino que admite excepciones toda vez que faculta a los tres poderes para el ejercicio de atribuciones no propias de su esfera competencial, configurándose las facultades concurrentes, ya que los poderes no deben actuar siempre separados.

Cabe mencionar que de conformidad con los artículos 116 y 122 constitucionales, el principio de división de poderes es aplicable en el ámbito local.

#### **4.7 LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL**

En su acepción gramatical la locución “legitimidad” equivale al de “autenticidad”, en tal sentido se refiere a la posibilidad de que la Constitución sea auténtica. <sup>121</sup>

La expresión de legitimidad es una cualidad que le otorga a la Constitución mexicana su autenticidad. Para que ésta sea legítima es necesario que el órgano del cual emana sea también auténtico o legítimo y que la ideología de su contenido político sea la expresión del querer del pueblo. Por lo que ante la imposibilidad de que el pueblo completo se reúna para elaborarla se legítima una asamblea de representantes cuya denominación será la de un congreso constituyente. Este Congreso tendrá la obligación de consagrar los

valores fundamentales que conforman los deseos de la población como respuestas a sus requerimientos. Por tanto deberá tener una comprensión de los fenómenos políticos que no son otra cosa que el ser y querer ser de la comunidad.

En consecuencia, la Constitución que reúna los requisitos de legitimidad

121 Sánchez, Bringas Enrique, Derecho Constitucional , op. cit. , p..208

orgánica y política será considerada legítima, en la inteligencia de que el pueblo estará consiente de que realmente responder a sus necesidad y que fue creada por el órgano que él autorizó para tal efecto y al cual reconoció .

Carl Schmitt sostiene que: *“Una Constitución es legítima, esto es, reconocida, no sólo como situación de hecho, sino también como ordenación jurídica, cuando la fuerza y autoridad del Poder Constituyente en que descansa su decisión es reconocida”*:122

Como resultado, tenemos que una Constitución escrita como la nuestra debe ser congruente con las nuevas condiciones de índole política, económica, social, cultural, etc., que reflejan a la sociedad en constante cambio, de ahí que el procedimiento establecido en el artículo 135 permita tal adecuación mediante adiciones o reformas a su texto, otorgándole legitimación a la misma.

En este contexto definimos a la legitimación constitucional como la aplicación de los mecanismos que permiten mantener el grado de congruencia suficiente entre la Constitución y los valores políticamente predominantes en la realidad social. Una norma fundamental que no responda a este principio cada día será menos legítima y el efecto que tiene esta circunstancia en el ámbito del derecho es la falta de ordenación normativo y, en consecuencia, su ineficacia.

De hecho, existe la posibilidad de que una Constitución nazca en forma violenta, ilegítima y que se haga Ley Suprema, en virtud del reconocimiento del pueblo. Ese reconocimiento obedece a que las aspiraciones populares son, por lo general, consagradas en el texto constitucional.

#### **4.8 FUNDAMENTALIDAD CONSTITUCIONAL**

La fundamentalidad es una cualidad o atributo de validez de la Constitución.

El constitucionalista Ignacio Burgoa la define como:” *Una cualidad de la Constitución jurídico-positiva que, lógicamente, hace que está se califique como “ley fundamental del Estado. Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el*

122 Carl Schmit, citado por Enrique Sánchez Bringas, Derecho Constitucional , op. cit. , p..208  
*ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el Sistema Normativo de Derecho en su integridad. Consiguientemente, el concepto de fundamentalidad equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es la Ley Fundamental al mismo tiempo es la Ley Suprema”.* 123

Esta cualidad impone al gobernante la obligación de fundar sus actos, directa o indirectamente, en la Constitución.

La fundamentalidad constitucional consiste en el imperativo que constriñe a todos los gobernantes a fundar y motivar sus actos en las normas jurídicas que los sustentan siendo estas normas secundarias e inclusive reglamentos. Por consiguiente, la ley o reglamentos en que se fundamentan y motivan los actos de autoridad deben estar ajustados a la propia Constitución por ser esta quien provee su existencia jurídica.

Atendiendo a la jerarquía de las leyes, la Constitución valida su eficacia en el momento en que somete los actos de las autoridades al respeto de sus disposiciones, de lo anterior deriva un principio que versa así: “*Los gobernantes (órganos del Estado, autoridades y sus agentes) solamente pueden hacer lo que las normas les permitan y los gobernados pueden realizar todo lo que las normas no les prohíban*”. Dicho principio tiende a regular las conductas de los gobernados y los gobernantes a fin de evitar el abuso del poder y de garantizar a los primeros sus derechos y libertades.

#### **4.9 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**

El principio de supremacía constitucional es una cualidad de la Constitución tendiente a enfatizar su superioridad frente a leyes federales, las leyes locales y los tratados internacionales.

Este Atributo se debe a que la Ley Fundamental consagra los principios políticos fundamentales y organiza al orden normativo del Estado. De tal manera que, por virtud del principio de división de poderes, los órganos del

123 Burgoa, Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p.357

gobierno no pueden realizar actos contrarios a ella, antes bien, deben estar en consonancia con ella, en aras del principio que versa:” ***Sobre la Constitución nada ni nadie***”.

A mayor abundamiento es importante destacar que por virtud de los atributos de fundamentalidad y legitimidad constitucional, la Constitución deviene suprema en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional.

Del citado numeral se deduce que en el ordenamiento jurídico de un Estado no puede existir ninguna norma superior a la Constitución toda vez que ésta es la fuente creadora del propio ordenamiento así como del poder público y sus órganos, a los que organiza y estructura, por ende toda norma general y hasta las particulares emanan de ella, lo cual las obliga a ajustarse a la misma, impidiendo que en cuestión de jerarquía se igualen a ella.

Ahora bien, si hubiera contradicción entre la Ley Fundamental y las demás leyes, deberá aplicarse el texto constitucional.

A fin de reforzar lo expuesto el artículo 133 constitucional determina:

Artículo 133

*“Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

De una debida interpretación del citado precepto se desprende que la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto las leyes como los tratados, en su carácter supremo, están sujetos a la condición de que

no sean contrarios a la Constitución. En concordancia, destaca el texto del artículo 15 constitucional el cual es determinante al prohibir toda autorización para celebrar tratados y convenios que tengan por objeto minar las garantías y los derechos constitucionales reconocidos para el hombre y el ciudadano.

Finalmente, cabe agregar que la Suprema Corte aprobó la tesis identificada con el número LXXVII/1999, Intitulada "TRATADOS INTERNACIONALES, SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Mediante ella, resuelve las dudas sobre la debida interpretación del precepto referido, determinando el carácter de supremacía de la Constitución, al establecer: ..." la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. ....No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. ....la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto por en el artículo 124 de la Ley Fundamental." **124**

#### **4.10 LOS DERECHOS POLÍTICOS**

Algunos Estados preocupados por consolidar sus regímenes democráticos han consagrado en sus textos constitucionales no sólo los derechos políticos ya conocidos por todos, sino también, aquellos derechos tendientes a procurar la participación directa del pueblo en la toma de decisiones políticas que infieren en su devenir histórico.

Los derechos políticos posibilitan la expresión de la soberanía nacional. Se dirigen a los ciudadanos, entendiéndose éstos como los individuos "que estando en edad de ejercerlos, poseen una relación con el Estado como puede ser la que se deriva de su nacionalidad." **125**

También se les denomina "derechos del ciudadano" o "derechos de participación política" en el sentido de ser prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos. **126**

Según Kelsen, “los derechos políticos son aquellos que, en esencia, conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, éstos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la

124 Idem. p. 366

125 Zovatto G., Daniel, *Derechos y deberes políticos*, en Diccionario Electoral, Costa Rica, IIDH CAPEL, 1989, p. 246

126 Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, IIJ, México, editorial Porrúa, 1998, II tomo, 12 edición, p. 1061

comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social.”<sup>127</sup>

Los derechos políticos constituyen los elementos que justifican el ejercicio del poder en virtud de que su debido ejercicio legitima y legaliza al poder político.

De hecho no sólo comprenden el libre ejercicio del derecho de votar y de ser votado, sino también reconocen otras formas de participación en los asuntos políticos, tales como, los mecanismos de participación ciudadana directa.

Consecuentemente, se deduce que el derecho de participación en los asuntos políticos es el derecho político por excelencia; los demás derechos políticos pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general.

#### **4.10.1 LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Para analizar los derechos políticos es necesario adentrarnos al tema de los derechos humanos. Dentro de las diversas clasificaciones que existen de los derechos humanos se encuentran aquélla que hace referencia a su contenido, a su orden de aparición y reconocimiento, clasificándolos en “*derechos de la primera generación*”, “*los derechos de la segunda generación*” y *los derecho de la tercera generación.*”

Dentro de los “*derechos de la primera generación*” destacan los derechos políticos o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública.

Como afirma Agustín de Vedía “*De los derechos políticos pudo expresarse que son el centinela avanzado de los derechos civiles, puesto que sirviendo para la designación de los gobernantes y para vigilar el cumplimiento de la Constitución, sirven para custodiar también el respeto de los derechos civiles. El mal uso de los derechos políticos, el abandono de la vida cívica, la*

127 Idem.- p. 1061

*desnaturalización de las asociaciones o partidos políticos, conduce inevitablemente a momento de agravio para los derechos, de inseguridad para su vigencia.”* 129

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, declara en su artículo primero que “ Los hombre nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, de lo cual deriva que en la concepción humana la igualdad y la libertad constituyen los pilares del nuevo orden jurídico que en materia de derechos comenzó a diseñarse. La tendencia giraba en torno a creer que si todos los hombres son iguales, en consecuencia ninguna autoridad exterior tiene derecho a imponerles obediencia y como resultado de ello, el poder esta a merced de los gobernados, surgiendo así el poder consensual como base de legitimación política. Por tanto, el sistema representativo, el sufragio, las elecciones son producto del quehacer ciudadano, dando lugar al derecho del pueblo a intervenir de manera directa o por medio de representantes en los procesos mencionados, lo cual se ha denominado legitimación democrática.

De los derechos humanos se desprende su *carácter universal*, toda vez que los derechos humanos deben serlo de la humanidad entera, o dejan de ser humanos realmente. Asimismo se incorpora un elemento substancial que *consiste en el disfrute o el ejercicio real* de esas facultades e instituciones por todos los seres humanos.

En el campo de los derechos políticos es vasto, puesto que comprende no sólo la acción del cuerpo electoral, sino también algunos derechos e

intereses de los partidos políticos, los grupos de interés e incluso la acción del político como opinión.

El papel de la sociedad civil organizada debe enfocarse, entre otras cosas, al fortalecimiento de las instituciones políticas y de la consolidación del régimen democrático en cuya lucha deberá de promover y defender los derechos políticos con miras de alcanzar el bien común.

129 García Laguardia, Jorge Mario, *Derechos Políticos, Sufragio y Democracia*, Colección Cuadernos de Derechos Humanos, Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala, (s/ed.) 1990, p. 6

La labor gubernamental debe ser ampliamente vigilada por los ciudadanos quienes en el afán de propagar los derechos consagrados en la Declaración de Universal de los Derechos Humanos tenderán a la búsqueda de los cauces adecuados para su ejecución. Su trascendencia radica en que su reconocimiento garantizará el respeto de los demás derechos, tales como: los derechos civiles, culturales, etc., lo que acarrea como consecuencia un debido manejo del poder público y la felicidad del pueblo.

En este nuevo siglo, una cultura de los derechos humanos resulta indispensable dentro de las sociedades democráticas modernas ya que ello, permitirá tener un punto de referencia importante para hacer un diagnóstico y calificación de los modelos político-sociales vigentes en el mundo.

Cabe hacer mención que a causa de las graves secuelas que dejaron las dos guerras mundiales del siglo pasado se desbordó un interés de parte de la comunidad internacional por crear los medios suficientes de reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos a fin de asegurar la paz mundial

#### **4.10.2 RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

Partiendo de la idea de crear una cultura de respeto de los derechos humanos, podemos estudiar los derechos políticos desde una perspectiva internacional.

Los derechos políticos en su concepción de derechos humanos han sido internacionalmente reconocidos, no obstante ello, los Estado hacen, en muchas de las ocasiones, reconocimientos parciales de éstos, por razones que obedecen a intereses particulares, impidiendo con ello el pleno ejercicio de sus derechos a los ciudadanos.

Por consiguiente, sin el pleno reconocimiento de los derechos y deberes políticos del ciudadano como derechos y deberes fundantes del Estado, todo el resto de la red o estructura jurídica esto es; los derechos y obligaciones derivados no tendrían verdadero sustento.

El interés por proteger los derechos humanos ha incrementado, por tanto, el Estado mexicano debe procurar el libre ejercicio de los derechos políticos de todos los sectores de la población, toda vez que en la actualidad el individuo se preocupa cada vez más por los asuntos que atañen a su comunidad, de lo cual deriva la idea de generar una cultura política encargada de educar a los pueblos a efecto de procurar su participación de manera más activa y propositiva en la toma de decisiones de carácter político.

Por tanto, en la especie, los derechos políticos son de suma importancia, porque influyen en la conformación del Estado moderno en el mantenimientos de las instituciones políticas y además se convierten en una escudo protector de los ciudadanos frente a los actos de autoridad que invadan la esfera de acción de aquellos o bien impidan su libre ejercicio.

En tal contexto, la comunidad internacional se ha preocupado por reconocer mediante acuerdos internacionales el legítimo ejercicio de los derechos políticos en toda su dimensión, ello, con la finalidad de democratizar a los pueblos al grado que los ideales perseguidos y que constituyen los fines del Estado sean posibles de realización, esto es, el desarrollo económico, social, cultural, etc.. Además, se les confiere el valor que merecen como derechos fundantes de las sociedades democráticas, todo ello, con miras a resguardar la seguridad y la paz entre los pueblos, cuyo objetivo primordial constituye el campo de acción de la Organización de las Naciones Unidas, en virtud de que si

los Estados mantienen su estabilidad política evidentemente los fines de dicha Organización serán posibles.

#### **4.10.3 TRATADOS INTERNACIONALES QUE REGULAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA COMO EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS**

Luego de un largo e importante proceso histórico rumbo al establecimiento y la consolidación del Estado democrático, los derechos políticos han sido finalmente formulados y promulgados a nivel internacional, en la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 y en otros pactos, protocolos y convenios posteriores de la Organización de Naciones Unidas, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 a nivel continental.

Los citados instrumentos jurídicos internacionales declaran el derecho de los ciudadanos de participar de manera directa en la dirección de los asuntos públicos de sus respectivos gobiernos; a saber:

##### **❖ DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE**

**Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá Colombia, 1948**

**Artículo 20.** Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, *directamente* o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. 130

##### **❖ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

**Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966**  
**Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976**

**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes

derechos y oportunidades.

