



207
Lij

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

INTRODUCCION DE FORMAS DE DEMOCRACIA
SEMIDIRECTA EN LA LEGISLACION MEXICANA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CYNTHIA YEMELE / FLORES GAMBOA

DIRECTOR: DR. FRANCISCO BERLIN VALENZUELA

MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera CYNTHIA YEMELE FLORES GAMBOA inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "INTRODUCCION DE FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LA LEGISLACION MEXICANA" bajo la dirección del Dr. Francisco Berlín Valenzuela para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Berlín Valenzuela en oficio de fecha 29 de septiembre del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. octubre 10 de 1997.

P. A. Venegas Trejo
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

'pao.

Francisco Berlín Valenzuela
Doctor en Derecho

México, D. F., a 29 de Septiembre de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

Director del Seminario de Derecho Constitucional
y de Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM.
P r e s e n t e.

Distinguido doctor Venegas Trejo:

Me permito comunicar a usted, que en respuesta a sus instrucciones de asesorar a la alumna **Cynthia Yemelé Flores Gamboa**, con número de cuenta 88090272, en la elaboración de su Tesis de Licenciatura intitulada "**Introducción de Formas de Democracia Semidirecta en la Legislación Mexicana**", con esta fecha ha concluido satisfactoriamente su trabajo de investigación, al cual se le hicieron, por parte del suscrito, diversas observaciones y recomendaciones que la autora ha incluido en su trabajo de referencia.

En tal virtud, la mencionada alumna **Flores Gamboa** está ya en condiciones de continuar con sus trámites escolares correspondientes, a fin de que se le asigne el Sínoo que habrá de examinarla en la fecha que le sea fijada en su oportunidad.

Aprovecho la ocasión, para hacer a usted patente las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.



Dedicatorias

A Dios, por iluminarme siempre con Tu gracia.

A Luis Flores Cancela. Para tí papá con el agradecimiento eterno por darme la vida; por estar al pendiente de mí, por enseñarme que lo más importante en la vida es respetarse para poder respetar a los demás, por hacerme sentir orgullosa de ser lo que soy y del apellido que ostento.

A Hilda Gamboa de Flores. Mamá, gracias a tí estoy viva, gracias por tus desvelos y por tus consejos, gracias por estar siempre a mi lado, pero mil gracias por hacerme sentir orgullosa de ser como soy.

Para Andrés, mi hermanito, por compartir conmigo todos los días y por la importancia que tienes en mi vida.

A mis abuelos Felipe y Pilar Gamboa por haberme querido casi como a una hija.

A mi tío Froylán Flores Cancela por sus consejos, por ser tú, por darme la oportunidad de expresarme cada jueves. Gracias por hacer de nuestro nombre lo que es hasta ahora.

A mis tíos, primos, y sobrinos, gracias por estar siempre conmigo.

Al Doctor Francisco Berlín Valenzuela, catedrático de excelencia, padre ejemplar y gran amigo. Gracias Doctor por ser mi guía académica, gracias por sus consejos y por darme la oportunidad de demostrar lo que me apasiona, la democracia.

A mis maestros y compañeros.

Introducción de Formas de Democracia Semidirecta en la Legislación Mexicana.

Introducción	I
Capítulo 1 <i>Democracia como Forma de Gobierno</i>	p. 1
1.1. Marco Conceptual de la Democracia	p. 2
1.2. Elementos Esenciales de la Democracia	p. 7
1.3. Participación Popular en la Democracia	p. 11
1.3.1. Democracia Directa o Pura	p. 11
1.3.2. Democracia Indirecta o Representativa	p. 13
1.3.2. Democracia Semidirecta	p. 14
Capítulo 2 <i>Democracia Representativa</i>	p. 16
2.1. La Representación Política	p. 17
2.1.1. Naturaleza Jurídica de la Representación Política	p. 22
2.1.2. Críticas a la Representación Política	p. 30
2.1.3. Injerencia de la Representación Política en el Estado Moderno	p. 34
2.1.4. El Sistema Representativo Mexicano	p. 37

2.1.4.1. Antecedentes históricos y legales	p. 38
2.1.4.2. Representación pública	p. 56
Capítulo 3	
<i>Democracia Participativa</i>	p. 59
3.1. La Democracia Semidirecta	p. 60
3.2. El Referéndum	p. 61
3.2.1. Concepto	p. 63
3.2.2. Naturaleza Jurídica	p. 64
3.2.3. Clasificación	p. 65
3.2.4. El Referéndum como Alternativa	p. 68
3.3. El Plebiscito	p. 70
3.3.1. Concepto	p. 71
3.3.2. Antecedentes	p. 73
3.3.3. Opiniones	p. 74
3.4. La Iniciativa Popular	p. 75
3.4.1. Concepto	p. 76
3.5. La Revocación Popular	p. 77
3.6. La Apelación de Sentencias	p. 79

Capítulo 4 <i>Modernización del Derecho Electoral Mexicano con la Introducción de Formas de Democracia Semidirecta</i>	p. 82
4.1. Derecho Electoral	p. 83
4.1.1. Concepto de Derecho Electoral	p. 83
4.1.2. El Sufragio	p. 84
4.2. La Elección	p. 85
4.3. Etapas del Proceso Electoral	p. 90
4.3.1. Convocatoria–Votación	p. 91
4.3.2. Escrutinio–Integración	p. 97
4.3.3. Convocatoria Participativa–Declaratoria de Opción Triunfante	p. 103
Capítulo 5 <i>Derecho Comparado</i>	p. 106
5.1. Referéndum en Alemania	p. 107
5.1.1. Constitución de la República Federal de Alemania	p. 107
5.2. Referéndum en Dinamarca	p. 110
5.2.2. Constitución del Reino de Dinamarca	p. 112
5.3. Iniciativa Legislativa Popular y Referéndum en España	p. 115

5.3.1. Constitución Española de 1978	p. 116
5.3.2. Ley Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular	p. 121
5.3.3. Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum	p. 132
5.3.4. Reglamento del Congreso de los Diputados en España	p. 142
5.4. Referéndum en Francia	p. 143
5.4.1. Constitución Francesa	p. 144
5.4.2. Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia	p. 145
5.5. Referéndum en Italia	p. 147
5.6. Iniciativa Popular y Referéndum en Suiza	p. 176
5.6.1. Constitución de la Confederación Suiza	p. 177
5.7. Referéndum y Plebiscito en Argentina	p. 182
5.7.1. Constitución de la Nación Argentina	p. 182
5.8. Plebiscito en Chile	p. 183
5.8.1. Constitución de la República de Chile	p. 184
5.9. Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular en Uruguay	p. 185
5.9.1. Constitución del Uruguay	p. 187

Comentarios y Conclusiones

p. 192

Bibliografía

p. 198

Introducción

La democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo. Es la unidad entre el sujeto y el objeto del poder político.

La participación es parte del perfeccionamiento de la democracia ya que permite afinar el sistema de control de los representados sobre sus representantes propiciando su permanencia y superando el carácter intermitente del control electoral.

La introducción de las diversas formas de democracia semidirecta o democracia participativa en la legislación mexicana, propiciarán un incremento en la participación ciudadana. Con su inclusión, se reducirán las cuotas de poder de los gobernantes y así, los ciudadanos electores tendrán un acceso directo y permanente en las decisiones de poder que les influyan.

El presente trabajo trata, de manera somera, de propiciar el análisis exhaustivo —tanto por los estudiantes de esta Facultad como de todos y cada uno de los mexicanos que pugnamos y perseguimos avanzar en el camino democrático—, de la democracia mexicana, de nuestro sistema representativo y de la posibilidad, espero no muy remota, de participar en las decisiones de gobierno, de contribuir con nuestros representantes en el Congreso de la Unión en el quehacer cotidiano de la democracia.

Con este objeto, el presente trabajo se ha dividido en cinco capítulos para su estudio.