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos.<sup>131</sup>

## ❖ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

**Artículo 23.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes Derechos y Oportunidades.

130 Concha Malo, Miguel, *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*, Colección: *La Democracia en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades en coedición con Desarrollo de Medios, La Jornada ediciones, 1994, p..20

- a) De participar en la dirección de asuntos públicos **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos. <sup>132</sup>

## ❖ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país **directamente** o por medio de representantes libremente escogidos.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. <sup>133</sup>

México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el año de 1981. Con relación al Pacto, el Comité de Derechos Humanos tiene como principales funciones el examen de los informes sobre el cumplimiento del Pacto.

Cabe destacar que, los instrumentos internacionales tienen gran importancia porque tutelan y promueven el desarrollo de los derechos políticos.

De tal suerte que, en el ámbito nacional, el artículo 133 constitucional los ubica como la Ley Suprema de la Unión toda vez que "Los tratados

*internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal*". Consecuentemente, tienen efectos vinculantes. 134

#### **4.11 DEMOCRACIA**

La palabra democracia tiene un origen griego y resulta de la combinación de dos palabras más cortas, "*Demos*" (pueblo) y "*Kratos*", (autoridad, poder),

131 Idem. p. 19

132 Idem. p. 18

133 Idem. p20

134 Arellano, García Carlos, Derecho Internacional Público, México, editorial Porrúa, 1977, 3ª edición, p. 633 que en conjunto significan "el poder del pueblo." 135

El concepto moderno de democracia esta ligado al pensamiento de la corriente liberal, de la cual derivan los principios de igualdad, libertad y justicia social . Así lo sostiene Kelsen al señalar: "*El Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos.*"<sup>136</sup>

La democracia es una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos; es decir, que es un régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. Principio que enuncia la célebre frase que utilizó Lincoln, en 1863, para referirse a esta forma de gobierno: "*la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.*" Efectivamente, el poder proviene del pueblo, es él quien decide voluntariamente darse una estructura jurídica con la finalidad de satisfacer sus propios requerimientos, por consiguiente, crea un gobierno de todos para beneficios de todos. 137

Los ideales democráticos, están regidos por una serie de principios constitucionales, que a su vez son declaraciones dogmáticas del orden jurídico estatal, fines del Estado y limites al poder público. A falta de cualquiera de ellos, la democracia, deja de ser tal. En razón de que se encuentra supeditada al

ordenamiento jurídico constitucional. De tal manera que podemos señalar como las principales instituciones que caracterizan a la democracia las siguientes:<sup>138</sup>

1. La radicación popular de la soberanía, en virtud de que la democracia como forma de gobierno es la consecuencia del ejercicio del poder soberano

En otras palabras, la democracia en cuanto a forma de gobierno es uno de los objetivos que persigue el poder autodeterminativo o poder constituyente, a partir del momento en que la plasma en la Constitución, a la inversa, sin autodeterminación no habría soberanía.

<sup>135</sup> Burgoa, Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p.513

<sup>136</sup> Idem. p.511

<sup>137</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, México, editorial Porrúa, 1999, p. 258

<sup>138</sup> Rabell, García Enrique, *Temas Constitucionales*, México, (s/impresión), 1997, p. 147

2. El sufragio universal, que es a la vez un medio de aprobación del poder por los ciudadanos y un medio de limitación del poder.

3. El equilibrio de poderes, que tiene también dos fines: limitar el poder dividiéndolo y hacer más sólida la aprobación del poder por el pueblo, multiplicando los cauces por los que éste ejerza su influencia.

4. El pluralismo de partidos, el partido ofrece a los ciudadanos un medio de hacer sentir su influencia sobre los gobernantes, de una manera más decisiva que con elecciones. Es un medio de delegar, y al mismo tiempo, de limitar el poder, especialmente a través de la oposición organizada.

5. El autogobierno, es decir, el sistema según el cual a las diversas comunidades que componen la nación se les concede la facultad de autoadministración. Esta institución tiene según G. Vedel, un doble fin; la democracia local permite la participación del ciudadano en el poder de una manera mucho más directa y menos mítica que la democracia centralizada, al mismo tiempo, la existencia de libertades en provecho de las colectividades locales presenta una barrera a los excesos de la autoridad del poder central.

6. La supremacía de la ley. La democracia occidental se caracteriza, por último, porque por encima de todos los ciudadanos y gobernantes existe una regla de derecho a la que se someten todos y ante la cual todos son iguales.

Todo poder legítimo debe ser un poder legal. Todo acto de autoridad debe estar supeditado a la propia Norma Fundamental.

7. Control popular sobre la actuación de los órganos del Estado, la ciudadanía debe estar vigilante de la actuación de sus gobernantes, quienes están a su servicio, puesto que el sistema democrático no existiría si el pueblo no se comprometiera con su propio destino, debiendo participar de manera activa en el ejercicio del poder, a través, no sólo del voto, sino también por medio de los diferentes medios que para ello operan en la democracia semi-directa.

8. Responsabilidad de los servidores públicos, Los gobernantes deben respetar las leyes y ejercer sus funciones conforme a las mismas, en aras de atender las necesidades de la población, en caso de no hacerlo se hacen acreedores a las sanciones que conforme a la falta o delito cometido corresponda, lo anterior, porque la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo.

Habiendo quedado delineado el marco normativo de la democracia, es menester aclarar ¿por que? no debe confundirse Democracia con República, por lo que partiremos del postulado que versa: la República es la forma, la Democracia el fondo.

El vocablo Republica proviene de *Res publica*= cosa pública. Tiene dos vertientes, la primera, se refiere a lo relativo al *populus romanus* o a los derechos e intereses del pueblo romano, y la segunda, a lo relativo al Estado o a la función pública. 139

La República es una forma de gobierno cuyas características estriban en los principios de elección de los gobernantes y de representación de la soberanía que reside en el pueblo. De hecho el principio electivo se concentra fundamentalmente en la figura del jefe del Estado. Lo que implica que las elecciones del presidente de la República deben ser periódicas, por lo que los cargos no son vitalicios, las elecciones confirman la participación de la ciudadanía

por medio del voto libre y secreto. Además, el principio de representación consiste en que los representantes del pueblo ejercen una función pública lo que involucra la votación y participación en los asuntos públicos de conformidad a sus decisiones y no a la de los electores.

De lo anterior se deduce que las instituciones de República y Democracia son formas de gobierno, con características similares y que, por tanto, son fácilmente confundibles. Sin embargo, lo que vincula de manera estrecha a ambos sistemas radica en que el sistema republicano ofrece una doble posibilidad, es decir, la de elegir al titular del Ejecutivo Federal, y la concerniente a que en dicha elección intervenga la voluntad popular. Mientras que la democracia abarca no sólo la elección de gobernantes, sino también la participación ciudadana de manera integral, a través del debido

139 Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. IV tomo, p. 2826

ejercicio de sus derechos políticos. Por consiguiente, la diferencia estriba en que la democracia como expresión de la soberanía extiende su campo de operación hacia todos los sectores de la vida política, en cambio, la República sólo se concentra en la elección del titular del gobierno federal mediante el proceso electoral cuyo sustento es también el poder soberano.

Por lo que concierne al ámbito interno, el sistema democrático corresponde al modelo de la representación. Su justificación jurídico-política se ubica en el artículo 40 constitucional.

Los mecanismos de la democracia deben evolucionar para responder a los imperativos de la comunidad, toda vez que la democracia constituye una forma de vida donde los valores de la libertad, la igualdad y la justicia deben ser principios rectores de la vida comunitaria.

En tal orden de ideas, el Estado mexicano debe fomentar la participación ciudadana tanto directa como indirecta en el manejo del poder, incorporando los medios necesarios para facilitar su intervención.

#### **4.12 FORMAS DE DEMOCRACIA**

Hemos definido a la democracia como una forma de gobierno, que reconoce a los hombres igualdad para el ejercicio de sus derechos políticos, salvo los casos de excepción que marca la ley.

El ejercicio de esos derechos no puede limitarse a una sola forma o proceso porque se estaría restringiendo la soberanía.

Tenemos que la participación ciudadana en la vida política de un país no se circunscribe a puros procesos electorales, sino que abarca una mayor intervención. Por ejemplo, el acceso a los cargos públicos, el ejercicio de los derechos de asociación, etc, la participación directa, y más aún el ejercicio de mecanismos de democracia semi-directa tales como: *Referendum. Plebiscito. Iniciativa Popular. Veto Popular. Revocación O Recall.*

Tal situación llevó a los teóricos del siglo XIX a establecer una clasificación de la forma mediante la cual la ciudadanía participa en la dirección del gobierno, las cuales son :

- La democracia directa
- La democracia representativa o indirecta
- La democracia semi-directa

Los rasgos comunes de las formas de democracia representativa y semi-representativa y excepcionalmente, la directa, son, a saber:

- La elección de los gobernantes;
- Separación y/o colaboración de poderes;
- Garantía de los derechos individuales y de las libertades individuales;
- Pluripartidismo
- Reconocimiento de los derechos sociales y económicos.

En efecto, todo Estado que se diga democrático debe respetar los principios antes mencionados, toda vez que garantizan los límites del poder y a su vez el respeto de los derechos del hombre y del ciudadano.

La democracia se da a la tarea de delinear las formas por medio de las cuales la expresión de la soberanía popular se materialice. Formas que han

surgido dentro de un contexto sociocultural, propiciado por las demandas de la sociedad y por la evolución de las instituciones jurídico-políticas.

#### **4.12.1 DEMOCRACIA DIRECTA**

La democracia tuvo sus orígenes en Grecia. Los ciudadanos griegos participaban directamente en la resolución de los asuntos de la polis. Se constituían en Asamblea denominada Ecclesia. Allí discutían los asuntos fundamentales de la ciudad, proyectos de ley, decretos, entre otros. Por tal razón se ha dicho con total acierto que el fundamento de la democracia directa era precisamente la Asamblea. El mismo sistema se desarrolló en Roma, donde los ciudadanos votaban sobre las decisiones políticas y sobre los proyectos de ley. El ideal roussoniano expresa la participación del pueblo en la conformación de la voluntad general, la cual tenderá siempre a la utilidad pública, por medio de ésta se verifica la discusión y probación de las leyes, en tal sentido se realiza el ideal democrático en su forma más pura, la directa.

En un sentido tradicional la democracia directa es: *“una forma de gobierno que implica que los ciudadanos directamente se gobiernan o participan en las decisiones políticas; es decir, en rigor, es la fórmula política en virtud de la cual, gobernantes y gobernados se confunden en las propias decisiones.”*<sup>140</sup>

Como características tenemos que el pueblo, reunido en asamblea, participa sin intermediación alguna en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de las leyes.<sup>141</sup>

Si bien, la forma directa es el ideal de toda democracia, su introducción en los sistemas democráticos actuales se dificulta por diversos factores, no obstante, Suiza es el claro ejemplo que si se puede, puesto que la democracia directa y los mecanismos de la democracia semi-directa concurren con un mismo fin: el bien común.

Como acabamos de ver, las sociedades donde la democracia directa se introdujo fácilmente, tenían estructuras políticas propicias para su desenvolvimiento.

#### 4.12.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La teoría de la democracia representativa o indirecta tiene por justificación la imposibilidad de reunir y poner de acuerdo a toda una población sobre los asuntos públicos.

El gobierno representativo se ha definido en el campo político como: *“aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia, cuando el pueblo siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existen la democracia representativa”*. 142

140 Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, op. cit. , p. 260

141 Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*. op. cit. p. 345

142 Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, editorial Pax- México, 1992, 2ª edición, p. 8

La representación no constituye una participación verdadera del ciudadano en los asuntos del Estado, pero sí da la ilusión de estar influyendo en el gobierno, porque se dice que concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de las leyes. Así lo expresa el artículo 51 constitucional. 143

El sistema representativo ha permitido el ejercicio de ciertas instituciones llamadas democráticas, sin embargo, ha impedido que estas logren evolucionar.

Rousseau se manifiesta contra la teoría de la representación al expresar que la soberanía es inalienable y por tanto no tiene representantes sino simples comisarios.

La representación es una figura jurídica, es una ficción de naturaleza jurídica y política toda vez que la voluntad del pueblo la expresan unos cuantos cientos de personas denominadas legisladores. La representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros, en cuyo obrar se verifica el interés general, en virtud de que el representante político debe atender a los intereses de la colectividad.

El fundamento jurídico de la representación política se ha considerado que se encuentra en el proceso electoral que se estila para la designación de los representantes. El sufragio es una exteriorización material y jurídica de ciertos derechos políticos, lo que implica la participación de la ciudadanía en la conformación del gobierno.

Nuestro sistema constitucional consagra la forma de gobierno en su numeral 40, cuando dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal. El citado artículo define el espíritu autodeterminativo del pueblo mexicano.

La democracia representativa presupone la representación de las mayorías y las minorías a efecto de equilibrar las diversas fuerzas políticas que confluyen en aras del bienestar colectivo.

143 Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit. p. 205

#### **4.12.2.1 LA CIUDADANIA Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

La representación política subsiste gracias a las instituciones de la ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y procedimientos electorales. En esencia es la ciudadanía el componente de la democracia indirecta que ha hecho posible la realización de los demás elementos, en virtud de estar constituida por el elemento humano el cual ejercita sus derechos políticos de manera activa o pasiva.

La ciudadanía esta constituida por una porción del pueblo a quién se le confiere ciertos derechos y obligaciones frente al Estado. Esta institución jurídica tiene antecedentes remotos. Su definición ha estado condicionada a los cambios culturales que han sufrido las sociedades políticas, como una consecuencia de la evolución del pensamiento político.

En tal sentido, el concepto moderno de ciudadanía versa en los términos siguientes: *“La ciudadanía es la calidad que las normas jurídicas atribuyen a*

*ciertos individuos para ejercer los derechos políticos, en especial, la facultad de participar en las decisiones políticas que rigen al Estado.”<sup>144</sup>*

Ignacio Burgoa la define como: *”la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado”*. <sup>145</sup>

Del concepto inferido resulta el de nacional, y es que en efecto se dice que todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano, ello en atención a los requisitos que para adquirir dicha calidad exige la Constitución. Esto implica que los nacionales que tengan la calidad de ciudadanos participen de diversas maneras en el gobierno, también involucra una capacidad que importa un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas. Por tanto tenemos que nacional es el individuo ligado jurídica y políticamente a un Estado aunque no participe en su gobierno, mientras que el ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política.

Ahora bien, el ciudadano individualmente considerado se reagrupa con otros individuos que en su conjunto conforman a la ciudadanía, llamado

<sup>144</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, op. cit. p. 349

<sup>145</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p.146

también cuerpo político, en el que radica la soberanía como poder de autodeterminación. De tal suerte que mediante la elección activa o pasiva el cuerpo electoral elige a sus gobernantes, lo que constituye la democracia representativa.