El **Capítulo 1** se refiere a la **Democracia como Forma de Gobierno**. En este capítulo se analizan: Primero, el Marco Conceptual de la Democracia; segundo, los Elementos Esenciales de la Democracia y; tercero, la Participación Popular en la Democracia, donde se examinan los aspectos primarios de las diversas formas de democracia, a saber, Democracia Directa o Pura, Democracia Indirecta o Representativa y Democracia Semidirecta o Participativa.

El **Capítulo 2** analiza la **Democracia Representativa** en su aspecto principal: la Representación Política. Dentro de ésta, nos referimos en primer lugar a la Naturaleza Jurídica de la Representación Política; segundo, a las diversas Críticas a la Representación Política; tercero, a la Injerencia de la Representación Política en el Estado Moderno y; cuarto, al Sistema Representativo Mexicano donde aportamos algunos antecedentes históricos y legales y formulamos la tesis de la Representación Pública.

El tema central del presente trabajo es analizado en el **Capítulo 3** donde se aborda la **Democracia Participativa**. En éste, se aporta el concepto de Democracia Semidirecta del que se deslindan las instituciones que la componen. En primer lugar, el Referéndum con su concepto, naturaleza jurídica, clasificación y la alternativa de su implementación. En segundo lugar, el Plebiscito con su concepto, antecedentes y opiniones diversas. En tercer lugar, la Iniciativa Popular con su concepto. En cuarto lugar, la Revocación Popular y; en quinto lugar, la Apelación de Sentencias.

El **Capítulo 4** analiza la **Modernización del Derecho Electoral Mexicano con la Introducción de Formas de Democracia Semidirecta**. Se reseñan diversos aspectos del Derecho Electoral tales como su Concepto; el Sufragio y la Elección. Se analizan las Etapas del Proceso Electoral: Convocatoria–Votación, Escrutinio–Integración y Convocatoria Participativa–Declaratoria de Opción Triunfante, en las que se introducen las formas de democracia semidirecta y se actualiza al Derecho Electoral.

El **Capítulo 5** examina las diversas formas de democracia semidirecta en el **Derecho Comparado**. Se realizó una investigación de las diversas instituciones de democracia participativa en Alemania, Chile, Dinamarca, España, Francia, Italia, Suiza y Uruguay. Esta investigación consistió en la consulta a las representaciones diplomáticas de los países citados sobre las ocasiones en que se han verificado referéndum, plebiscitos e iniciativas populares. De igual forma, se examinaron las constituciones y algunas leyes secundarias de los países antes mencionados.

La Reforma Democrática del Estado Mexicano, emprendida por el actual Gobierno aunque se pretendió que fuera *definitiva*, no es más que un paso adelante en el largo camino que tendremos que recorrer todos los mexicanos para alcanzar una democracia más transparente, igualitaria y participativa.

Capítulo 1

Democracia como forma de gobierno.

1.1. Marco conceptual de la democracia.

La democracia ha sido desde siempre uno de los tópicos más recurridos por políticos y politólogos. Es un problema la conceptualización de la democracia dentro de la teoría política. No obstante, las connotaciones del concepto presentan matices tan complejos desde su primitivo carácter semi popular, hasta posiciones contrarias a su esencia, caracterizadas por formas aristocráticas con el predominio de pequeños grupos, la noción misma ha venido evolucionando hacia una postura radical que sostiene como principal necesidad el que todos los hombres participen en los gobiernos de sus comunidades políticas.

No todos los pensadores de la antigüedad aceptaron por completo la democracia, algunos llegaron a negarle su bondad en abstracto, tal fue el caso de Platón como consecuencia de la corrupción que había alcanzado un régimen cuyo exceso fue condenar a Sócrates, su maestro, a muerte. Con esta actitud, se aprecia más la enfermedad propiciada por el sistema que los fines perseguidos por la democracia¹.

En el caso de una palabra como democracia, no sólo se carece de una definición generalmente aceptada, sino que, hasta el intento de darle una, encuentra resistencia por todas

¹ cfr. *Platón. Diálogos*. Edit. Porrúa. 7ª Edición. México. p. 471 y ss. En el libro VIII "La República", se distingue la condena que hace este autor de la democracia y el análisis de sus aparentes ventajas. Y relata: "...en verdad que esta forma de gobierno tiene trazos de ser la más hermosa de todas, y que esa prodigiosa diversidad de carácter pudiera ciertamente parecer de admirable efecto como esas flores bordadas que realzan la belleza de una tela...". No obstante, la tiranía surge de la democracia pues "el exceso de libertad conduce probablemente a un exceso de servidumbre tanto en el individuo como en el Estado".

partes. Los defensores de cualquier clase de régimen proclaman que éste es una democracia y sienten el temor de tener que dejar de usar esa palabra si queda sujeta a cualquier significado preciso.

Actualmente, la institucionalización de las democracias populares se ha convertido en la vía más práctica de la vida política de una nación. La multiplicidad de aspectos que integran la vida del hombre y su organización política, a decir del Dr. Francisco Berlín Valenzuela, han hecho surgir el concepto de la democracia como idea, como forma de vida, como técnica gubernamental, como régimen público y como principio de la legitimación del poder.

La democracia como idea, afirma el Dr. Berlín Valenzuela, "...implica el autogobierno del pueblo que es el sujeto existencial de todos los órdenes de la vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racional que lo hace convivir con un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando a cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario"². Los protectores de la democracia la señalan como "...una idea potente. Lo es así porque respeta el deseo natural en todo hombre de participar en su propio gobierno. Es poderosa porque está fundada en la creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno. Y es bien sabido por todo el mundo que la fe en

² Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. División de Estudios Superiores. Tesis doctoral. Abril, 1980. p. 69

esa capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueve las aspiraciones más hondas y penetrantes del hombre"³.

La democracia como forma de vida se sustenta en la cooperación, comprensión y solidaridad de los hombres en su conjunto cuya aspiración sea realizar su destino bajo esta forma política del ser. Es, a decir de nuestro artículo 3º Constitucional, un documento que recoge una doble acción: las tradiciones progresistas de nuestra patria, las hace actuales y las proyecta hacia el futuro, para afirmar a través de las nuevas generaciones de mexicanos la continuidad histórica de la nación. Inspirado por la Revolución mexicana y con el propósito de eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio ilegítimo, el artículo establece el fácil acceso a la enseñanza y asegura a todos los mexicanos una instrucción general, al suprimir las diferencias económicas y sociales en las escuelas. La grandeza de una patria está constituida por la suma de las capacidades de sus hijos, tanto en los dominios del pensamiento como en la correcta explotación de sus recursos materiales. Esta conceptualización de la democracia es acogida por el maestro Andrés Serra Rojas quien señala que "...la democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones..."⁴.

³ Varios autores. La fuerza de la idea democrática. Edit. UTHEA. Número 211. México, 1964. p. 5

⁴ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa. 8ª Edición. México, 1985. p. 511

Tomando como base la organización del poder dentro del estado para crear los mecanismos institucionales, la democracia es "el gobierno del pueblo, que asegura a través de esos mecanismos su participación y su control sobre quienes ejercen el poder político"⁵.

En cuanto a la ideología que la sustenta, Pablo Lucas Verdú afirma que "...entendemos por democracia, un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica..."⁶. La democracia es un régimen político en el que a través de diferentes vías se ha llegado a una concepción bipolar nutrida por el liberalismo y el socialismo.

La democracia resulta ser en nuestro mundo actual un principio que legitima el poder dentro de cualquier tipo de gobierno; motivo por el cual, Jiménez de Praga en su prólogo al libro La Democracia de Georges Burdeau señala que "no importa ahora si las formas corresponden a realidades políticas auténticamente democráticas, o si sirven para enmascarar unos poderes de hecho que funcionan en otro sentido. Lo que hay que admitir —en todo caso— es que la democracia se utiliza con tanta frecuencia porque es un principio de legitimación del

⁵ *Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit. p. 70*

⁶ *Lucas Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político. Volumen II, Edit. Tecnos. 2ª Edición. Madrid, 1974, p. 233*

poder... a mitad del siglo XX, la democracia es el único principio de legitimación política"⁷.

Desde un punto de vista lógico y formal, la democracia implica un concepto desenvuelto en un juicio que nos lleva a considerar que "la democracia es el fenómeno que consiste en un pueblo al que se le adscribe el ejercicio de la autoridad, que es objeto y sujeto de la autoridad, que se gobierna a sí mismo. Como pensamiento en sí, el concepto juicio contenido en el vocablo democracia, no implica contradicción alguna y es perfectamente coherente"⁸.

La estructura socioeconómica, las creencias y las representaciones de los mecanismos institucionales y jurídicos son los tres planos que nos permiten "comprender el desarrollo histórico de la democracia y su configuración en el mundo antiguo, moderno y contemporáneo y las razones por las cuales, como forma de gobierno, aunque imperfecta y plena de contradicciones, pudo coexistir y coexiste, con estructuras económicas semi feudales y fórmulas sociales aristocráticas"⁹. La viabilidad para acercarse a una definición cabal se logra al conjuntar los elementos que la integran.

Con base en esta idea, el catedrático Dr. Francisco Berlín Valenzuela nos propone que "la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad,

⁷ Burdeau, Georges. La democracia. Edit. Ariel, Barcelona, 1965. p. 5 y ss.

⁸ Molina, Juan Carlos. Elección y realidad de la democracia. Edit. De Palma. Buenos Aires, 1967. p. 20

⁹ Fayt, Carlos S. Derecho Político. Edit. Abeledo-Perrot, 4ª Edición. Buenos Aires. p. 341

libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados"¹⁰.

Esta definición, según el citado tratadista, puede dividirse para su análisis en:

1. Forma de vida política.
2. Basada en un supuesto racional de convivencia.
3. Existencia de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad.
4. Consentimiento y participación populares.
5. Procedimientos idóneos que garanticen la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

La reunión de estos elementos constituye indudablemente la esencia de la democracia.

1.2. Elementos esenciales de la democracia.

Tomando como base la definición del Dr. Berlín Valenzuela, se continúa a la explicación de sus elementos.

Es una *forma de vida política* en cuyos postulados los hombres pretenden realizar un destino común, fundado en la idea de mejoramiento integral bajo la cooperación general. Al

¹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit. p. 75

respecto, Carl J. Friedrich afirma que "cada sociedad independiente tiene la tendencia de crearse una imagen, una imagen ideal, una imagen típica del hombre y de orientar la actividad social según esta imagen y sus características. Hay que traer esta imagen a la percepción si queremos entender el orden político como forma de vida"¹¹.

Existe un *supuesto racional de convivencia* mediante el cual, el hombre como *zoon politikon* (ζῷον πολιτικόν) que es, convive entre sí en forma espontánea y libre ya que su propia naturaleza lo impulsa a vivir en sociedad. La democracia resulta ser entonces la expresión de la vida común, producto de la decisión consciente por los altos valores que representa, que deriva de la convicción de ser un elemento esencial para esa convivencia, sobre todo por lo que hace a las ideas de libertad, igualdad y solidaridad que por sí mismas presuponen ciertas limitaciones en el ser humano surgidas de los instintos antagónicos que encuentra al organizarse, pero que supera con base en la confianza que deposita en los otros miembros de la comunidad.

Existencia de un *orden jurídico* mediante el cual, la democracia puede ser observada como una forma de gobierno, lo que significa una estructura sistematizada creada por el propio orden jurídico fundamental –Constitución o Common Law– de un país. Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela menciona que esos elementos concurrentes son "la declaración dogmática sobre la radicación popular de la

¹¹ Friedrich, Carl J. *La democracia como forma política y como forma de vida*. Edit. Tecnos. 2ª Edición. Madrid, 1966. p. 25

soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social"¹². La *igualdad* de oportunidades políticas, sociales y económicas para el desenvolvimiento de una sociedad democrática en la que cada hombre posee características diversas y rasgos que le son comunes. La *libertad* como supuesto fundamental de la democracia es, en suma, posibilidad real de ejercicio en todos los órdenes de la vida, incluyendo el político por ser aquí donde los hombres tienen la posibilidad de participar en la integración y control de los órganos del poder. La *solidaridad*, la *colaboración* y *comprensión* entre los miembros de una sociedad constituye la base indispensable para hacer que se ejecuten los fines de la justicia social.

El *consentimiento y participación populares* se debe a la acción de los propios individuos encaminada a dar vida al estado por el camino de la cooperación y atendiendo a los mecanismos de control del poder público con renovación de éste. Participación y consentimiento, a decir del Dr. Berlín Valenzuela son, en consecuencia, "...elementos esenciales cuya importancia hoy en día es fundamental para que un pueblo acceda a la vida democrática, tan difícil de instrumentar y hacer operable con instituciones políticas que resultan tan cuestionables"¹³. Refiriéndose a este tema, Cerroni concluye que "sólo la democracia integral puede convertir la actual

¹² *Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.* Edit. Porrúa. 4ª Edición. México, 1982. p. 492

¹³ *Berlín Valenzuela, Francisco.* op. cit. p. 85

sociedad de masas en una sociedad de hombres libres, y la barbarie burocrática y conformista en una civilización comunitaria. El igualitarismo de la democracia es el único instrumento con que es posible en la actualidad eliminar los privilegios que podrían disponer, gracias al mecanismo de la técnica moderna, de un poder bastante más grande, despótico y represivo de las individualidades que el que poseían en su época los señores feudales; y la capacidad de autogobierno, control recíproco e iniciativa que expresa la democracia, es el único instrumento con que resulta posible impedir que el hombre sucumba bajo el peso del maquinismo, del tecnicismo, de la especialización, aunque poniendo al alcance 'de todos' la máquina, la técnica y el adiestramiento profesional. En su más basta acepción, la democracia es la única esperanza de convertir nuestro planeta en una comunidad humana"¹⁴.

En cuanto a los *procedimientos* que garanticen la identidad de fines entre gobernantes y gobernados éstos deben encauzar las inquietudes y actividades políticas del pueblo en la integración de los órganos del Estado y en la aprobación o rechazo de leyes o decisiones administrativas. Al respecto, Burdeau afirma que "hay, en efecto, dos formas de concebir el imperativo democrático de la identificación de los gobernantes con los gobernados: hacer descender al poder hacia el pueblo o elevar al pueblo al poder. Los dos términos de descenso y de elevación se toman en su sentido literal de rebajamiento o de exaltación"¹⁵.

¹⁴ Cerroni, Umberto. La libertad de los modernos. Edit. Martínez Roca S.A., Barcelona, 1964. p. 236

¹⁵ Burdeau, Georges. op. cit. p. 111

Es por ello que el presente monograma analiza una de esas técnicas desde la perspectiva jurídica pues de entre las formas de democracia, es en la semidirecta mediante las figuras del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación popular y la apelación de sentencias, donde se constituye uno de los medios idóneos de participación ciudadana en el control de los órganos del Estado.

1.3. Participación popular en la democracia.

Como forma de Estado, la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Las bases del Estado democrático son las siguientes: primera, la soberanía popular; segunda, la igualdad ante la ley, de derechos y deberes políticos mediante el sufragio universal; tercera, el constitucionalismo, es decir, el Estado de Derecho en el cual, todos los principios democráticos son garantizados por la ley; cuarta, libertad individual y colectiva que supone derecho de asociación, de expresión, de reunión, etc.

1.3.1. Democracia directa o pura.

La democracia directa o pura es conocida también como concejo abierto. Se basa en un principio de autogobierno donde las funciones gubernativas son ejercidas por el cúmulo de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos. En una democracia directa, los ciudadanos participan activa y

directamente en la toma de decisiones ubicándose en un plano de igualdad en el ejercicio de sus derechos y deberes políticos. Funciona en asambleas presididas por la autoridad, donde son convocados todos los vecinos de un pueblo mediante una campana para tratar asuntos de interés común.