En el ámbito nacional, la Constitución dispone en su dispositivo 34, los requisitos para adquirir la ciudadanía mexicana, los cuales son: Ser varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años, que tengan un modo honesto de vivir, para ello entendemos que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, conforme a los requisitos establecidos por el artículo 30 del citado ordenamiento.

Los ciudadanos gozan de prerrogativas conforme lo establecido por el numeral 35 el cual enlista de manera enunciativa más no limitativa, ciertos derechos políticos, a saber:

**Artículo 35:**

- I.- Votar en las elecciones populares;

- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país:
- V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Asimismo, los ciudadanos también tiene obligaciones que cumplir, conforme lo dispuesto por el artículo 36 que expresa, las obligaciones de los ciudadanos en materia política, en los siguientes términos :

**Artículo 36.** Son obligaciones de los ciudadanos de la República:

- III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V.- Desempeñar los cargos consejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

La ciudadanía, por medio del sufragio elige a sus representantes y desarrolla a la par a los partidos políticos, los cuales tiene como finalidad la promoción de los derechos políticos de los ciudadanos, y a su vez, cooperar en la formación del gobierno conforme al mandato del pueblo. Los partidos políticos tiene como función formar representantes cuyo objetivo primordial es buscar el bienestar de la sociedad.

Con el correr del tiempo, el ejercicio de la democracia representativa ocasionó la disminución de la participación política de los ciudadanos, ya que su participación se limitó exclusivamente a las elecciones de representantes. Sin embargo, la figura de la representación se ha desvirtuado tanto que ya no responde a las demandas de la sociedad, por obedecer a intereses particulares, lo que ha dado como consecuencia el descontento popular. Lejos de las pretensiones de las teorías políticas que tienden a respaldarla, la verdad es que no existe una congruencia entre el actuar del político y las necesidades de la población.

A partir del siglo XX los gobierno que ostentan el sistema representativo-en su mayoría-viven en crisis, las causas y los efectos son variados entre los que podemos citar:

- ✓ Los principios de igualdad y libertad no son más que simples declaraciones, frente a las profundas desigualdades económicas y sociales que imperan en una sociedad. Los derechos y libertades proclamados bajo esa tesis no tenían aplicación práctica;
- ✓ Desprestigio de la clase política por su desmoralización, apego a sus intereses personales o de grupos económicos o de poder;
- ✓ Un Congreso desvinculado del pueblo que lo eligió, lento, inoportuno, sujeto a intereses de partido, lo que trae como consecuencia la falta de cumplimiento de sus obligaciones y la violación de los derechos del pueblo al no actuar de acuerdo con las promesas de campaña ni con los mandatos de los electores;
- ✓ El votante no se siente representado en todos sus intereses y modos de pensar en el partido de su preferencia, por lo que en ocasiones se oponen a la política sustentada por sus representantes;
- ✓ Partidos políticos cerrados, sin apertura democrática para su libre acceso;
- ✓ En general, el pueblo ve lejos a sus gobernantes; no tienen acceso al proceso de las decisiones políticas.

Este vicio democrático originó la aparición de otros mecanismos de participación política o ciudadana que han permitido una mayor injerencia del ciudadano en la vida pública.

#### **4.12.3 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

La democracia directa es imposible de aplicar y la democracia representativa liberal enfrenta grandes retos y problemas que resolver, en tal situación, se han creado varias instituciones políticas, en virtud de las cuales el pueblo puede manifestar de manera directa su poder y voluntad política, éstas son, a saber: la iniciativa popular, el veto popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato.

Estas figuras de la democracia semi-directa no son incompatibles con la democracia representativa, más aún la fortalecen.

Jorge Carpizo afirma: *"El gobierno semidirecto es una forma intermedia entre la noción del gobierno directo y del régimen representativo. De éste último toma la idea de la existencia de asamblea legislativas. Y del gobierno directo la idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por el propio pueblo."* *"El gobierno semidirecto posee tres procedimientos, a saber: el veto popular, el referendo y la iniciativa popular. A su vez estos procedimientos revisten diversas modalidades:"*<sup>146</sup>

Para el tratadista Enrique Sánchez Bringas la democracia semidirecta es: *“el sistema donde los ciudadanos tiene instituciones que les permiten participar, sin intermediación, en la producción de normas generales. Es el sistema en el cual, a partir de la existencia de las instituciones de la democracia representativa, los ciudadanos disponen de vías que les permiten participar directamente en el proceso de producción de normas generales (constitucionales y legislativas).”* <sup>147</sup>

También suele llamársele. democracia semirrepresentativa o participativa.

Aludir a la democracia semi-directa implica tanto la colaboración de los ciudadanos como, simultáneamente, de sus representantes, con objeto de alcanzar decisiones públicas, en las cuales participan en algunas fases los representantes públicos y en otras fases los ciudadanos.

Algunos países europeos, Latinoamericanos y del Norte de América han incorporado estas instituciones a sus ordenamientos constitucionales. Como ejemplo tenemos a: Francia, Alemania, Suiza, Italia, Portugal, España, Irlanda, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Colombia y Chile.

<sup>146</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit. . p. 210

<sup>147</sup> Sánchez, Enrique, *Derecho Constitucional*. op. cit. p. 362

Los diferentes instrumentos internacionales, ratificados por México, tocantes a los derechos políticos, infieren en la conformación de la democracia participativa. Estos documentos promueven la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía dentro del marco del orden constitucional.

En suma, la democracia directa tiene una imposibilidad material motivada por la dimensión territorial y la densidad de la población de los Estados actuales y la democracia representativa no ha logrado cumplir con las expectativas ni con los fines del Estado, consecuentemente, se crea una forma intermedia entre ambas con el objeto, de ayudar al Estado a satisfacer las necesidades de la sociedad de manera integral y el no limitar la participación de los ciudadanos, exclusivamente, a la elección de sus representantes.

Por tanto, las naciones serán democráticas en la medida en que existan elecciones frecuentes y equitativas, que existan mecanismos que permitan la

participación política directa de los ciudadanos y un número amplio de lugares públicos y privados en los cuales se puedan ejercer los principios democráticos.

#### **4.13 LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

Con el fin de que la democracia semi-directa pueda operar se han creado diversos mecanismos. Los mecanismos permiten la participación directa de la ciudadanía en la política interna de su país.

Ésta intervención tiene como fundamento jurídico a la soberanía, en razón de que siendo el pueblo el único soberano capaz de autodeterminarse tiene el inalienable, imprescriptible e indivisible derecho de decidir su porvenir, instituyendo las formas jurídico-políticas necesarias para la construcción de su bienestar. De tal suerte que éstas puedan ser modificadas, en todo momento, por el soberano, conforme a los procesos diseñados por el constituyente, en aras de satisfacer los requerimientos de la sociedad.

Entre los dispositivos que comúnmente se identifican como de democracia participativa se encuentran:

- ✓ Referéndum;
- ✓ Plebiscito
- ✓ Iniciativa popular
- ✓ Veto popular
- ✓ Revocación o Recall

En general, para garantizar que los citados mecanismos sean verdaderamente libres, auténticos, transparentes y legítimos, se estima necesario que en forma previa a su realización, se ajusten a ciertos principios o reglas, los cuales es deseable que se prevean constitucionalmente.

Lo anterior, con objeto de dar certidumbre jurídica al pueblo sobre la permanencia y consolidación de la democracia participativa. Con ello se busca evitar manipulaciones de los representantes sobre la ciudadanía, el

debilitamiento del propio régimen representativo y la alteración de la voluntad popular. 148

#### **4.13.1 REFERENDUM**

El referéndum se concibe hoy en día como un instrumento de la democracia semi-directa mediante el cual el pueblo participa de la actividad normativa constitucional o legislativa, colaborando, mediante el sufragio directo, en la formulación, reforma o abrogación de normas constitucionales o legales.

Como es sabido, el antecedente histórico del término se localiza en el siglo XV en Suiza, en los cantones de El Graubunden y Valeis. Se dice que los delegados que enviaban a la Asamblea General del distrito tenían la obligación de dar cuenta a sus electores y solicitar instrucciones acerca de cómo debían emitir el voto. A esto justamente se llamaba, estar comisionado “*ad referéndum*”. 149

148 Orozco Hernández, Jesús, y Silva Adaya Juan Carlos, *Instrumentos de Democracia Participativa, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p.604

149 Hernández, Valle Rubén, *De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa Instrumentos de Democracia Participativa, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2002, p.211

#### **4.13.2 PLEBISCITO**

Los orígenes del plebiscito se remontan a la República romana, donde eran llamados *plebiscitum* consistían en las decisiones de la asamblea de la plebe o concilium plebis que actuaba agrupada en tribus previa convocatoria del tribuno. De lo anterior se desprende que en un principio éstos sólo eran obligatorios para la plebe, no obstante ello, con el tiempo, su fuerza legal se extendió a la totalidad del pueblo romano.

Su importancia radica que en ocasiones se han utilizado como herramientas para la toma de decisiones políticas fundamentales, de ahí deviene la confusión con la figura del referéndum, tal es el caso de Chile, que en el año de 1988, convocó a plebiscito a los ciudadanos chilenos con el propósito

de decidir sobre el futuro del dictador Augusto Pinochet, arrojando como resultado su salida del gobierno.

Por lo que respecta a América Latina, países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador lo han incorporado a sus textos constitucionales.

El plebiscito es el instrumento participativo que inicia por la convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión de gobierno que no posee un carácter normativo. <sup>150</sup>

Miguel de la Madrid Hurtado lo define como: *“la herramienta de la democracia directa mediante la cual se consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o política. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política.”* <sup>151</sup>

En efecto el plebiscito es un elemento de la democracia, empero ha sido utilizado, en algunos casos de manera negativa, esto es para legitimar a gobiernos usurpadores, suplantado al proceso electoral legitimado. Como ejemplo tenemos el plebiscito convocado en el año de 1995 por Sadam Hussein, con objeto de legitimar el ejercicio de su poder.

<sup>150</sup> Ibidem. p. 606

<sup>151</sup> De la Madrid, Hurtado Miguel, *Las Formas de la Democracia Directa, sistema representativo y democracia-semidirecta* op. cit. p. 432

#### **4.13.3 DIFERENCIAS ENTRE EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO**

El significado de ambos mecanismos ha sido confundido por algunos autores, sin embargo la diferencia reside precisamente en el fin que persiguen.

En sus orígenes, se trataba de dos procedimientos idénticos de democracia semi-directa mediante los cuales los ciudadanos participaban directamente en la toma de decisiones; la diferencia consiste en la naturaleza de ésta, el referéndum permite controlar que la ley votada por la institución representativa corresponda a la voluntad general, su forma más pura es la del referéndum de ratificación o de abrogación de la ley. En cambio, el plebiscito es la consulta popular referida exclusivamente a problemas de índole política, atinentes a la función ejecutiva del Estado. Mediante el plebiscito la ciudadanía

emite sólo un voto de confianza o de no confianza con relación al trabajo de un líder, como es el caso del presidente de la República, o bien, para aprobar o rechazar una medida de índole política.

Por su parte Karl Loewenstein señala que aunque la expresión del plebiscito ha sido generalmente usada para designar las votaciones sobre “Formas de Estado” este debería quedar reservado a votaciones sobre cuestiones no constitucionales ni legislativas. <sup>152</sup>

La doctrina establece que la diferencia reside esencialmente en que el referéndum consiste en una consulta para actos de tipo legislativo o en materia de reforma constitucional, mientras que el plebiscito se dirige hacia actos de carácter meramente político.

#### **4.13.4 INICIATIVA POPULAR**

Cuando los ciudadanos de manera individual o colectiva, presentan directamente, ante los legisladores, iniciativas de ley o de reforma constitucional, estamos frente al derecho político denominado: *iniciativa popular*.

Según Biscaretti di Ruffia, la iniciativa popular es:” *la transmisión de la*

152 Rodríguez, Saldaña Marcial y Garza, Grimaldo José Gilberto, *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*, Instituto de Estudios Parlamentario LV Legislatura, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, Editora Laguna, 1999, p. 51  
*potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral.”* <sup>153</sup>

En concepto de Carré de Malberg la iniciativa popular “es una prerrogativa política que puede clasificarse como constitucional o legislativa.”<sup>154</sup>

Este mecanismo de la democracia semi-directa es el derecho político conferido a una parte del cuerpo electoral para presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.

La iniciativa popular se clasifica de la siguiente manera:

- Por su materia, en constitucional y legislativa;
- En simple, reviste la forma de una propuesta –iniciativa no formulada– porque se concreta puramente en la aprobación del Congreso de una ley

con contenido específico; y

- En formulada, cuando el proyecto de ley debe ser completamente elaborado por los mismos que lo presentan.

Si la asamblea lo aprueba lo pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Si lo rechaza podrá o no ser sometido a la aprobación popular, según el sistema seguido, pudiendo suceder que el pueblo decida sobre el destino de la iniciativa.

En la práctica, se observan las siguientes hipótesis:

- ✓ Que la iniciativa sea rechazada por el órgano legislador;
- ✓ Que la iniciativa, se someta a la aprobación o rechazo del pueblo; si éste la adoptare, los gobernantes estarán obligados a acatarla;
- ✓ Que la iniciativa pueda ser reformada por el órgano legislativo.

En fin, su fuerza jurídica dependerá en mucho de su normatividad. En América Latina la iniciativa popular ha sido incorporada en las Constituciones de países como Brasil, Ecuador, Uruguay, entre otros.

153 Orozco Hernández, Jesús, y Silva Adaya Juan Carlos, Instrumentos de Democracia Participativa, op. cit. p.607

154 Idem. pp.60

#### **4.13.5 VETO POPULAR**

Es la facultad que tiene una fracción de los electores para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley formalmente válida sea sometida a votación popular, confirmándose o declarándose inexistente el proyecto de ley de acuerdo al resultado de la votación.

La consulta en el caso del referéndum facultativo se dirige a calificar un proyecto de ley, mientras que en el veto se refiere a una ley ya establecida o formalmente promulgada.

Jorge Carpizo estima que el veto popular: “es la aceptación o no aceptación de la ley, por el pueblo. La ley la crea el órgano legislativo pero en un plazo determinado cierto número de ciudadanos pueden exigir que esa ley sea

sometida a la consideración del pueblo. Si el pueblo no sanciona la ley, los efectos de su decisión se retrotraen y la ley que no es sancionada se considera como si nunca hubiera sido hecha.” 155

Hemos afirmado que esta institución tiene por objeto una ley vigente, sin embargo, es susceptible de considerar a las normas constitucionales y decretos aprobados por los legisladores.