Este tipo de democracia existió fundamentalmente en la antigüedad clásica griega, específicamente en Atenas donde el pueblo se reunía en asambleas generales tomando decisiones políticas trascendentales constituyendo una especie de "*parlamento abierto*".

Esta expresión democrática comunal tuvo arraigo en España mediante el 'Concejo Abierto', en las asambleas parroquiales en Inglaterra con la figura del 'Parish meeting', en Prusia con la 'Gemeindeversammlung' y en Estados Unidos mediante el 'Town meeting'¹⁶. En la actualidad sólo subsiste en la organización de algunos cantones suizos como Glaris, Nidwalden y Obwalden cuya escasa población permite que los electores se puedan reunir frecuentemente para designar a sus gobernantes sometiendo a discusión la viabilidad o no de promulgar nuevas leyes o reformar las existentes.

Actualmente, la democracia directa tiene escasas si no nulas posibilidades de cabal ejercicio en el Estado moderno; este tipo de práctica se ha refugiado en recintos reducidos, continuando la tendencia a su eliminación incluso en los cantones suizos que aún la mantienen.

¹⁶ Legon, Faustino J.L. *Tratado de Derecho Político General*. Tomo II. Ediar Soc Anón Editores. Buenos Aires, 1961. pp. 294-296

1.3.2. Democracia indirecta o representativa.

Mediante esta forma, el pueblo gobierna en forma indirecta, a través de sus representantes. Surge como efecto del número de ciudadanos y su cúmulo de ocupaciones que provocan que éstos, para ejercer de modo efectivo e inmediato el poder, nombren representantes.

En la democracia representativa hay dos voluntades: la del grupo, imperativa al margen de cualquier revestimiento jurídico, y la de los gobernantes. de ahí que el poder legal, el poder del estado, pueda no corresponder al poder del pueblo. "Y en ese hiato eventual se sitúa la explicación del fenómeno político capital al que deben las democracias directas su fisonomía propia: el advenimiento de los poderes de hecho o fuerzas que suscitan las agrupaciones cuya formación responde a un cierto fin querido por sus miembros"¹⁷.

Maurice Duverger define a la democracia representativa como al "sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes"¹⁸, agregando que este tipo de representación política es propio de instituciones occidentales, no obstante que en la práctica hay algunos regímenes liberales que permiten cierta participación directa de los ciudadanos a través de las formas de la llamada democracia semidirecta.

¹⁷ Burdeau, Georges. op. cit. pp. 43 y 46.

¹⁸ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. 5ª Edición. Barcelona, 1970. p. 123

El Dr. Berlín Valenzuela afirma que esta forma de democracia constituye el supuesto para la existencia del derecho electoral pues es "a través de las elecciones, como los ciudadanos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas, gubernativas y en algunos casos judiciales para un período determinado"¹⁹. Asimismo, el tratadista en comento sostiene que "en los Estados contemporáneos, independientemente de su extensión territorial y su población, la representación es una forma racionalizada de la expresión cotidiana de uno de sus elementos: el poder, el cual, al depositarse en las personas integrantes del aparato gubernamental, legaliza la toma de decisiones hechas en sustitución del pueblo. Gracias a su existencia se hace posible la fundamentación del dominio que los gobernantes ejercen sobre los gobernados, pues tal institución se encuentra reconocida y regulada en los ordenamientos constitucionales y en las leyes secundarias, siendo por lo tanto fuente de legitimidad de la autoridad política, de su investidura"²⁰.

1.3.3. Democracia semidirecta.

Combina aspectos de la democracia directa y de la democracia representativa para hacer posible la participación e intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. En virtud de esta forma de democracia, el pueblo tiene el derecho de intervenir

¹⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit. p. 92

²⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y Praxis Política Electoral. Edit. Porrúa. México, 1983. p. 50

en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional. Mediante esta forma de participación popular, se expresan los principios esenciales de la democracia.

Las formas de democracia semidirecta se fundamentan en las siguientes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencias. Estas instituciones serán analizadas de manera pormenorizada en el capítulo tres de la presente monografía.

Capítulo 2

Democracia Representativa

2.1. La representación política.

En la república o democracia representativa el pueblo elige, pero los elegidos deciden por él. El pueblo gobierna de manera indirecta, en cuanto titular de la soberanía, pues sería prácticamente imposible que las leyes y los grandes actos de gobierno se decidieran en asambleas públicas. Estos procedimientos de democracia directa son impracticables en las sociedades contemporáneas organizadas en Estados nacionales, asentadas en territorios más o menos vastos y compuestas de poblaciones regularmente de varios millones de individuos.

La democracia representativa, en consecuencia, es "un sistema de adopción de decisiones más operativa y práctica, que facilita el ejercicio del gobierno, en la formulación de la ley, la observancia de su ejecución y la aplicación de la misma en casos que resuelvan los jueces y tribunales"²¹. En el mismo orden de ideas, Karl Loewenstein señala que "sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente. Como así ha ocurrido fuera del mundo occidental hasta que finalmente en estos territorios el absolutismo ha sucumbido al tomar contacto con la idea del constitucionalismo occidental"²².

²¹ cfr. Moreno Collado, Jorge. Referéndum y democracia representativa. Quórum. Noviembre-Diciembre, 1994. Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. México, 1994. p. 12

²² Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel. 2ª Edición. Barcelona, 1976. p. 60

La representación política continúa siendo para la democracia contemporánea un presupuesto fundamental, en cuanto es una institución que posibilita y garantiza la participación del pueblo en el ejercicio del poder público²³.

En su acepción política, que es también acepción corriente y vulgar, el término régimen representativo designa de una manera, ya hoy de tradición, un sistema constitucional en el cual el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, en oposición, sea el régimen de despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, sea el régimen de gobierno directo, en el que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos²⁴. Para Giovanni Sartori, la representación es un concepto elusivo y multifacético²⁵. Y al respecto, el Dr. Berlín Valenzuela comenta que "la representación ha sido desde sus orígenes, una ambiciosa institución que trata de resolver el problema de la participación de los muchos, mediante la actuación de los pocos"²⁶.

La representación, en su definición más operativa, puede ser considerada como una relación entre dos personas,

²³ *cfr. Xifra Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional*. Tomo II. Edit. Bosch, Barcelona, 1962, pp. 33. En concordancia con las ideas de Nicolini y Lavagna "...la representación implica una técnica, unos métodos, o, si se quiere, un procedimiento encaminado a hacer valer las garantías democráticas. En este sentido, Lavagna equipara la democracia a un sistema de garantías para la actuación del gobierno del pueblo (no de la mayoría), que se traducen en un complejo normativo que regula las actividades supremas o primarias del Estado (por esta razón, Nicolini ha concebido la democracia como la juridización de la política, o, lo que es lo mismo, la realización del estado de derecho). El derecho -añade Lavagna-, realiza esta misión a través de un sistema procesal de carácter político que, más que a la actuación del derecho, se refiere a su propia creación".

²⁴ *Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. 3ª Edición. México, 1936, p. 49

²⁵ *cfr. Sartori, Giovanni. Sistemas de representación*. En: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Edit. Aguilar, Madrid, 1979, p. 305

²⁶ *Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral*. op. cit. p. 123

el representante y el representado o mandante, en la que el representante posee autoridad para llevar a cabo diversas acciones que incorporan el consentimiento del representado. La relación no es, en modo alguno, sencilla, puesto que prácticamente todos los tipos de comunicación y de percepción humanas pueden considerarse como intrínsecos a la representación. La relación es sociopsicológica. Aunque de índole esencialmente subjetiva, puede ser afectada, sin embargo, por numerosas condiciones y acontecimientos objetivos.

La representación es un concepto de gran interés social en los diversos contextos de las relaciones de poder entre los líderes (representantes) y los seguidores (representados), tanto en el gobierno como en la iglesia, la escuela, los negocios o la familia. Por su parte, Vanossi apunta que "al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva de la subsecuente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Esta aparece como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese estado de derecho, cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo"²⁷.

La conexión entre el representante y el representado, en cualquier estructura particular o en la sociedad global, sigue siendo imprecisa tanto en términos absolutos ("está", o , "no

²⁷ Vanossi, Jorge R. A. El misterio de la representación política. Edit. Ediar. Buenos Aires, 1972. p. 21

está" representado) como comparativos ("más representativo que"). ¿Qué es lo que se requiere para establecer una terminología más precisa?

En primer lugar, una aproximación científica y clara a este concepto envuelto en el mito. Si se tiene en cuenta la riqueza de la investigación empírica en el campo de las relaciones humanas, resulta extraño y lamentable que se haya trabajado tan poco de modo directo sobre el más destacado problema estructural de la democracia.

Pero hay que tener en cuenta que entre las determinaciones figuran un gran número de dispositivos institucionales que determinan (o restringen) la representación. Los sistemas electorales, los sistemas de designación, etc., constituyen tales dispositivos. Estos dispositivos, que algunas veces pueden ser llamados instituciones pero que, con frecuencia, son de escasa entidad (como, p. ej., la duración de un cargo público), han de ser interpretados como estructuras recurrentes de acciones similares que tienen importancia para la relación de la representación (acciones habituales, rutinarias, predecibles, y cuyo cumplimiento asegura un personal especializado). No es necesario, en consecuencia, separar el estudio del gobierno representativo del de la representación.

Cuando un grupo de dispositivos institucionales trata de producir un alto nivel de representación en una población, puede hablarse de "gobierno representativo"²⁸.

²⁸ cfr. *De Grazia, Alfred. Teoría de la representación*. En: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Edit. Aguilar, Madrid, 1979. p. 303

Este conjunto de dispositivos deben ser considerados como construcciones procedimentales destinadas a constituir la representación en la forma deseada. Así, un prorateo electoral que siga las líneas de los límites culturales locales tiene como finalidad producir representantes imbuidos de localismo, mientras que otro que pase por encima de estas barreras debe tender a suprimir el localismo establecido. Pueden existir millares de sistemas electorales diversos, aunque, como consecuencia de las fuerzas miméticas, pueden reducirse a algunos centenares. Solo un obcecado o un ideólogo insistirán en que un determinado sistema es el único sistema de gobierno representativo. Verdaderamente, es imposible demostrar que el gobierno representativo produce una representación de la población mucho más elevada que otras formas de gobierno. Sin embargo, a medida que el gobierno representativo es mejor comprendido y se hace más controlable, sus dispositivos pueden coordinarse para producir con exactitud la representación más completa de todos aquellos a los que el sistema pretende representar.

Es importante insistir en que los dispositivos del gobierno representativo no afectan en su totalidad al conjunto de la población. Ayudan a ciertas personas a obtener un nivel mayor de representación, pero esto se obtiene casi siempre a expensas del nivel de representación de otras personas. Todos los cambios que se han producido en la historia (y en el gran número de ciclos históricos a corto plazo que se suceden de año en año en la historia contemporánea) han implicado una redefinición del sujeto "digno" de ser representado en cada pueblo.

La representación es más amplia que los dispositivos institucionales que la regulan²⁹.

La existencia de la elección y el sufragio suponen un régimen representativo "por la elección, el vínculo entre el representante y el representado se hace patente, siendo un medio para su debilitamiento o consolidación; por el sufragio el representante que resulta triunfador se siente legitimado para actuar en nombre del elector que le otorgó su apoyo y confianza"³⁰.

2.1.1. Naturaleza jurídica de la representación política.

De entre las diversas teorías elaboradas sobre la representación, destacan las siguientes:

1. Teoría del mandato imperativo o como relación de delegación.
2. Teoría del mandato representativo o como relación fiduciaria.
3. Teoría de la representación libre.
4. Teoría de la representación virtual.
5. Teoría de los órganos de representación.
6. Teoría de los representantes como órgano de la Nación.
7. Teoría de la investidura.

En el mandato imperativo o de relación de delegación, el representante es concebido –afirma el Diccionario de Política–

²⁹ cfr. *idem*

³⁰ *Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y Praxis Política Electoral*. op. cit. p. 52

como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, de las "instrucciones" que los representados le imparten; su papel se acerca mucho al de un embajador. Este modelo es de origen medieval y las modernas constituciones estatales lo rechazan prohibiendo explícitamente el "mandato imperativo"³¹.

El mandato representativo o como relación fiduciaria, atribuye al representante una posición de autonomía y supone que la única guía para su acción es el interés de los representados como es percibido por él. Es así, como "el sujeto representado se convierte en una magnitud determinada e indeterminable: el pueblo, que rebasa el mismo concepto del cuerpo electoral; y el contenido de la representación se sustrae al vínculo (elección por el cuerpo electoral) a través del cual se establece"³². Refiriéndose a este tipo de representación, León Duguit considera que el mandato, en el caso de los miembros del Parlamento se confiere por la Nación en su conjunto y no por los miembros del cuerpo electoral. "Hay —afirma—, un verdadero mandato; los dos sujetos del mandato son: la Nación, de una parte, que es el mandante, y el Parlamento, de otra, que es el mandatario. El efecto de este mandato será producir una representación, de tal suerte, que la manifestación de la voluntad emanada del Parlamento será como si emanase de la Nación misma y tendrá los mismos efectos. La soberanía no está distribuida entre los miembros de la Nación, ni entre las diversas circunscripciones que nombran los diputados, ni tampoco entre los miembros del Parlamento.

³¹ cfr. Coffa, Mauricio. Representación Política. En: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de Política, Edit. Siglo XXI, México, p. 1427

³² Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. 6ª Edición. Madrid, 1976. p. 308

Es el Parlamento entero, formando una persona jurídica, quien recibe el mandato de ejercer esta soberanía en nombre de la Nación"³³.

En realidad el problema al que se atiende es el de distinguir entre mandato y representación, entre mandatario y representante, siendo aquí donde la doctrina política rebasa los linderos de lo jurídico tradicional, pues el mandato clásico por sí mismo no implica representación, como lo afirma Kelsen, al sostener que en el empleo de las palabras "mandato libre" existe una *contradictio in adiecto*³⁴. Sin embargo, en el campo de lo político, la obviedad de la representación no permite tratar a ésta como inexistente, de tal forma que las palabras mandato representativo no pueden entenderse sino como un intento, transición del desarrollo de la doctrina del mandato en el Derecho Civil en beneficio del Derecho Político, este mismo sentido de superación obliga a otra figura que se maneja en la doctrina y se denomina teoría de la representación libre³⁵.

En la *representación libre* se remarca la necesidad de atender a la representación política como algo no proveniente de mandato jurídico, porque el representante no está sujeto a ninguna voluntad que le sea ajena, ya que la elección no es en este caso un ejercicio de transmisión de poderes sino sólo la fórmula de escoger a los mejores y los electores sólo ejercen influencia sobre sus representantes en sus acciones políticas,

³³ *Duguit, León. Manuel de Droit Constitutionnel*. París, 1911 pp. 153 y 154. cit. *Mario Justo López. La representación política*. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1959, pp. 25 y 26

³⁴ *Kelsen, Hans. Teoría General del Estado*. Editora Nacional, México, 1965, pp. 401 y 402

³⁵ En contra de esta teoría, Mario Justo López piensa que "todo mandato implica representación y, el adjetivo representativo no es muy acertado y distingue el tipo de mandato que se quiere caracterizar". *Justo López, Mario*. op. cit. p. 25

pero esta no trasciende a la acción legislativa que está reservada exclusivamente al juicio de los elegidos, los que con sus electores tienen una relación derivada del Derecho Público, del Derecho Político, a la que llamamos representación³⁶. Se quiere reafirmar con esta teoría la delegación que la Nación hace en sus representantes, cuya voluntad es la voluntad misma de la Nación, ya que ésta no existía antes de que los representantes la actualizaran. Atendiendo a esta teoría, se ve con claridad que los representantes son el instrumento de la expresión de la voluntad nacional y que la elección es sólo el procedimiento por el que se reconocen, lo que explica con claridad y sin mayor meditación por qué los diputados son los representantes de la Nación y no de aquellas personas en concreto que los eligieron, puesto que la voluntad nacional o la soberanía nacional no pueden ser expresadas por ninguna persona en particular.