En suma, la naturaleza del veto popular radica en que, una ley que está en vigor se someta a la decisión del cuerpo electoral para que determine si continúa en vigor o ha de ser derogada, conforme al procedimiento que se dicte al efecto.

#### **4.13.6 REVOCACIÓN O RECALL**

Es el derecho que tiene una parte de los electores para solicitar la destitución de un funcionario público antes de que termine su mandato. Tanto la decisión de interponer este recurso como el resultado del mismo dependen de la conformación de una mayoría calificada del cuerpo electoral. 156

155 Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917, op. cit.* . p. 211

156 Rabell, García Enrique, *Temas Constitucionales, op. cit.* p.153

La revocación , también, llamado recall, es un procedimiento por virtud del cual un determinado número de ciudadanos pone en duda la conveniencia de que un servidor público de elección popular permanezca en su cargo. Si la ciudadanía se pronuncia de acuerdo a los objetantes, el efecto que se produce consiste en la destitución del servidor. En otros términos, consiste en someter al funcionario a una nueva elección, si resulta reelegido, queda en su puesto, sino será retirado de la función, siempre que se reúnan los requisitos de ley.

Este mecanismo se encuentra condicionado al sentimiento de desconfianza del pueblo. La desconfianza es provocada por la falta de atención o diligencia del funcionario en sus deberes.

Esta institución fue regulada por la famosa Constitución de Weimar. Actualmente, la Constitución del Estado de California de los Estados Unidos de

Norteamérica lo contempla, sin embargo, no ha tenido aplicación por más de 50 años.

#### **4.14 EL REFERÉNDUM**

**4.14.1 DEFINICIÓN DEL REFERÉNDUM 4.14.2 CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM**  
**4.14.3 EL REFERÉNDUM COMO UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA 4.14. 4 IMPORTANCIA DEL REFERÉNDUM**

##### **4.14.1 DEFINICIÓN DEL REFERÉNDUM**

Los Estados contemporáneos con alto sentido cívico han acogido con agrado la figura del referéndum. Gracias a sus grandes alcances jurídicos, se ha convertido en un controlador de los actos de la autoridad .

El referéndum es una institución jurídica practicada a lo largo y ancho del orbe, cuya importancia radica, fundamentalmente, en la posibilidad de que, los ciudadanos y sus representantes decidan conjuntamente cuestiones públicas.

El término referéndum proviene del latín “*referéndum*”, gerundio de “*referee*”, significa que “*debe ser referido*”.

Suele llamársele, también, “*referendo*” y “*referenda*”.

El tratadista mexicano Héctor González Uribe afirma que “*El referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.*”<sup>157</sup>

Para el constitucionalista Ignacio Burgoa. “*el referéndum más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor.*”<sup>158</sup>

Bidart Campos sostiene que: “*el referéndum es toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, Constitución, reformas, decisiones políticas o de*

*gobierno ,etc.”*<sup>159</sup>

El insigne autor, García Pelayo estima que: “*el referéndum es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias.*”<sup>160</sup>

El maestro Elisur Arteaga Nava expresa: “*En términos generales se entiende por referéndum la acción de someter a la aprobación pública por medio de una votación algún acto importante del gobierno.*” En su acepción jurídica es: “*Consulta al cuerpo electoral en relación con materias de índole legislativa.*”<sup>161</sup>

De las anteriores definiciones podemos rescatar como los elementos constitutivos del referéndum, los siguientes:

- Es un mecanismo de la democracia semi-directa o participativa;
- Es un derecho político ejercido por los ciudadanos agrupados en cuerpo electoral;
- Tiene como fin consultar al electorado;
- El objeto de la consulta es la aprobación o rechazo del cuerpo electoral, en términos generales, de una iniciativa de ley, o de una iniciativa de reforma constitucional;

<sup>157</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p.574

<sup>158</sup> Idem. p. 574

<sup>159</sup> Idem. p. 574

<sup>160</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, p. 291

<sup>161</sup> Idem. p.292

- Sus efectos pueden ser vinculantes o no vinculantes.

Los citados autores coinciden en señalar que es un derecho de los ciudadanos; que ese derecho se traduce en su asentimiento o desaprobación sobre alguna consulta que les haga el órgano legislativo, en ocasiones, interviene el Jefe del Gobierno Federal.

A mi criterio el referéndum es un mecanismo de la democracia participativa, tiene un carácter estrictamente normativo y su objeto es la creación, modificación, adición o derogación (abrogación) de normas jurídicas generales e, incluso, de enteros ordenamientos jurídicos, como lo es la Constitución o leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales o acuerdos administrativos de validez general.

Con relación a su naturaleza jurídica, se ha valorado como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, sin embargo la doctrina se ha inclinado por considerarlo como un acto decisorio autónomo.

Como acabamos de ver, éste dispositivo democrático tiene una fuerza social y jurídica muy importante, toda vez que al ser introducido a la normatividad nacional, permite al pueblo ejercer su poder decisorio. Poder, que finalmente se traduce en la voluntad de organizar su vida en comunidad, como un medio de control político.

#### **4.14.2 CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM**

El referéndum es una de las principales instituciones democráticas que se ha incorporado en los sistemas constitucionales contemporáneos

La doctrina clasifica las modalidades del referéndum de la siguiente manera:

##### **I. Por su fundamento jurídico:**

- a) *Obligatorio*, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.
- b) *Facultativo*, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral, de las Cámaras, o del Jefe del Estado.

##### **II. Por su eficacia jurídica:**

- a) De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente, el Jefe de Estado).
- b) Consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias. 162

En la doctrina constitucional francesa y en la práctica legislativa se habla del referéndum consultivo, el referéndum de veto y el referéndum de ratificación.

- a) En el *referéndum consultivo*, el gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley; antes de que la misma sea aprobada por el Parlamento o el Congreso, en su caso, si son aprobados los aspectos o principios sometidos, la ley tendrá mayor legitimidad. Algunos autores opinan que el referendo constitucional no tiene sentido en su forma previa o consultiva, pues generalmente son pronunciamientos abstractos acerca de la conveniencia de una reforma que poco se sabe en que consistirá, pero aceptan el referendo *post legem*.
- b) En el *referéndum de veto*, un grupo de ciudadanos manifiesta su opinión a una ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a un referéndum para su aprobación final o reprobación. Si la mayoría de los votantes desaprueban la ley, ésta queda derogada con efecto retroactivo. En este caso el referéndum funciona como un veto popular, también denominada referéndum de derogación. La Constitución de Italia contempla el referéndum abrogativo contra una ley.
- c) En el *referéndum de ratificación o "post legem"* se somete al pueblo la ley ya aprobada y se le pide su aceptación. Se trata de una ley ya formada

<sup>162</sup> Concha Cantú, Hugo A. Escobar Fornos, Iván, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, op. cit. p. 136 que no necesita de la aprobación popular y que puede ser aplicada. Se señala un plazo para que los ciudadanos puedan pedir que la ley no entre en vigencia hasta que sea sometida a la aprobación. Si se vence el plazo y no hay petición, la ley queda automáticamente promulgada. Si es aprobada por la mayoría entra en vigor. Su perfeccionamiento queda condicionado a la aprobación del electorado.

También se han clasificado a partir de su aspecto formal y material:

- a) De acuerdo a su objeto, desde el punto de vista formal, se clasifican en dos categorías, ya sea *constitucional o legislativo*; y
- b) De acuerdo al contenido, desde el punto de vista material, ya sea sobre cuestiones territoriales, modo de elección del Presidente de la República, etc.

El referéndum constitucional presenta dos particularidades que conviene destacar, va normalmente precedido de la intervención del Parlamento o Asamblea Constituyente convocado al efecto. Es decir, lo que se somete a consideración del electorado es un texto ya aprobado por el Órgano Estatal facultado, sin posibilidad alguna de que el electorado puede introducirle cambios. El segundo aspecto que debe analizarse es si la celebración del referéndum es o no obligatoria. Normalmente sólo lo es en casos particulares definidos por el propio texto constitucional, con la salvedad calificada de Suiza, en donde el referendo es obligatorio siempre que haya revisión de la Constitución.

Tiene su fundamento en las ideas de Rousseau, en la expresión relativa a que toda ley que el pueblo o persona no haya ratificado es nula, no es una ley. Recordemos que el artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señala que " La ley es la expresión de la voluntad general". La actual Constitución Francesa consagra el referéndum constitucional en términos de lo dispuesto por su artículo 89 . Otro ejemplo lo tienen las Constituciones de Irlanda y Suiza al consagrar el referéndum obligatorio sobre todo tipo de leyes constitucionales de origen parlamentario.

El referendo legislativo ha tenido amplio desarrollo en Europa, a partir de la experiencia Suiza. En algunos casos el referendo es obligatorio y en otros facultativo. Normalmente lo que se somete a la consulta del electorado es un texto ya elaborado y la mayoría de las veces aprobado previamente por el órgano parlamentario. Es decir, no se acostumbra someter a referendo un texto elaborado por el propio electorado, más eso no indica que no sea factible.

#### **4.14.3 EL REFERÉNDUM COMO UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA**

En materia política la participación ciudadana tiene dos canales de desahogo: el sufragio universal vinculado a la representación política y los mecanismos de democracia semi-directa. Ambos son derechos políticos empero, el primero de ello, se ejerce de manera indirecta, mientras que el segundo de manera directa, esto es lo que realmente distingue uno del otro. De tal modo que, a través del derecho de voto los ciudadanos interviene en la conformación del gobierno y en la elección de los representantes, en tanto que, de la aplicación de las instituciones de la democracia semi-directa se pretende incidir en las decisiones de los gobernantes.

Los ciudadanos participan de diversas maneras en comunidad, no obstante, es preciso delimitar su campo de acción a lo político. Se ha llegado a decir que no es lo mismo participación ciudadana que participación política, en el sentido de que el término CIUDADANÍA es más amplio y tiene referencia a todos los actos del ciudadano, en cambio, el término POLÍTICO es más preciso, pese a ello, la mayoría de los autores se han inclinado por continuar utilizando la terminología de participación ciudadana. Considerando que cuando los ciudadanos se organizan para influir y de hecho participar en la vida política, esto es lo que realmente interesa en el marco de la democracia: la vida pública de las sociedades, mucho más que las actividades privadas que realicen los ciudadanos.

La participación ciudadana directa supone la combinación de un ambiente político democrático y la manifestación de la voluntad colectiva. De ello, se desprende el deseo individual de cada ciudadano por interesarse en todo lo que atañe a la vida política de su Estado. Se presupone la existencia del estado de derecho y el reconocimiento de los derechos humanos, en la especie, de los derechos políticos. Además, implica el hacerse oír, organizarse para demandar bienes y servicios del gobierno, en términos generales, para incidir en la toma de decisiones políticas trascendentales.

Para que esto sea posible se crearon mecanismos por virtud de los cuales la ciudadanía tenga injerencia en la conformación de su propio destino de una manera directa, como ejemplo se encuentra el referéndum.

El objeto de que el pueblo intervenga en la política de su país, reside en la penosa necesidad de vigilar a sus representantes y evitar los abusos del poder, quienes tiende, en la mayoría de las ocasiones, a satisfacer intereses particulares olvidándose del significado de la representación política.

La comunidad internacional preocupada por las consecuencias negativas del abuso del poder, elaboró documentos internacionales de reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales, consagrando el derecho de la ciudadanía a participar de manera directa e indirecta en la vida política de su país. La importancia de éstos instrumentos internacionales radica en que al ser signados y ratificados toman fuerza vinculante.

Así, el referéndum, se convierte en una garantía del pueblo frente a los gobiernos, cuyos actos arbitrarios dan lugar a la desconfianza.

Casi todos los autores en la materia insisten en la importancia que merece hacer coincidir los intereses individuales y colectivos con un ambiente propicio para provocar la participación del ciudadano en la vida pública, sin saturarlos de mensajes y discusiones.

#### **4.14.4 IMPORTANCIA DEL REFERÉNDUM**

La importancia del referéndum reside en que mediante su ejercicio se involucra de una manera más participativa a la ciudadanía provocando se interese en tomar decisiones que signifiquen cambios profundos en su vida cotidiana. Que trabajando a lado de los representantes para la generación o anulación de normas jurídicas generales, se procura en todo momento fortalecer las instituciones que comulgan con la realidad social; integrando las que sean necesarias conforme a los principios dogmáticos que sustentan los sistemas constitucionales y derogando o eliminando aquellas que no cumplan con los fines del Estado, que en estricto sentido, se traducen en uno sólo: el bien común.

El referéndum como un mecanismo de control del poder estatal juega un papel importante dentro de las sociedades democráticas contemporáneas que tienden a la búsqueda de mayor estabilidad en sus instituciones políticas, y por ende satisfacer las necesidades y demandas del pueblo.

Se resume de la siguiente manera:

- Estimula a los ciudadanos a que participen – en el legítimo ejercicio de su soberanía- en las consultas populares convocadas por el gobierno con el fin de que decidan por sí mismo su devenir histórico; aprobado o rechazando una iniciativa de ley o una iniciativa de reforma constitucional presentada conforme a las modalidades del propio mecanismo.
- Con lo anterior, evitar, en la medida de lo posible, que los representantes del pueblo o nación continúen ignorando las demandas de la sociedad. Lo cual permite ser una especie de fiscalizador de sus labores; y
- Fortalece al régimen democrático.

Para robustecer lo dicho el tratadista Lanz Duret sostiene al respecto que:”*Es indudable que este sistema constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder omnímodo de que disfrutaban y la imposibilidad en que han quedado los otros poderes públicos de resistir legalmente a sus mandatos, han hecho prevalecer códigos y disposiciones inconvenientes...*”<sup>163</sup>

El escenario internacional nos ha permitido conocer las ventajas que resultan de su aplicación, en aras de encontrar soluciones justas y equitativas a la ola de injusticias del presente siglo.

<sup>163</sup> Lanz Duret citado por Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit. p. 57

## **CAPITULO V**

### **REFERÉNDUM UN DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA SOCIEDAD DEMOCRATICA MEXICANA**

#### **5.1 EL REFERÉNDUM COMO UN MODELO DE EXPRESIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR**

#### **5.2 REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM EN ALGUNAS ENTIDADES ESTATALES 5.2.1 CHIHUAHUA, 5.2.2 GUANAJUATO. 5.2.3 JALISCO. 5.2.4. MORELOS. 5.2.5 SAN LUIS POTOSÍ. 5.2.6. DISTRITO FEDERAL. PROPUESTA.**

### **5.1 EL REFERÉNDUM COMO UN MODELO DE EXPRESIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR**

La teoría de la Soberanía nace simultáneamente con la aparición del Estado. Es un atributo esencial de los Estados modernos considerando como elementos de este a la comunidad políticamente organizada- el pueblo- establecida en un territorio determinado y con un gobierno propio. Fue Jean Bodino quien emplea por primera vez esta expresión al tratar de definir al Estado. *No obstante, visualizó al poder del Estado como un poder humano sujeto al poder divino y natural, con las características de independencia, perpetuidad y absolutismo, provocando la identificación del Estado con su titular por lo que se dijo que el rey era el propio Estado. Su justificación radica en la necesidad de calificar la supremacía del poder triunfante, sobre el cual no existe otro.*

Con la evolución de la conciencia humana sobre los principios de libertad e igualdad, se instrumentó un mecanismo mediante el cual se combatió el antiguo régimen. Precisamente, al triunfo de la teoría de la soberanía popular se logró desvincular del poder al rey y con ello acabar con los abusos cometidos contra los oprimidos. Con el reconocimiento del poder soberano al pueblo se terminó con años de injusticias dando lugar a una nueva era en la cual los derechos humanos se convirtieron en un garante del derecho de igualdad y libertad de todos los individuos, constituyéndose como parte esencial de los fines del Estado.

La idea de la soberanía popular fue desarrollada en la célebre obra del “*contrato social*” que inmortalizó a Rousseau. Su doctrina la resumimos en los siguientes términos: en un principio los hombres viven en un estado de naturaleza donde son *libres, felices e iguales*, sin embargo, se percatan de que para poder sobrevivir es necesario vivir en grupo, en tal situación se ven forzados a mantener relaciones permanentes entre sí, lo cual desató el abuso de la autoridad que ostentaban unos cuantos sobre todos, provocando la desigualdad, la injusticia y la opresión. Para acabar con ello, se decidió crear una organización civil mediante un pacto social, donde todos unidos voluntariamente construyen los mecanismos necesarios capaces de garantizarles la realización de sus deseos por medio del uso de la fuerza común y cuya prioridad la constituye el aseguramiento del respeto de los principios de libertad, igualdad derivado de ello el de seguridad. De tal suerte que instituyen como fin del Estado: el bien común temporal.

Ese actuar voluntario es lo que constituye la soberanía popular entendida como la potestad del pueblo para decidir sobre su propio destino, poder sobre el cual no existe otro, toda vez que de no existir la voluntad general de por medio, no se habrían constituido las primeras comunidades políticas de nuestra historia y consiguientemente el Estado como parte evolutiva de estas. Por tanto, el titular de la soberanía es el pueblo y el poder soberano emana de la voluntad general.

En esa tesitura la voluntad de los hombres es el elemento que justifica y legitima la existencia de la comunidad política. Por lo que, ella debe estar siempre presente como el instrumento, por excelencia, de construcción de las leyes y el derecho que finalmente son los ordenadores de las relaciones de los individuos entre sí y de estos con el Estado en su doble aspecto, como autoridad y como sujeto de derechos y obligaciones.

Los caracteres- signos distintivos- de la soberanía la distinguen como un poder supremo, perpetuo, absoluto, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible, mismos que hacen de la voluntad general- del pueblo- la única facultada para darse un gobierno. Gobierno que esta a cargo de los

gobernantes, quienes gozan de facultades para administrar y gobernar sin que ello signifique una transferencia de la autoridad suprema.

En virtud de lo anterior, la voluntad del pueblo debe construir los cauces por medio de los cuales pueda manifestarse. Ese foro de expresión es la democracia directa en su aspecto más puro, Empero, resulta que esta, en la práctica, presenta grandes inconvenientes, al parecer insalvables, debido a varios factores, entre los que destacan: el gran número de individuos que conforman un pueblo; la dificultad que sería reunirlos a todos para que pudiesen ser parte de la toma de decisiones políticas; el hecho de que llevaría años escuchar la participación de todos en el mismo proceso de decisión, tomando en consideración que, por lo general, las cuestiones que se trata resolver son de tal importancia que ameritan prontitud y no retraso; el gasto que esto conllevaría; y por último, la imposible de alcanzar consensos tales como el de la unanimidad de que habla el autor, puesto que la misma historia nos ha enseñado que la mente humana es una inmensa paleta de colores.

Dada las dificultades para la implementación de la democracia directa se edifica una vía a través de la cual el ejercicio del poder soberano del pueblo no se viera transgredido sino, antes bien, resguardado y expresado en la medida de lo posible atendiendo a su realidad actual en concomitancia con la representación política necesaria para el mantenimiento y fortalecimiento del Estado. Así se crea un gobierno atenuado que permite la participación del pueblo en la aprobación o rechazo las resoluciones emitidas por sus gobernantes, denominado democracia participativa o semi-directa.

De entre las modalidades de la democracia semi-directa el referéndum es una de sus formas más reconocidas, cuyo carácter estrictamente normativo tiene por objeto la creación, modificación, adición o derogación (abrogación) de normas jurídicas generales e, incluso, de enteros ordenamientos jurídicos, como lo es la Constitución o leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales o acuerdos administrativos de validez general.

El ámbito de aplicación del referendo se encuentra precisamente en el campo legislativo, donde la función de creación de las leyes se encomienda a uno de los tres órganos que ejercen el poder público. ¿No es a caso el lugar apropiado para su desenvolvimiento? Claro que sí, donde la labor legislativa este presente ahí es por antonomasia el sitio donde la voluntad del pueblo debe ser escuchada, conocida y ejecutada por las razones ya apuntadas.

Con relación al procedimiento de reforma constitucional, si bien sabemos este se encuentra encomendado a un órgano diferente al encargado de la función legislativa ordinaria, ello, por tratarse de la máxima Ley Fundamental cuyas cualidades de legitimidad, supremacía y fundamentalidad le imprimen sus rasgos característicos que la distinguen de las demás leyes. Pues bien, siendo la Constitución la expresión de la voluntad del pueblo escrita en papel, función encomendada, en un principio, al Congreso Constituyente, y posteriormente, al Constituyente Permanente como algunos autores han descrito; en consecuencia, tenemos que la misma consagra en sus líneas los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano y las decisiones políticas fundamentales que rigen a todo Estado que se dice democrático. Para ello, entendemos como decisiones políticas fundamentales; la soberanía, la forma de Estado, la forma de gobierno, las garantías individuales, la división de poderes y los derechos políticos.

En tal orden de ideas, ¿a caso el pueblo ha perdido con ello el derecho de ejercer su poder decisorio en aras de su propio bienestar? Claro que no, de hecho por ser la Constitución la expresión de su ser, su sentir y su querer en teoría, debe y tiene el inalienable e imprescriptible derecho de participar en la reconstrucción de la misma cuando las cuestiones de que se trate sean de índole trascendental. Para lograrlo, el referéndum se instituye como el instrumento, la herramienta, el mecanismo capaz de brindarle ese cauce al titular del poder soberano. Por tanto se convierte en un modelo de expresión de la soberanía popular.

## **5.2 REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM EN ALGUNAS ENTIDADES ESTATALES**

5.2.1 CHIHUAHUA 5.2.2 GUANAJUATO 5.2.3 JALISCO  
5.2.4. MORELOS 5.2.5 SAN LUIS POTOSÍ  
5.2.6. DISTRITO FEDERAL

Por lo que se refiere a México, si bien en el ámbito federal no se encuentran previstos procedimientos de democracia participativa o directa, salvo por lo que respecta a las previsiones de la Constitución Federal relativas al derecho de los pueblos indígenas para participar en la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo (artículo 2º apartado BB, fracción IX), así como las bases del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26) y la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legisle en materia de participación ciudadana (artículo 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h), lo cierto es que en diversas entidades federativas, incluido el Distrito Federal, sí se contemplan varios de dichos mecanismos, como es el caso de Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y San Luis Potosí.

### **5.2.1 CHIHUAHUA**

La Constitución de este estado regula los procedimientos de consulta popular, iniciativa popular, referéndum, plebiscito y revocación de mandato. <sup>165</sup>

Con relación al procedimiento relativo a la iniciativa popular la fracción V del artículo 68, se encarga de su regulación. La iniciativa popular será presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral. Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban asimismo, se prescribe que un representante de los ciudadanos que hayan presentado la iniciativa popular puede intervenir en la discusión legislativa respectiva, sin derecho a voto.

<sup>165</sup> Constitución Política del Estado de Chihuahua, <http://info4juridicas.UNAM.mx/adprojus/leg/16default.htm>

Del lo anterior se desprende como uno de los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para ejercitar el derecho de participación directa el de estar inscrito en el padrón electoral.

En cuanto al referéndum, la Constitución de esta entidad federativa regula el de tipo constitucional de carácter facultativo, y el legislativo de carácter facultativo.

El fundamento constitucional del referéndum legislativo lo es el artículo 73 constitucional, el cual determina que las leyes expedidas por el Congreso son susceptibles de ser sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, con excepción de la materia tributaria o fiscal, al igual que las leyes orgánicas de los poderes.<sup>166</sup>

En relación al porcentaje de participación ciudadana refiere que la solicitud deberá ser hecha por lo menos el 4% del total de los ciudadanos del estado inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

El órgano del estado competente para convocar a la ciudadanía a Referéndum es el Instituto Estatal Electoral ante quien la iniciativa deberá ser presentada en el término de 45 días posteriores a su publicación.

Para que un referéndum legislativo sea aprobado se requiere de más del 50% de los votos favorables emitidos por los ciudadanos, en caso contrario, la ley objetada será ratificada. En este último caso las leyes objetadas no podrán ser objeto de una iniciativa antes de un periodo de dieciocho meses.

En el supuesto de aprobación de un referéndum legislativo se dispensaran los requisitos señalados en los casos de abrogación, derogación, reforma o adición de cualquier ley o decreto, mismos que son los aquellos que se observan para su formación.<sup>167</sup>

Por lo que respecta al referéndum constitucional facultativo el artículo 202 desarrolla, precisamente, el procedimiento a seguir. Determina en primera instancia que las reformas o adiciones propuestas deben ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los congresistas estatales; en segunda instancia, la aprobación corresponde a los ayuntamientos, en este caso, para

<sup>166</sup> Idem Constitución Política del Estado de Chihuahua

<sup>167</sup> Idem Constitución Política del Estado de Chihuahua

que esta sea posible se requiere del voto favorable de cuando menos de veinte ayuntamientos que representen a más de la mitad de la población del estado, los que a su vez gozan del término de cuarenta días naturales siguientes a la fecha de recepción para remitir su resolución al Congreso o a la Diputación permanente. A falta de la remisión de la resolución, las reformas o adiciones se presumirán aprobadas. Corresponde al Congreso y en su ausencia a la Diputación permanente realizar el computo de la votación y la declaración respectiva. El titular del Ejecutivo esta impedido para hacer observaciones.

En tercer instancia, las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al tribunal estatal de elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados. Las reformas o adiciones objetadas quedaran ratificadas si mas del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años. El tribunal estatal de elecciones efectuara el computo de los resultados y ordenara su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de las reformas o adiciones ratificadas y, en su caso, remitirá al congreso las que no lo hayan sido para su derogación en forma inmediata. Las reformas y adiciones que impliquen adecuaciones de la presente Constitución a la Federal, así como las reformas al artículo 125 cuando solo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos municipios, serán aprobadas por el congreso siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el capítulo Quinto del título VII.<sup>168</sup>

### **5.2.2 GUANAJUATO**

Los ciudadanos guanajuatenses en el ejercicio de su soberanía intervienen en la dirección de su gobierno por medio de las formas de

<sup>168</sup> Idem Constitución Política del Estado de Chihuahua

participación ciudadana que consagra la Constitución local, a saber: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.<sup>169</sup>

Con relación a la iniciativa popular el artículo 56 en su fracción V señala como un derecho ciudadano el de iniciar leyes. Para hacerlo efectivo es necesario que la iniciativa sea respaldada por lo menos por el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad y que además éstos reúnan los requisitos previstos por la ley respectiva.

El referéndum legislativo derogatorio es de carácter facultativo cuyos efectos pueden ser vinculantes o no. El artículo 57 de la Constitución estatal establece las materias sobre las que versará el referéndum. Las leyes que expida el congreso, podrán ser sometidas a referéndum, con excepción de las financieras, las orgánicas de los poderes del estado y del gobierno municipal, y las demás que determine la ley correspondiente.<sup>170</sup>

En cuanto a la solicitud del referéndum la Constitución faculta a los diputados estatales y a los ciudadanos para el efecto, éstos se ajustarán a la ley de la materia. La citada ley establecerá los requisitos y procedimientos para su ejecución, así como para que el resultado sea vinculante para el Congreso del estado. El invocado artículo 57 señala con respecto al resultado del referéndum que si este es en el sentido de desaprobación de la ley objetada, el Congreso emitirá el decreto abrogatorio o derogatorio respectivo en un plazo de quince días si se encontrará dentro de su periodo ordinario de sesiones en caso contrario lo hará en el siguiente periodo. De hecho, no podrá presentarse ley alguna con el contenido de la ley derogada en los dos años posteriores a su publicación.

Los decretos que se expidan como consecuencia de un referéndum de abrogación o derogación de una ley no podrán ser vetados por el titular del Ejecutivo local, de conformidad con lo previsto por la fracción V del artículo 59.

El organismo público autónomo encargado de la declaración de procedencia, organización, desarrollo y validación, en su caso, de las formas de participación ciudadana que señala esta Constitución es aquel al cual se le encomienda la organización de las elecciones mismo que deberá sujetarse a los

<sup>169</sup> Constitución Política del Estado de Guanajuato, <http://info4juridicas.UNAM.mx/adprojus/leg/16defaultlt.htm.htm>  
<sup>170</sup> Idem. Constitución Política del Estado de Guanajuato

términos de la ley correspondiente.

Los actos y resoluciones que dicho organismo emita en materia de participación ciudadana podrán ser impugnados en los términos que disponga la ley de la materia.

Por lo que respecta al referéndum constitucional este es de carácter facultativo con efectos vinculantes. El artículo 143 constitucional señala que las reformas o adiciones deberán ser aprobadas por lo menos por el setenta por ciento de sus miembros y por la mayoría de los ayuntamientos. Esto implica que previa aprobación de éstas por el Congreso y los ayuntamientos las mismas podrán ser sometidas a referéndum. Los sujetos facultados para solicitar el referéndum son los diputados, los ayuntamientos o los ciudadanos de acuerdo a lo prescrito por la ley de la materia. Los ciudadanos que soliciten el referéndum tendrán que estar inscritos en la lista nominal de electores de la entidad reuniendo, por lo menos, el diez por ciento del total del registro.

Para que un referéndum sea vinculante se necesita la participación de al menos el sesenta por ciento de los electores inscritos en la lista mencionada y sobretodo que el mismo porcentaje se manifieste en el mismo sentido.