³⁶ cfr. *Burgoa Orihuela, Ignacio*, op. cit. pp. 508 y 509. "A todas las consideraciones de Carré de Malberg sólo quisieramos añadir la que brevemente vamos a exponer para corroborar la idea de que los titulares de los órganos del Estado, y entre ellos los electos por la voluntad mayoritaria del pueblo, no son mandatarios de éste ni de sus electores, y que su denominación como tal les encierra un despropósito jurídico. En la relación entre mandante y mandatario éste actúa, por instrucciones expresas de aquél o, al menos, con su autorización general para desempeñar una conducta dentro de una esfera predeterminada por el que confiere el mandato. Ahora bien, al elegirse a un funcionario público, los electores no lo instruyen ni lo autorizan para actuar. Tampoco le transmiten poderes o facultades, pues estos poderes y estas facultades están previstos en el orden jurídico como ámbitos competenciales. Las funciones del llamado "mandatario político" están prejulgadas por el derecho a señalar éste la competencia para el órgano del estado que el funcionario personifica. La elección de los titulares de los órganos estatales no es un acto condición para que encarnen a éstos en el ejercicio de las funciones que tienen consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial. Los electores no transmiten nada al elegido, ni éste queda sujeto o subordinado a su voluntad, sino al de la ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad, ya que ésta proviene del derecho fundamental -constitucional-, o secundario -legal-. No hay, pues, entre electores y elegidos ninguna vinculación de mandato ni tampoco una representación de aquéllos por éstos. La representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni siquiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección".

En cuanto a la teoría de la representación virtual, el examen práctico de los procesos electorales, revela siempre que los elegidos nunca están totalmente ausentes de una relación de representación con sus electores en concreto, lo que se pone de manifiesto, justamente, en la influencia que los votantes ejercen sobre el candidato, que lo hace dúctil a las solicitudes de éstos, por lo que independientemente de su categoría de representantes de la voluntad soberana, el elegido refleja la voluntad o voluntades de sus electores, a los que en esta forma representa. Este hecho ha dado ocasión a que algunos autores, como Edmund Burke³⁷ hayan elaborado la llamada teoría de la representación virtual, que subsume ambas representaciones, pero siendo la real la que atañe a la Nación y virtual la que atañe a la porción del electorado que corresponde. La representación a la que en nuestro país se antojaría llamar, más bien, representación práctica o empírica, pues por diversas razones los diputados parecen lucir más como gestores sociales de sus electores distritales que como representantes de la Nación (observando que la mayor preocupación de un diputado es permanecer en constante contacto con sus electores, identificado con sus problemas y necesidades y sirviendo de intermediario para la mayor solución de los mismos).

³⁷ cfr. a este respecto *Friedrich, J. Karl, Gobierno Constitucional y Democracia*. Tomo II pp. 25 a 28. El autor analiza el punto de vista idealista de la representación política que se encuentra contenido en el famoso discurso de Burke, pronunciado ante sus electores de Bristol y en el que expresaba que "el Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles; intereses que cada uno ha de mantener, como agente y abogado, contra otros colegas agentes y abogados; el Parlamento es una asamblea derivativa de una Nación, con un interés, el del conjunto, donde ningún fin de índole local, ningún prejuicio local haya de servir de guía, sino el bien general".

Esta actitud del legislador, corresponde al concepto que gran parte de la población tiene de él, pues independientemente de consideraciones doctrinales y posiciones académicas sobre el particular, la específica realidad política de nuestro país da lugar a un tipo de representante con mayor cercanía a su electorado, el que valora sobre manera el trabajo concreto que éstos realizan.

Comentando esta cuestión Carreras de Francesc y Josep Vallés, sostienen que "a escala local, las elecciones ofrecen la ocasión para que el representante de un distrito o los aspirantes a dicha representación entren en contacto directo con sus electores. Estos aprueban o censuran la gestión de sus representantes. Y, al mismo tiempo, refuerzan la imagen de que el diputado es un valedor —más o menos eficaz— para la defensa de sus intereses y para la transmisión de sus quejas y necesidades a las demás instancias del poder"³⁸.

El mérito de la teoría de los órganos de representación, estriba en haber alejado definitivamente a la doctrina de las explicaciones ligadas al mandato en cualquiera de sus formas, pero en ellas se incurre en el defecto de considerar como representación política a la representación como función o representación técnica a la que se alude, descargándola de toda posición ideológica y, al hacerlo, vaciándola de todo contenido político. Es indudable que la representación técnica es imprescindible para la existencia y funcionamiento de los

³⁸ Carreras de Francesc y Vallés M., Josep. Las elecciones. Edit. Blume, Barcelona, 1977. p. 30

órganos del Estado; por otra parte, es innegable que la técnica que se utiliza es la jurídica, pero la representación política es algo más que esto, y presupone el concepto de la soberanía popular que será un dato accidental en la teoría alemana; de aquí que cuando los franceses —principalmente Carré de Malberg— recoge estas ideas, las modifican devolviéndoles su contenido político y estableciéndola como teoría de los órganos de la Nación.

Por su parte, Carré de Malberg rechaza toda explicación basada en las nociones del mandato, en su germanismo y, para beneficio de la doctrina se aleja de la teoría clásica y transplanta la teoría de los representantes como órgano de la Nación, devolviendo el contenido político al concepto y se completa al establecer que los diputados son órganos por medio de los cuales “la Nación llega a ser capaz de querer”, y sugiere que el concepto de representación debe ser sustituido por el de “órgano nacional u órgano del Estado”; como prueba de que no se trata de un mandato, propone que se observe la inexistencia de dos personas diferentes, necesarias en el contrato de mandato y realiza las bondades de la concepción de órgano en lugar de la representación, ya que no requiere ninguna voluntad preexistente, ni sujeción al electorado, y haciendo ver que una vez instituido por la voluntad nacional, el órgano obra libremente como agente de la Nación³⁹.

La idea del órgano con la de Nación recibió un fuerte impulso en la teoría de la investidura cuyo autor es Maurice

³⁹ Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*. Edit. FCE, México, 1948. pp. 942 y ss.

Hariou. Su mérito lo podemos apreciar en la fusión que hace de las nociones de representación técnica con las de representación política, al reflexionar sobre la evolución histórica de la representación, señalando “por intermediación del Derecho Canónico y del Derecho Corporativo, el concepto de función se transmite durante la Edad Media al nuevo Derecho Público que se elabora; en este Derecho Público moderno, la idea de representación se vincula a la de la función pública que realiza. Pero, en el fondo, la representación del pueblo por el poder o la representación por la función se refieren a la misma idea, porque la función no es mas que la esfera de la competencia del poder”⁴⁰.

En estas ideas de Hariou, se encuentran las razones que le dan originalidad a su tesis, pues al destacar el elemento del poder, responsabilizándolo de la creación de los vínculos entre gobernantes y gobernados, lo hace tomando en cuenta la génesis sociológica de la representación, destacando su importancia y haciéndonos ver que “el poder, creador del Derecho, tiene la virtud de hacer jurídica esta representación”. Por último, al mencionar el hecho de que el representante actúa como órgano sometido a una competencia, lo que no le priva de autonomía, produce los efectos de investidura, haciendo posible que la acción de estos sea legitimada.

Considera Hariou que existe en el régimen representativo un sistema de equilibrio que se da entre dos autonomías que son la del poder de dominación, ejercido por

⁴⁰ Hariou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. 2ª Edición. Edit. Reus, Madrid, 1972. pp. 225 y 226.

los representantes y la del poder de resistencia, que se ejerce por los gobernados.