Si el resultado del referéndum es en el sentido de desaprobar la reforma o adición, el congreso del estado emitirá el decreto que proceda en un plazo no mayor de quince días si se encuentra en periodo ordinario, o bien si se encuentra en receso, en la segunda sesión del periodo ordinario inmediato subsecuente.

Dentro de los dos años contados a partir de la publicación del decreto aludido, resultado de un proceso de referéndum, no podrá expedirse reforma o adición en el mismo sentido de aquellas que no fueron aprobadas, salvo cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos imponga la obligación de hacer adecuaciones al marco constitucional local.

### **5.2.3 JALISCO**

La Constitución del estado de Jalisco contempla como mecanismos de

democracia participativa a la iniciativa popular el referéndum legislativo y el referéndum constitucional.<sup>171</sup>

Por lo que toca a la iniciativa popular el artículo 28 en su fracción V faculta a los ciudadanos a efecto de promover proyectos de leyes en los siguientes términos:

Los ciudadanos deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos del Estado y representar cuando menos el 5 por ciento del total. Habiendo reunido éstos requisitos podrán presentar su iniciativa la cual deberá constar en escrito y con las formalidades que para ello disponga la ley de la materia. La iniciativa de ley presentada ante el Congreso pasará, desde luego, a dictamen. La comisión correspondiente deberá rendir su dictamen dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que fue turnada.

El dictamen rendido por el pleno que deseche una iniciativa impedirá que esta se vuelva presentar en un término de seis meses contados a partir de la sesión que la deseche, salvo que en el replanteamiento imperen nuevos elementos de convicción que constituyan una propuesta distinta a la inicial de conformidad con lo estatuido por el artículo 30.

Los proyectos de ley aprobados se remitirán al Ejecutivo para su promulgación de acuerdo con los dispositivos 31 y 32 de la materia.

El titular del Ejecutivo esta impedido para hacer observaciones a los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren derogada una ley o disposición, así lo establece el penúltimo párrafo del artículo 33 del citado ordenamiento.

La Constitución consagra el mecanismo de referéndum legislativo derogatorio total o parcial de carácter facultativo con efectos vinculantes. Determina como objeto del mismo las leyes expedidas por el Congreso de carácter trascendental para el orden público o interés social en consonancia con lo dispuesto por la ley que al efecto se dicte, exceptuando de las mismas las de carácter contributivo y las leyes orgánicas de los poderes del estado. El procedimiento correspondiente se encuentra previsto en el artículo 34, el cual establece: <sup>172</sup>

<sup>171</sup> Constitución Política del Estado del Estado de Jalisco, <http://info4juridicas.UNAM.mx/adprojus/leg/16defaultt.htm>

El órgano ante el cual se deben presentar las iniciativas es el Instituto Electoral del Estado.

Los sujetos facultados para su promoción son los ciudadanos y el titular del ejecutivo local.

I.- En el caso de los ciudadanos, éstos deben representar al menos el dos punto cinco por ciento de los ciudadanos debidamente identificados e inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos del estado. La solicitud deberá ser presentada dentro de los treinta días siguientes a su publicación;

II.- El titular del ejecutivo presentará su solicitud dentro de los veinte días siguientes a su publicación.

Para la procedencia de un referéndum derogatorio se requiere la participación de cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadano del estado y que más del cincuenta por ciento de los votantes emita su voto en contra de la ley.

En el supuesto de que el referéndum no sea presentado dentro de los treinta días a que hemos hecho referencia, se entiende consentida la ley y por ende iniciara su vigencia.

Pero si en el ese tiempo se hace la solicitud, entonces la vigencia de la ley quedará en suspenso, excepto en los casos señalados por el Congreso cuya urgencia así lo amerite. Cuando la solicitud posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzara una vez concluido el proceso de referéndum, si las mismas no fueren derogadas.

Cabe señalar que las leyes relativas a la materia electoral no pueden ser objeto de referéndum cuando falte sólo seis meses para la verificación del proceso electoral ni tampoco en el tiempo de desahogo del mismo.

No podrán presentarse iniciativas en el mismo sentido, dentro de un periodo de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique el decreto derogatorio.

El Consejo Electoral del estado efectuara el computo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del poder ejecutivo, para su

publicación en el periódico oficial "el Estado de Jalisco". una vez que la resolución del Consejo Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del estado para que, en un plazo no mayor de treinta días, emita el decreto correspondiente.

Por lo que atañe al referéndum constitucional de tipo derogatorio el artículo 117 señala los requisitos a cumplir: La iniciativa de reforma deberá ser aprobada por las dos terceras partes del número total de los diputados que integran la legislatura, paso continuo, se remitirá a los ayuntamientos para su aprobación o rechazo. Corresponde al Congreso efectuar el computo de los votos emitidos por los ayuntamientos, si de éste resulta que la mayoría de ellos aprueban la reforma se procederá a realizar la declaración relativa a que forma de la Constitución. En caso de que los ayuntamientos no remitan su resolución en el término de un mes posterior a su recibo, se entenderá como aceptada la reforma.<sup>173</sup>

Las reformas y adiciones a esta Constitución podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, parcial o total, en los términos que esta Constitución y las leyes establezcan para las reformas, adiciones y creación de leyes que expida el Congreso, siempre y cuando, además de los requisitos ya establecidos por esta Constitución, los ciudadanos solicitantes radiquen en cuando menos la mitad mas uno de los municipios del estado.

De conformidad con lo previsto por el artículo 118 las reformas a la Constitución Federal que afecten a esta Constitución serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin mas tramite. De lo que se infiere que las mismas no son materia de referéndum.

#### **5.2.4 MORELOS**

La Constitución local consagra como medios de participación ciudadana, al referéndum y a la iniciativa popular. <sup>174</sup>

172 Idem Constitución Política del Estado del Estado de Jalisco

173 Idem Constitución Política del Estado del Estado de Jalisco

174 Constitución Política del Estado del Estado de Morelos, <http://info4juridicas.UNAM.mx/adprojus/leg/16defaultt.htm>

Corresponde a la fracción II del artículo 19 bis la reglamentación del referéndum. El referendo es legislativo y constitucional, ambos son de carácter facultativo con efectos vinculantes. La citada fracción define al mecanismo aludido como el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del estado, a las leyes que expida el congreso del estado o a los reglamentos y bandos que emitan los ayuntamientos. 175

Por su parte el inciso A) de la fracción II del invocado artículo señala los supuestos de improcedencia del referendo, a saber:

El referéndum no procederá cuando se trate de: Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; reformas a la Constitución Política del estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el régimen interno del gobierno estatal o municipal; la designación del gobernador interino, sustituto o provisional; juicio político; los convenios con la Federación y con otros estados de la República; y las demás que determine la propia Constitución.

El mismo artículo en su inciso B), señala a las personas y órganos que tienen derecho de iniciar los referéndum legislativo y constitucional, las cuales son:

- 1.- El titular del poder ejecutivo;
- 2.- El diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, tratándose de la Constitución política del estado y fuera de los casos previstos en el inciso a) de esta fracción; y el cinco por ciento tratándose de leyes estatales y reglamentos municipales;
- 3.- El Congreso del estado, a solicitud de un grupo parlamentario; y
- 4.- la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, en el ámbito de su competencia.

La presentación de la solicitud del referéndum deberá realizarse hasta antes de la publicación e inicio de vigencia de cualquier reforma, adición o derogación a la Constitución Política del estado, y a las leyes decretos o

acuerdos que expida el congreso del estado y a los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas que expida el poder ejecutivo del estado o los ayuntamientos, incluyendo los que sean de nueva creación.

Por lo que respecta al porcentaje de participación se requiere el voto favorable del quince por ciento de los ciudadanos que cuenten con inscripción en el padrón electoral para efecto de validar las iniciativas de referéndum. Si la proporción de los ciudadanos requerida en esta Constitución manifiesta su consentimiento, el tramite administrativo o el proceso legislativo continuaran de manera legitima; en el caso de no aprobarse, el tramite administrativo o el proceso legislativo se extinguirá.

La iniciativa popular esta contemplada en la fracción III del invocado artículo. Los ciudadanos podrán presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, el titular del poder ejecutivo o los ayuntamientos. Las iniciativas dirigidas al Congreso tiene por objeto presentar proyectos de modificación a la Constitución en los casos establecidos en este artículo, y presentar proyectos de leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas estatales. Las iniciativas enviadas al titular del ejecutivo local y a los ayuntamientos tienen por objeto la promoción de proyectos que creen, reformen, adicionen, deroguen o abroguen decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas en las materias de su respectiva competencia. La autoridad receptora esta obligada a responder a los solicitantes en un plazo que no excederá de 60 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción.

El porcentaje de ciudadanos requeridos para la procedencia de una iniciativa es del tres por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado o el diez por ciento del padrón electoral que corresponda al municipio, según sea el caso.

Las materias que no pueden ser objeto de iniciativa son las mismas descritas para la improcedencia del referéndum.

La propia Constitución crea al Consejo De Participación Ciudadana que junto con el Instituto Estatal Electoral se encargan de preparar, desarrollar,

vigilar y calificar los procesos de referéndum . Con relación al Consejo este es un organismo encargado de calificar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de referéndum. Por su parte el Instituto Estatal Electoral tendrá como encargo el desarrollo operativo de los procesos de referendo.

El Congreso deberá expedir la ley que regule el Consejo de Participación Ciudadana y su vinculación con el Instituto Estatal Electoral.

### **5.2.5 SAN LUIS POTOSÍ**

La Constitución estatal regula los mecanismos de participación de los ciudadanos. <sup>176</sup>

Al abordar el tema del referéndum el artículo 38 constitucional lo define como el instrumento de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley. La Constitución contempla en el mismo dispositivo el referéndum legislativo de carácter facultativo y el referéndum constitucional también de carácter facultativo. Los sujetos autorizados para solicitar el referendo son los propios ciudadanos mediante iniciativa popular por lo que se refiere al referendo legislativo; y, el gobernador del estado, los diputados, el Tribunal Superior de Justicia del estado y los Ayuntamientos en lo tocante a las reformas a la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 constitucional. <sup>177</sup>

La Constitución faculta al Gobernador para someter a referéndum parcial o total las reformas a la legislación estatal y las reformas a la Constitución del estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Federal. En tal sentido señala como materias objeto de referendo aquellas cuyo contenido trascendental o de especial interés sea para la vida en comunidad. Exceptuando de las de carácter tributario o fiscal.

En cuanto al derecho que incube a los ciudadanos potosinos, éstos podrán solicitar al organismo a quien la ley reglamentaria cree para el efecto, se someta a su decisión por vía de referendo total o parcial las reformas

<sup>176</sup> Constitución Política del Estado del Estado de Morelos, <http://info4juridicas.UNAM.mx/adprojus/leg/16defaultt.htm>  
<sup>177</sup> Idem Constitución Política del Estado del Estado de Morelos

legislativas en los términos prescritos para el caso de referendo convocado por el gobernador. Lo que significa que los alcances de su derecho político no contempla al referéndum constitucional, sino solamente al legislativo.

Finalmente, el ordenamiento constitucional ordena la creación de ley reglamentaria cuyo objetivo será establecer las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetara el referéndum. Así como la construcción de un organismo que tenderá a resolver con base en la trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley sobre la procedencia del mismo.

La iniciativa popular es otro de los instrumentos de la democracia semi-directa regulados por el texto constitucional. El artículo 61 determina que el derecho de iniciar leyes corresponde a los ciudadanos del estado, mismo que también ejercen los diputados, el gobernador del estado, el Supremo Tribunal de Justicia y los Ayuntamientos. El reglamento interior del Congreso local establecerá las reglas relativas a la forma de presentación de las iniciativas de ley, y al modo de proceder a su admisión y votación de acuerdo a lo ordenado por el dispositivo 62. Las iniciativas de ley se sujetarán al procedimiento legislativo instaurado por esta Constitución.<sup>178</sup>

#### **5.2.6. DISTRITO FEDERAL**

En atención a la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, fue creado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se publicó el 26 de julio de 1994.

El Estatuto define las bases en que descansa el libre ejercicio de los derechos políticos derivados de la democracia participativa. El mismo da vida a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que tiene por objeto primordial la reglamentación de los requisitos y los procedimientos relativos al desarrollo de las formas de participación ciudadana directa.

178 Constitución Política del Estado del Estado de Morelos, <http://info4juridicas.UNAM.mx/adprojus/leg/16default.htm>

Con relación a la iniciativa popular; el Estatuto, dispone en la fracción IV del artículo 46, que el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde a los ciudadanos. Las materias sobre las cuales no podrán versar las iniciativas populares son: 179

1. Tributaria o fiscal así como de egresos del distrito federal;
2. Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;
3. Regulación interna de la asamblea legislativa y de su Contaduría mayor de hacienda;
4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del distrito federal; y
5. Las demás que determinen las leyes

El Estatuto prevé la creación de una comisión especial integrada por las comisiones involucradas, en la propuesta, con la finalidad de comprobar si las mismas cumplen con los requisitos de ley, puesto que de no reunirlos la iniciativa será desechada. Las iniciativas declaradas improcedentes o desechadas no serán admitidas por la Asamblea para su discusión. 180

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004, establece que sus disposiciones son de orden público e interés general en materia de participación ciudadana, en virtud de estar encaminada a la obtención del bien común.

Su objeto consiste en instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana, mediante las cuales se propicie el mejoramiento de las relación entre los ciudadanos y los órganos de gobierno de la Ciudad. Los mecanismos son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional y la asamblea ciudadana. 181

Los ciudadanos del Distrito Federal tiene derecho a promover, ejercer y hacer uso de los mecanismos, instrumentos y órganos de participación ciudadana directa; a presentar ante la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en los términos de Ley

179 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, <http://df.gob.mx/leyes/lpc.html>

180 Idem Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

181 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, <http://df.gob.mx/leyes/lpc.html>

de Participación; participar en los procesos de referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; excluyendo las materias señaladas por la ley en su numeral 30, y los demás que establezcan las leyes conforme el artículo 10 de la multicitada ley. Asimismo tienen como obligación el ejercer sus derechos de manera que no perturban el orden y la tranquilidad pública.

De lo anterior, se desprende que sólo los ciudadanos que cuenten con credencial para votar expedida cuando menos sesenta días antes de la celebración de la consulta podrán participar.

La Ley de Participación define al referéndum como el 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. Como podemos apreciar el objeto del referéndum lo constituyen las leyes y sus alcances son diversos toda vez que pueden crear, modificar, derogar o abrogar a las mismas. <sup>182</sup>

El referendo es de carácter facultativo en virtud de que la Asamblea Legislativa tiene facultad exclusiva para decidir si somete o no a referendo la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Para ello, se necesita el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

La solicitud esta a cargo de los diputados a la Asamblea, quienes podrán solicitar el referendo de manera individual o colectiva, siempre y cuando su presentación se realice antes de la aprobación de la ley o decreto. También podrá solicitar su realización el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Para efectos de su presentación los ciudadanos deberán nombrar un Comité Promotor integrado por cinco personas. La solicitud debe cubrir ciertos requisitos de forma y de fondo, tales como: la indicación precisa de la ley o decreto, o , en su caso, del o los artículos controvertidos; las razones que motivan la solicitud; en el caso de los ciudadanos, la solicitud debe contener, además, el nombre, firma y clave de la credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral. Asimismo, deberá incluir el nombre y domicilio de

<sup>182</sup> Idem Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

los miembros del Comité Promotor. La solicitud proveniente de la ciudadanía pasará desde luego a comisión. El dictamen rendido por la comisión será presentado por el pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado e incluso rechazado.

El procedimiento deberá respetar las siguientes reglas: la Asamblea es el órgano facultado para expedir la convocatoria, la cual se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los principales diarios de la Ciudad de México. El plazo para expedir la convocatoria es de noventa días naturales.

La convocatoria deberá contener los siguientes datos:

- I. La fecha en que habrá de realizarse la votación;
- II. El formato mediante al cual se consultará a las y los ciudadanos;
- III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los Artículos que se propone someter a referéndum;
- IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos;
- V. La presentación de los argumentos a favor y en contra de la ley o decreto sometidos a referéndum.

No son objeto de referendo legislativo la materia tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal; el Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; la regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal, y las demás que determine la ley.

No podrá celebrarse referendo en el mismo año que tengan verificativo las elecciones populares, durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. Sólo se celebrará un referendo por año. El Instituto Electoral desarrollará los trabajos de organización del referéndum, el cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea Legislativa.

Los efectos del referendo no tienen carácter vinculante por ende, su resultado sólo servirá como un indicador que permitirá a la autoridad, es decir, a la Asamblea Legislativa, valorar la voluntad popular como un simple elemento más. En cuanto a los resultados, éstos deberán ser publicados en la Gaceta

Oficial de Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación en la ciudad.

Finalmente, los medios de impugnación que se hagan valer en contra de los resultados de un referéndum serán valer ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

La ley de Participación define a la iniciativa popular como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

Por lo que respecta a las materias objeto de iniciativa popular la Ley respectiva determina que no pueden ser parte de la misma aquellas que tampoco lo son para el caso del referéndum.

La iniciativa debe de reunir ciertos requisitos de forma y de fondo a efecto de ser admitida por la Asamblea Legislativa para su estudio, dictamen y votación, a saber:

- I. Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa;
- II. Presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, debiendo las y los promoventes nombrar a un comité integrado mínimo por tres personas que funjan como representantes comunes de la iniciativa.
- III. Presentación de una exposición de motivos que exponga las razones y fundamentos de la Iniciativa;
- IV. Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica; Estos requisitos serán verificados por la Comisión Especial que se nombre de acuerdo al Artículo anterior.

Puede suceder que una iniciativa se refiera a una materia que no sea competencia de la Asamblea, en tal situación, la Comisión o el Pleno podrán dar entrada a la misma , no obstante, el resultado que arroje la votación no tiene efectos vinculantes, sino que más bien se convierte en una simple declaración o excitativa para las autoridades del ramo.

En cuanto a la presentación de la iniciativa popular, el Comité representante de los ciudadanos, presentará el proyecto ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa o en sus recesos ante la Comisión de Gobierno,

quien la hará del conocimiento del Pleno y, a su vez, la turnará a una Comisión especial, la cual revisará que ésta cumpla con los requisitos de ley. La citada Comisión tendrá un plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación para dictaminar sobre su procedencia o improcedencia.

La Comisión tiene la obligación de informar al Comité Promotor sobre el resultado del dictamen, cuyo informe deberá estar debidamente motivado y fundamentado. Asimismo, deberá ordenar hacer la publicación correspondiente en la Gaceta Oficial de la Federación y en uno o mas diarios de mayor circulación en la Ciudad.

En caso de declararse admitida una iniciativa popular el siguiente paso consiste en someterla al proceso legislativo que consagra la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

### **5.3 Propuesta de reforma constitucional para incorporar el referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En razón del estudio y análisis de los capítulos anteriores, hago las siguientes consideraciones de hecho y de derecho, tendientes a justificar la propuesta de reforma y adición a diversos preceptos constitucionales para incorporar el referéndum constitucional y el legislativo en su texto.

#### **CONSIDERANDOS**

La transición política experimentada a partir del sexenio foxista es una clara muestra del creciente interés de la ciudadanía por los asuntos públicos. En ese contexto, la sociedad mexicana, es cada vez más exigente con sus representantes. Así es, la sociedad se interesa y exige una política social comprometida con su bienestar.

Ese marcado interés ha propiciado la generación de una cultura política donde el ciudadano discute, propone, participa en la vida pública. Motivados por ello, los congresistas estatales, de Chihuahua, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, y el Distrito Federal, entre otros, han consagrado en sus Constituciones, en el caso del Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno, la democracia participativa. Esta nueva forma de democracia es bien recibida porque es una vía mediante la cual los ciudadanos comprometidos tienen la oportunidad de hacerse escuchar.

Esa participación de la que tanto hablamos significa no un cuarto poder como algunos malamente le llaman, sino más bien, el reconocimiento de un derecho del pueblo.

Decimos que es un derecho del pueblo atendiendo a la titularidad del poder soberano, un poder que esta por encima de todos, que no se pierde con el transcurso del tiempo, no es posible renunciar a el, por tanto, resulta lógico, hablar de la manera como debe ejercerse.

En el ejercicio de ese poder soberano, el pueblo se ha dado una forma de Estado y de gobierno. La democracia representativa es la forma de gobierno que ha imperado en México, en los últimos años, Quizás, en antaño, era la opción más congruente con la realidad social, sin embargo, en la actualidad, ya no responde a los problemas planteados socialmente. De hecho, vive en un estado de crisis, provocado por el poco o nulo interés de los representantes del pueblo en la cosa pública. Los ciudadanos ya no creen en simples promesas, ni tampoco, temen al gobierno como sucedió en algún tiempo. Hoy, la ciudadanía, esta más conciente de que su participación en la toma de decisiones en las cuestiones públicas, es trascendental.

Como vemos la justificación jurídica del referéndum como mecanismos de participación ciudadana directa se encuentra en dos principios constitucionales: la soberanía y la democracia.

En México, el titular de la soberanía es el pueblo, quien la ejerce en dos momentos fundamentales. Primero, en el momento mismo que se organiza jurídicamente en Estado. Es decir, el pueblo, a través del Poder Constituyente emite una Constitución, la cual consagra, entre otros, lo que llamamos, las decisiones políticas fundamentales, como son; la soberanía, la división de poderes. la forma de Estado, la forma de gobierno, las garantías individuales y los derechos políticos. Segundo, después de darse una Constitución, ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los estatales, quiénes fungirán únicamente como depositarios. Por lo que los Poderes de la Unión no pueden alterar la forma de gobierno ni los derechos o principios fundamentales, ya que este derecho está únicamente reservado al pueblo, en virtud de que no es un poder soberano sino un poder constituido.

La propia Constitución afirma que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, por tanto, la regulación del referéndum es totalmente viable, toda vez que es un modelo de expresión democrática de la voluntad popular.

Así, la democracia semi-directa hace de la participación ciudadana directa un modo de vida, en virtud de que implica la colaboración de los ciudadanos y

de sus representantes en la dirección del gobierno. Convirtiéndose en complemento de la democracia representativa y no en su rival.

Para consolidar la democracia es necesario la interrelación entre el gobierno y la sociedad. Es verdad que, el hecho de que algunos textos constitucionales de las entidades federativas contemplen los mecanismos de la democracia semi-directa, significa voluntad política de compartir responsabilidades y obligaciones con el grueso del pueblo, sin embargo, para lograrlo no es suficiente su reconocimiento jurídico, sino que es necesario que sean operables, debiendo contar con el número de requisitos indispensables para su consecución y no una serie de éstos, que impidan o dificulten la participación popular.

Por lo anterior, propongo la incorporación, en la Constitución Política Federal, de la democracia participativa la cual se ejercerá por vía de referéndum, en sus dos modalidades; a saber. el referéndum constitucional y el referéndum legislativo.

En razón de lo anterior formulo las siguientes definiciones:

**El referéndum constitucional:** *“Es un mecanismo de la democracia semi-directa mediante el cual se consulta al cuerpo electoral sobre la pertinencia de reformar las decisiones político fundamentales consagradas en la Constitución.”*

**El referéndum legislativo** *“Es un derecho derivado de la democracia semi-directa por virtud del cual los ciudadanos organizados en cuerpo electoral participan en la función legislativa. “*

Consideró tal propuesta, porque de esta manera los ciudadanos mexicanos podrán expresarse sobre las reformas y adiciones a la Constitución así como a las leyes que emanan de ella, dando su aprobación o total rechazo.

Con la intención de que se reconozca al referéndum como un derecho político subjetivo deberán reformarse los artículos 35 y 36 constitucionales, a fin de consagrar el voto ciudadano en los procedimientos referendarios, como un prerrogativa y una obligación.

Lo anterior tiene como antecedente el derecho internacional. México a signado y ratificado documentos internacionales en materia de derechos humanos. El Protocolo Internacional de Derechos Civiles y Políticos, La Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración de Derechos Humanos, establecen como derecho político ciudadano la participación directa en la dirección del gobierno.

A fin de dar a los ciudadanos los medios para ejercer el derecho de votar en los referéndums, he considerado una reforma por adición al artículo 40 constitucional. En este artículo se establecerá como forma de gobierno la democracia participativa que se ejercerá por vía de representación y por vía del referéndum. La presente reforma tendrá como propósito garantizar a los ciudadanos su intervención en la vida política del país.

Por otro lado, manifiesto que sin dejar de reconocer que todas las normas constitucionales tienen la misma jerarquía, existen ciertas disposiciones constitucionales de mayor importancia por su contenido y efectos, las cuales ya las hemos llamado decisiones políticas fundamentales.

En tal orden de ideas, y considerando que el pueblo mexicano reconoce en su Carta Magna éstas decisiones políticas fundamentales, sostengo la viabilidad de una reforma por adición al artículo 135 constitucional, a efecto de regular el mecanismo del referéndum. El referéndum propuesto será constitucional, parcial, con carácter obligatorio y con efectos vinculantes. Versará sobre iniciativas tocantes a la derogación, adición o reforma a las citadas decisiones fundamentales.

He dicho que el referéndum deberá ser constitucional y parcial, ello, significa que las reformas o adiciones a otros aspectos de nuestra Carta Magna, no deben someterse a referéndum, en razón de que se provocaría un estancamiento o parálisis del sistema normativo, aunado al hecho de que se atentaría contra la dinámica funcional del poder legislativo y del constituyente permanente. Función que justifica su existencia jurídica. A contrario Sensu, el objeto del referéndum lo constituyen las multicitadas decisiones fundamentales.

Además, considerando que los representantes políticos no pueden decidir sobre las cuestiones fundamentales que por su naturaleza le corresponde al pueblo y sólo a él le es dable tomar decisiones, resulta su carácter obligatorio, por tanto, cada que se pretenda reformar una de estas decisiones fundamentales, reunidos los requisitos procedimentales, se procederá a la celebración del referéndum, sin que para ello medie la voluntad de las autoridades de gobierno. Con ello se pretende garantizar los principios de legalidad, certeza, objetividad en los resultados de las votaciones y limitar la intromisión de los representantes del pueblo o del titular del ejecutivo, concentrando su actuación a la organización y ejecución del referéndum, de conformidad con la ley que se regule en la materia.

El compromiso que implica la labor legislativa es de gran importancia en virtud de que determina la manera de cómo interrelacionarnos. Es decir, que influye de manera directa en nuestra vida cotidiana. Razón suficiente para concluir la pertinencia de incorporar el referéndum legislativo como un mecanismo de participación ciudadana a través del cual los ciudadanos mexicanos decidirán a manera de aprobación o ratificación sobre los proyectos de leyes que previamente hayan sido aprobados por el Congreso de la Unión, conforme al procedimiento ordinario. Asimismo podrán expresarse sobre las leyes vigentes.

Por lo que respecta a las características del referéndum legislativo, proponemos que sea total, de carácter facultativo con efectos vinculantes. El referéndum será total en virtud de que se someterá, a referéndum, el proyecto completo. Será facultativo porque basta con que el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores soliciten el referéndum. Este porcentaje obedece a la necesidad de hacer accesible y funcional la institución para los ciudadanos, toda vez que esta para su beneficio. Los efectos jurídicos de los resultados serán vinculatorios para la autoridad, esto quiere decir que los órganos del poder están obligados a acatar la decisión emitida. Basta con que más del 50% de los votantes se manifiesten en un solo sentido para que los

resultados de la votación tengan el carácter de obligatoriedad, satisfechos los requisitos de ley.

Se someterán a referéndum las leyes cuando así lo solicite el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Le serán aplicables las mismas reglas que a los proyectos de leyes. Salvo que en caso de que referéndum haya reunido los requisitos y condiciones necesarias para su validez, el Instituto lo hará del conocimiento de las autoridades competentes y lo remitirá al titular del Ejecutivo para la expedición del decreto respectivo.

En cuanto a las materias objeto de referéndum la suscrita sostiene que no deben, al menos por el momento, someterse a referendo todas materias sobre las que legisla el Congreso de la Unión, en virtud de su complejidad, como excepción señalamos las materias tributarias, financieras, presupuestales, bancaria o monetaria y las leyes orgánicas.

Los proyectos de leyes y las leyes no sometidas a referéndum se regirán por el procedimiento legislativo ordinario.

El órgano facultado para convocar a referéndum será el Instituto Federal Electoral. El Instituto será responsable de organizar el procedimiento respectivo y verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas. Con ello pretendemos dar asegurar los principios de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad, además de contar con la experiencia e infraestructura suficiente para organizar los procesos de referéndum.

Por lo anterior se propone reformar el fracción III del artículo 41 constitucional a fin de facultar al Instituto Federal Electoral como órgano autorizado para organizar los referéndums conforme a lo que prevenga la ley de la materia. Asimismo, se propone adicionar un párrafo para determinar los alcances de la facultad del Tribunal Federal Electoral.

La propia experiencia internacional nos ha demostrado que tanta injerencia de las autoridades, en los procedimientos del referéndum, obstruyen la materialización de la voluntad ciudadana. Como también, sucede que la desinformación y la mala o escasa reglamentación de esta figura, permite la

manipulación de masas. Situación que deseo impedir. Por lo cual es necesario dar amplio margen de acción a los ciudadanos para que convoque a sus conciudadanos a la discusión, análisis y toma de decisión sobre las cuestiones públicas. Facilitando el acceso a la institución del referendo, puesto que el pueblo no sería capaz de atentar contra sí mismo.