2.1.2. Críticas a la Representación Política.

Así como la representación política ha tenido múltiples defensores, también ha concentrado muchas críticas por parte de muy importantes tratadistas, quienes por diversas razones piensan que no es sino una ficción; otros la consideran cargada de un fuerte contenido ideológico o doctrinario y algunos más la censuran desde el punto de vista jurídico-orgánico. No falta quienes opinan, que la base individual de la representación es muy limitada y que para complementarlo debe darse lugar a otros tipos que, tomando en cuenta factores sociales, den lugar a la representación funcional y familiar. Podrían citarse también a los que estiman que los vicios y defectos de la representación, hacen necesarias las formas de democracia semidirecta que permiten la participación del pueblo en las decisiones gubernativas.

Juan Jacobo Rousseau afirma que "no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por el mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad"⁴¹. Considera que la idea de los representantes tiene su origen en las organizaciones políticas feudales, que significaron un desprestigio para la humanidad, concluyendo que "la soberanía no puede ser

⁴¹ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editora Nacional S.R.L. México, s/f. Cap. I, Libro II p. 207.

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. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos en que la disfruta es tal, que bien merece perderla"⁴².

Heller es de los que expresan algunas ideas censurando a la representación por la carga *ideológica* que la ilustración le dio; así, en su Teoría del Estado dice que "los ideales demoliberales de una *representación popular* como *espejo* de la voluntad del pueblo, y de un gobierno que no debe ser sino la *expresión* del parlamento, se nutren de la ficción de una voluntad popular sin contradicciones y no se distinguen de la utopía de Marx y Engels de una sociedad futura sin Estado más que por el hecho de que en ésta esa voluntad popular sin contradicciones sólo se puede dar en la sociedad sin clases, en tanto que la concepción demoliberal admite que es realizable en la misma sociedad civil"⁴³.

Dentro de esta misma línea, que considera al aspecto ideológico y doctrinario de la representación política, Hans Kelsen opina que acerca de la teoría de la soberanía popular

⁴² Idem, Cap. XV, Libro III, p. 282 y ss.

⁴³ Heller, Herman. *Teoría del Estado*. FCE, México, 1965, p.181

existe una ficción en la que "el dogma político está en contradicción con la realidad jurídica. Por eso también la idea de la representación del pueblo por el parlamento se reduce a la idea del mandato imperativo"⁴⁴. Sostiene que cuando el pueblo hace el traspaso de funciones y de su poder a algunos órganos, esto "va siempre disimulado en la ideología democrática por el principio de la representación: se dice que el órgano es el representante del pueblo, y así se da lugar a la ficción de que el pueblo se reserva la función que por naturaleza les corresponde, no obstante haberla traspasado a sus órganos". Kelsen, en una clara alusión a las ideas de Jellinek, sobre el tema, manifiesta su desacuerdo con él al decir que "es una falsa ilusión de la ideología política de la democracia individual o representativa creer que el parlamento *representa* al pueblo, que es un *órgano* de éste, el cual a su vez, sería un órgano del Estado; esta ilusión fue ya denunciada anteriormente"⁴⁵.

Por cuanto hace a la concepción jurídica orgánica como punto de vista para enjuiciar a la representación política, señalamos que en términos generales el criterio de sus sostenedores, consiste en la idea de que los poderes y funciones que los órganos reciben, derivan de la Constitución directamente, y no de la representación.

En términos generales, la *representación funcional* es aquella en la que todos los grupos profesionales o de interés que integran a la sociedad, están representados legalmente en

⁴⁴ Kelsen, Hans. op. cit. p. 401

⁴⁵ idem. pp. 435 y 436

el Parlamento o Cámara de Diputados, dando lugar a la llamada representación corporativa.

Sus sostenedores consideran que en este caso, son las asociaciones intermedias y algunas sociedades las que constituyen el fundamento de la Nación y no los individuos, por lo que la organización y funcionamiento del Estado debe hacerse a partir de ellas. Están en contra de la representación política, porque piensan que sólo ha sido "una ficción que oculta la realidad de que los dirigentes políticos aliados a determinados intereses, imponen su propia y exclusiva voluntad en detrimento de los intereses de la Nación y del Estado"⁴⁶.

Analizando el fenómeno de la representación funcional, Bidart Campos ⁴⁷ piensa que da lugar a tres interesantes cuestiones:

- a) La formación de órganos o cuerpos con poder de decisión o solo facultades de asesoramiento, los cuales se integran con representantes de los diversos sectores, corporaciones o grupos sociales. Surgen así, los parlamentos integrados parcial o totalmente por quienes representan intereses gremiales o profesionales; las cámaras corporativas, los consejos económicos sociales.
- b) La representación funcional introduce modificaciones, también a las formas del sufragio tradicional, por lo que se refiere a los electores que tienen la facultad de designar a

⁴⁶ Justo López, Mario, op. cit. pp. 33 y ss.

⁴⁷ Bidart Campos, José Germán. Lecciones elementales de política. Edit. Buenos Aires, Buenos Aires, 1973. pp. 385 y 386

los miembros de los grupos mencionados que integran las corporaciones u órganos legislativos. En este caso, el sufragio puede pertenecer individualmente a los miembros de las asociaciones profesionales, o bien, a la corporación misma, dando lugar al sufragio corporativo.

- c) La representación que analizamos da lugar a que los grupos de presión actúen como factores de poder en la lucha por la defensa de sus intereses, constituyéndose entonces en importantes fuerzas políticas que influyen en las decisiones gubernamentales, a pesar de no tener una participación institucionalizada.

Estas teorías de la representación funcional tuvieron cierto auge en algunos países en la primera mitad del siglo actual y surgieron precisamente en contra de la representación política y del régimen parlamentario. En los autores que las defienden encontramos quienes piensan que ambos tipos de representación pueden coexistir convenientemente equilibradas y quienes, por el contrario, opinan que la funcional debe substituir totalmente a la política.

2.1.3. Injerencia de la Representación Política en el Estado Moderno.

Cuando en principio los juristas intentaron asimilar la representación política al mandato imperativo, lo que en el fondo perseguían era no caer en la desilusión que producía una realidad —la de la representación— al alejar cada vez más el imperio del pueblo sobre sus gobernantes; sin embargo, con

el transcurso del tiempo, se vieron precisados a encontrarle un lugar en el mundo jurídico.

Este fenómeno de desilusión, se hizo patente a medida que se perfeccionaban las teorías de la representación libre, siendo la consecuencia una mayor preocupación por encontrar nuevas formas, que arraigadas en la conciencia de los ciudadanos, los hiciera sentir verdaderamente participantes del proceso político de su Nación a través de sus representantes. Fue así como nacieron los partidos políticos y las formas semidirectas de democracia. A este respecto, Sánchez Agesta acata con razón que "el pueblo como totalidad es una abstracción que independiza al representante de sus electores. Este queda vinculado en la medida en que responde su actuación representativa ante unos elementos concretos"⁴⁸. El mismo Sánchez Agesta considera que "el régimen representativo de base electoral ha evolucionado a lo largo del siglo XIX, en función paralelamente al régimen de partidos. El *candidato* a la elección representativa es normalmente candidato de un partido político, tanto en el sistema de partidos múltiples como en el del partido único. La elección representativa se desvía de su función propia y tiende a hacerse impersonal, ya que el voto se da más al *candidato de partido* que a la persona concreta. La representación, realizada por vía electiva y fundada en el principio de sustitución representativa, ha consagrado como un hecho, no por tácito menos efectivo y trascendente, un gobierno de los partidos, que puede desnaturalizar la legitimación"⁴⁹.