Con el propósito de reglamentar la figura del referéndum se debe adicionar una fracción al artículo 73 constitucional a efecto de facultar al Congreso de la Unión para que expida la ley de la materia.

Por los razonamientos y consideraciones expuestas propongo se reformen y adicionen los artículos 35, 36, 40, 41, 72, 73, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**A.- Se reforma la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 35: Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares, *así como en los referendums en los términos de esta Constitución y de la ley de la materia.*

II.- (..)

III.- (..)

IV.- (..)

V.- (..)

**B.- Se reforma la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- (..)

II:- (..)

III.- Votar en las elecciones populares, *así como en los referéndums en los términos de esta Constitución y de la ley de la materia.*

IV.- (..)

V.-(..)

**C.- Se reforma y adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

*La democracia será representativa y participativa. La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante el referéndum.*

**D.- Se reforma y adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 41.-**

I.- (..)

II.- (..)

III.- La organización de las elecciones federales y *de los referéndums* 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, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99c de esta Constitución.

*El Tribunal Federal Electoral conocerá de los medios de impugnación que se hagan valer en contra del resultado de los procedimientos de referéndum, en los términos de la ley de la materia.*

**E.- Se adiciona el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 72.-

A.-Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

*Los proyectos de ley aprobados por ambas Cámaras serán sometidos a referéndum cuando así lo solicite el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Se requiere más del 50% de los votos emitidos en un solo sentido para que el referéndum tenga efectos vinculantes. No serán objeto de referéndum las materias tributarias, financieras, presupuestales, bancarias o monetarias, y las leyes orgánicas. En los casos en que un proyecto de ley sea aprobado por referéndum, el Instituto Federal Electoral lo enviará al Congreso de la Unión, quien lo pasará al titular del Ejecutivo Federal para su debida promulgación.*

*Las leyes podrán ser objeto de referéndum cuando el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores así lo solicite. Se requiere más del 50% de los votos emitidos en un solo sentido para que el referéndum tenga efectos vinculantes. No serán objeto de referéndum las materias*

*tributarias, financieras, presupuestales, bancarias o monetarias, y las leyes orgánicas. En el caso de que un referéndum abrogatorio sea aprobado, el Instituto Federal Electoral lo hará del conocimiento del Congreso de la Unión, quien lo pasará al titular del Ejecutivo Federal para que expida el decreto correspondiente.*

*Los proyectos de leyes y las leyes no sometidas a referéndum serán regidas por el procedimiento legislativo ordinario.*

*En los dos anteriores supuestos el titular del Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones. Las condiciones y requisitos para la celebración de los referéndums serán establecidas en ley de la materia.*

**F.- Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-I.- (..)

*XXIX-N Para expedir la ley reglamentaria en materia de referéndum.*

**G.- Se adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

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 o adiciones a esta Constitución que afecten la soberanía, la forma de Estado, la forma de gobierno, la división de poderes, las garantías individuales, los derechos políticos, serán sometidas a referéndum obligatorio, después que hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en los términos prescritos por este artículo y de conformidad con lo que establezca la ley de la materia. Los efectos de los resultados del referéndum serán vinculantes.*

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** En virtud de que la democracia representativa vive actualmente en crisis y que la democracia directa es imposible de aplicarse en su forma más pura, surge la democracia participativa o semi-directa como una nueva opción de ejercer la democracia. La Democracia participativa tiene una diversidad de formas de expresión popular, como son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato o recall y el veto popular.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a razones históricas, la soberanía y la democracia están fuertemente ligadas al concepto del Estado moderno. Constituyen el fundamento jurídico y el camino por virtud del cual la pluralidad de formas de participación ciudadana son susceptible de convertirse en un modelo de expresión de la voluntad popular.

**TERCERA.-** La experiencia internacional es una muestra de voluntad política y compromiso ciudadano. Además es un indicativo de las ventajas y beneficios de aplicar el referéndum.

**CUARTA.-** México, a través de su historia, ha demostrado su interés por involucrar a la ciudadanía en los procesos decisorios de la vida pública. Prueba de ello, son los diversos intentos normativos por incorporar el referéndum en la Constitución.

**QUINTA.-** Considerando la preocupación de la sociedad mexicana, por la falta de representatividad política, la falta de generación de leyes apegadas a la realidad y requerimientos sociales, y cansada de políticas demagógicas y de gobiernos corruptos que lejos de beneficiarla la perjudican, deriva un verdadero y legítimo interés por tener una participación y corresponsabilidad en la toma de decisiones políticas.

**SEXTA.-** En el Estado mexicano, la democracia participativa ha sido recogida en diversas Constituciones estatales, incluso, cuentan con leyes en materia de participación ciudadana, sin embargo, a nivel Federal, no existe normatividad al respecto.

**SÉPTIMA.-** Por las razones anteriores es factible pensar en la implantación de la participación ciudadana directa, en la Constitución Política Federal, como un derecho político subjetivo de los ciudadanos. Sin embargo, de todos los instrumentos de la democracia semi-directa, el referéndum es el más recomendable, en atención a sus características individuales.

**OCTAVA.-** El referéndum, por antonomasia, prevalece en todos los ordenamientos constitucionales internacionales y locales. Permite a los ciudadanos decidir sobre iniciativas de reformas constitucionales, e iniciativas legislativas. Obedece a una diversidad de manifestaciones, de hecho puede ser consultivo, de ratificación, abrogatorio o de veto, con efectos vinculantes o no vinculantes y de carácter obligatorio o facultativo.

**NOVENA.-** Pretender regular más instituciones de participación popular saturaría a la sociedad. Lo más razonable es introducir, poco a poco, al pueblo, en el conocimiento y manejo de su soberanía. Para ello, se requiere la creación de una cultura política de participación y del compromiso mutuo entre gobernantes y gobernados, sobretodo de los gobernados para hacer efectivo ese derecho combatiendo la indiferencia al interesarse más por las políticas de Estado.

**DÉCIMA.-** Por tanto, propongo la regulación del referéndum en la Constitución Política Federal, con el fin de reconocer a los ciudadanos mexicanos injerencia en el procedimiento de reforma constitucional. Para esto, el referéndum será obligatorio con efectos vinculantes y sólo versará sobre las decisiones políticas fundamentales.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Respecto al referéndum legislativo propongo que sea de carácter facultativo, con efectos vinculantes. Versará sobre proyectos de leyes, o bien, sobre la leyes vigentes. Excepto en las materias tributarias, fiscales, presupuestales, leyes orgánicas, etc, ello, en razón de su propia complejidad.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Al proponer que el referéndum en su doble aspecto, es decir, el constitucional y el legislativo, sea vinculante, estamos previniendo que la autoridad federal pueda oponerse a la voluntad del pueblo, debiendo respetar la decisión del cuerpo electoral. En efecto, es preciso, limitar la intervención del gobierno a actos meramente indispensables.

**DÉCIMA TERCERA.-** Con su regulación y ejercicio es posible impedir la promulgación de leyes injustas o poco equitativas. También, es posible, evitar reformas constitucionales que atenten contra los principios cardinales de la Constitución y por los que se rige el Estado mexicano, toda vez que sostienen las relaciones entre gobernantes y gobernados. A saber: la soberanía, la forma de gobierno, la división de poderes, las garantías individuales, etc.

**DÉCIMA CUARTA.-** La institución del referéndum es sin lugar a dudas una forma de control del poder estatal.

**DÉCIMA QUINTA.-** No basta con regularlo, puesto que lo más importante es facilitar, a los ciudadanos, el acceso a las instituciones. Estableciendo requisitos y procedimientos que hagan del referéndum un mecanismo operable.

**DÉCIMA SEXTA.-** Las instituciones jurídicas pueden o no ser perfectas. No obstante, es indispensable poner límites a las facultades de los órganos de representación, a fin de que el referéndum sea un verdadero ejemplo de democracia donde la voz del pueblo sea realmente escuchada.

## BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ Vélez María Isabel y Alcon Yustas *Fuencisla*, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, (Textos y Comentarios) Régimen Constitucional de Francia, España, Editorial DDYKINSO, 1996.

AGUILAR de Luque Luis, *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, España, Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.

ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas latinoamericanos, México, Editorial Harla. 1998.

ARELLANO García Carlos, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, 1997.

BIDART Campos Germán, *Derecho Constitucional*, Argentina, Editorial Ediar, 1994.

BISCARETTI Paolo, *Derecho Constitucional*, España, Editorial Técnos, 1965.

BRAVO González Agustín y Bravo Valdés Beatriz, *Derecho Romano Primer Curso*, México, Editorial Porrúa, 1997, 15ª edición.

BURGOA Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1996.

*El juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1997, 33ª edición.

CARBONELL Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, UNAM, México, Editorial Porrúa, 2001, 4ª edición.

CARPIZO Jorge, *La Constitución Mexicana* de 1917, México, Editorial Porrúa, 2000, 12ª edición.

*Estudios Constitucionales*, México, Editorial Porrúa, 1996, 4ª edición.

CONCHA Cantú Hugo A., Escobar Forns Iván, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

CRUCIFIX Isabelle, tr. Por María Esther Martínez López, *Documents d'études, droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Francia, 8s. Edt) no. 1.04, 2000.

CHANTEBOUT Bernard, tr. por María Esther Martínez López, *Droit Constitutionnel, Francia*, Edition Dalloz, 2001, 18ª edición.

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Primer Curso, México. Grupo Noriega, Editorial, 1996, 5ª. edición.

ELLUL Jacques, obra traducida por F. Tomás y Valiente, *Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Instituciones griegas, romanas, bizantinas y francas*, Ediciones Gráficas.

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2000, 40ª edición.

FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

FIX-FIERRO, Hector, *Los Derechos Políticos de los mexicanos*, UNAM, IJ, México, 2006, 2ª edición.

FLORIS Margadant s. Guillermo, *El Derecho Romano, Como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, México, Editorial Esfinge, 2001, 26ª edición.

GARCIA de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo I*, España, Editorial Civitas, 1997, 8ª edición.

GARCIA Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1992, 44ª edición.

GARCIA Oviedo Carlos, *Derecho Administrativo* 1959, 7ª edición.

GARCIA Pelayo Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Venezuela, Editorial Exlibris, 2002, (s. ed).

GONZALEZ Uribe Hector, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, 1996, 10ª edición.

GUMENSINDO Padilla Sahagún, *Derecho Romano I*, México, Mc Graw Hill Interamericana editores, 1998, 2ª edición.

GUTIERREZ H. Teresa, Vereá C. Mónica, Canadá en Transición, UNAM, CISAN, *Centro de Investigaciones sobre América del Norte*, México 1994.

HRISTOULAS Claude Denis Athanasios, Wood Duncan, Coeditores H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Editorial Porrúa, 2005.

JACOBO Rouseau Juan, *El Contrato Social*, México, Editorial, Porrúa, 1987, 8ª edición.

LANZ Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. México, Editorial Continental, 1979, 6º edición.

LECLERCQ Claude, tr. por María Esther Martínez López, Droit Constitucinel et Institutions Politiques, Francia, éditions litec, 1999, 10 edición.

MONTEMAYOR Romo de Vivar Carlos, La unificación conceptual de los Derechos Humanos, México, Editorial Porrúa, 2002.

MORENO Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Pax-México, 1992, 24ª edición.

MUÑOZ, Razo Carlos, Como elaborar y asesorar una tesis, México, Prentice may Hispanoamericana, 1998.

PORRÚA Miguel Angel, Política y Proceso Legislativo, Senado de la República y la UNAM, México, 1985.

PORRÚA Pérez Francisco, Teoría del Estado, México, Editorial Porrúa, 1993 23ª edición.

QUIROZ Acosta Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional I, México, Editorial Porrúa, 1999.

RABELL García Enrique, Temas Constitucionales, México, 1997. (s/imp.)

RABASA Emilio, Las Constituciones de Canadá, Los Estados Unidos de América y México, UNAM, México, Editorial Porrúa, 2003.

RAMÍREZ Fonseca Francisco, Manual de Derecho Constitucional, México, Editorial Pac, 1998, 5ª edición.

RODRÍGUEZ Lozano, Amador, La Reforma al Poder Legislativo en México, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.

SABINO A. Carlos, Cómo hacer una tesis, Argentina, Editorial Lumen/humanitas, 1998, 3ª edición.

SÁNCHEZ Bringas Enrique, Derecho Constitucional, México, Editorial Porrúa, 2003, 8ª edición.

SAYEG Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1987.

SEGURA Padilla, José Antonio, Senado de la República LII Legislatura y el Programa Universitario Justo Sierra de la Coordinación de Humanidades / UNAM, Política y Proceso Legislativos Coloquio, México, Editorial Porrúa, 1985.

SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo México, México, Editorial Porrúa, 1997, 18ª edición.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, "La Soberanía Nacional", México, Comité Editorial, 2005.

Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, La División de Poderes, México, Comité Editorial, 2005.

TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 2000, 33 edición.

Leyes Fundamentales de México 1808-1979, México, Editorial Porrúa, 1987.

Valades Diego, La Constitución Reformada, México, UNAM, IJ, 1987.

La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano en la Constitución Reformada, México, UNAM, 1987.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1983, 73ª edición.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 2006, 150ª edición.

Constitución Política del Estado de Guanajuato,  
<http://info4juridicas.unam.mx/adprojus/leg/12/323/default.htm>

Constitución Política del Estado de Jalisco,  
<http://info4juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/395/default.htm>

Constitución Política del Estado de Morelos de 1930,  
<http://info4juridicas.unam.mx/adprojus/leg/18/482/default.htm>

Constitución Política del Estado de Chihuahua de 1950,  
<http://info4juridicas.unam.mx/adprojus/leg/9/188/default.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí de 1918,  
<http://info4juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/66/default.htm>

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, España, 2003.

ESTUDIO NUNER UNER LEGISLACIÓN. Ley fundamental para la República Federal Alemana.  
<http://www.estudionuner.com.ar/calemana.htm>

Constitución Federal de la Confederación Suiza.- Estudio Nuner Uner, Legislación.  
<http://www.estudionuner.com.ar./csuiza.htm>.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994,  
<http://df.gob.mx/leyes/lpc.htm/>.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004,  
<http://df.gob.mx/leyes/lpc.htm/>.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, <http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/rqic.htm>

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, México, Editorial Porrúa, 1992.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999,  
<http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/locg.htm>

## **OTRAS FUENTES**

### **DICCIONARIOS**

BURGOA Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa, 2000 6ª. edición.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Editorial Porrúa, 1998, 12ª edición.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Editorial Porrúa, 1998, 12ª edición.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Editorial Porrúa, 1998, 12ª edición.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Editorial Porrúa, 1998, 12ª edición.