⁴⁸ Sánchez Agesta, Luis. op. cit. p. 309

⁴⁹ Idem. pp. 308 a 309

Existen nuevos matices en la integración de los órganos del Estado actual que obligan a una reconsideración socio-jurídica de la representación política por parte de la doctrina, en virtud de que no puede ignorarse el hecho de que los partidos políticos han desplazado la lucha individual de los ciudadanos para acceder al poder, encuadrándolos dentro de sus estructuras, de acuerdo con las directrices del núcleo dirigente.

En estas condiciones, el individuo aislado se siente impotente para penetrar en la política; lo hace como militante de una organización partidista, dando lugar a posiciones extremas que sostienen que los miembros del Parlamento o Congreso deben obedecer el mandato imperativo de su partido, antes que responder a la representación libre que se les otorga, a riesgo de que de no hacerlo así, sean marginados o excluidos de su propio partido.

Los esquemas tradicionales de la representación ya no responden a la actual estructura política del Estado contemporáneo. Dentro de estos lineamientos, se comprende la exigencia de los pueblos, que sintiéndose imperfectamente representados en los órganos del poder estatal, reclaman con urgencia el derecho a una mayor participación en las decisiones gubernamentales. El empleo del referéndum, plebiscito, la iniciativa popular y las otras formas de democracia semidirecta, cuya existencia data ya de muchos años, a pesar de la indiferencia y frialdad con que han sido vistos por los gobernantes, cobran una importancia mayor, haciendo coexistir

junto a la representación libre el mandato imperativo del pueblo a través del cuerpo electoral.

2.1.4. El Sistema Representativo en México.

México, tiene asentado en su constitución, el sistema indirecto, mismo que ha regido toda su historia constitucional. En efecto, nuestros diputados y senadores, dentro de la teoría pura de la constitución, son como dice esta misma, representantes de la Nación en quienes se ha depositado el ejercicio de la soberanía. Por lo tanto no son delegados de sus colegios electorales, ni mandatarios, ni comisionados de sus electores; no reciben instrucciones previas y expresas para realizar su futura conducta política; no están sujetos a indicaciones de partido o de grupo durante su actuación como funcionarios legisladores, ni obligados, al cesar en el desempeño de sus cargos, a rendir cuentas sobre la conducta política observada; ni por último, incurrir en responsabilidad alguna por olvido o desobediencia a las indicaciones o instrucciones que les hubieran dado sus electores al enviarlos como representantes de las cámaras federales. No, los miembros del Congreso en México, teóricamente, dentro de los principios más puros de nuestro Derecho Constitucional, son verdaderos representantes de la Nación entera, del pueblo todo, que tienen a su arbitrio, el derecho de deliberar, de iniciar y de votar leyes, o decidir sobre asuntos o cuestiones de carácter político que encuadren dentro de su competencia estatal, es decir, dentro de las facultades que de una manera limitada y expresa les haya reconocido la Constitución.

2.1.4.1. Antecedentes históricos y legales.

La **Constitución de Cádiz de 1812**, cuyas disposiciones en buena parte se ratificarían en las bases para las elecciones del nuevo Congreso de 1823, así como en la Convocatoria para el Congreso extraordinario de 1846 dieron origen al establecimiento y restablecimiento respectivamente de la República Federal.

La Constitución de Cádiz, estructuró la representación popular por medio de las Cortes, formadas por diputados de elección indirecta en tres grados, nominados en base proporcional al número de habitantes, uno por cada setenta mil o fracción excedente de la mitad, para periodos de dos años.

José María Morelos, en los albores del constitucionalismo mexicano, escribió en **Los Sentimientos de la Nación** que la "soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes", a partir de entonces podemos afirmar aparecen los primeros argumentos que dan sustento a la representación política, de la voluntad popular.

En el **Decreto Constitucional para la América Mexicana**, como se intituló el primer documento constitucional en 1814, se integró un Supremo Congreso con diputados nominados por elección indirecta en tres grados, uno por cada provincia.

La implementación de la doctrina de la representación política y de los principios democráticos, fueron impulsores

importantes del desarrollo constitucional de México, pues en todas sus Constituciones promulgadas en México el régimen representativo ha sido el principio utilizado para ejercer la soberanía popular a través de los representantes políticos, variando de una a otra entre elección directa e indirecta, hasta determinarse en definitiva en la Constitución de 1917, la elección directa para cargos de elección popular.

En la **Constitución de 1824**, se estableció la base censal para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados uno por cada ochenta mil habitantes, elegidos por los ciudadanos de los estados miembros; de acuerdo al establecimiento del sistema federal, la Cámara de Senadores se integraría con dos miembros por cada entidad federativa electos para un periodo de cuatro años debiendo renovarse por la mitad cada dos, las restricciones para ambos representantes consistían en no ser alto funcionario del Gobierno, de las fuerzas armadas o de las corporaciones eclesiásticas.

Las **Siete Leyes Constitucionales de 1836**, de origen centralista y ante el abandono de las doctrinas federalistas, disponían la nominación de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción de ochenta mil; un requisito indispensable, para los diputados tener un capital propio con un producto anual de \$4,500.00, y en cuanto a los senadores de \$1,500.00; instaurando con estas medidas un Poder Legislativo aristocrático, económicamente.

Las **Bases Orgánicas de 1843**, incrementaron el número de senadores de 24 a 63, dos tercios elegidos por la Cámara

de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; instituyeron un poder electoral que entre otras funciones, debería renovar cada seis años el censo de población de los departamentos y de acuerdo con su resultado determinar el número de representantes, además de renovar el padrón electoral y las circunscripciones territoriales.

Las Bases Orgánicas de 1843, fueron modificadas por el Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el **Congreso Extraordinario Constituyente en 1847**, pero exclusivamente en cuanto al censo básico fijado en cincuenta mil habitantes para la elección de un diputado al Congreso; en lo referente a la Cámara de Senadores se incorporó como requisito para sus miembros el haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de seis meses secretario de despacho o gobernador, o por más de cinco años enviado diplomático o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez, magistrado o jefe superior de hacienda o General efectivo.

En el **Constituyente de 1856-57** se debatió la adecuación del artículo 55 del proyecto de Constitución, para fijar la base para la elección de un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, y para los estados o territorios con menor población se elegiría un diputado; al promulgarse la Constitución de 1857 desapareció el sistema bicameral suprimiéndose el senado.

En **1901** se reformó la Constitución para elevar la cifra censal para la elección de diputados a sesenta mil o fracción

mayor de veinte mil y en el estado o territorio con menor población se elegiría un diputado.

Estas características mediaron substancialmente en la evolución de la representación política de la soberanía popular en la primera etapa constitucional del país, desde una representación estamental a una más popular, de una aristocrática hasta una sensiblemente más popular; de una representación política bicameral a una unicameral, después bicameral, y en un sistema federal a uno centralista, para volver al federal.

La **Revolución Mexicana**, no fue una mera lucha entre élites sino que el pueblo participaba voluntariamente bajo los reclamos sociales de restitución de tierras, justicia y libertad y motivado por cambiar el orden político autoritario que había enraizado las desigualdades y se negaba a renovarse, cerrando el paso así al nuevo gobierno democrático que la razón nacional exigía.

El **19 de diciembre de 1911** cristalizó el pensamiento maderista con la promulgación de una ley, que institucionalizó por vez primera, los antecedentes legales del marco electoral del México actual; en esta legislación electoral se hizo énfasis sobre la efectividad del sufragio libre y secreto, el censo electoral, los requisitos de validez y formalidad para los partidos políticos, se estableció una división territorial de la República en distritos electorales, se instituyó la participación de los presidentes municipales en la elaboración del padrón electoral y por primera ocasión se determinó la responsabilidad

de las autoridades encargadas de las casillas, la presencia en éstas de los representantes de los partidos contendientes y la autorización para dichos representantes de recibir una copia del acta de escrutinio; se crearon además, los colegios electorales en cada municipio como mecanismos de elección indirecta para Presidente de la República, Vice-Presidente, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El 22 de mayo de 1912 por decreto del Ejecutivo se instituye la elección de diputados y senadores mediante el sufragio directo; pero quedaba en elección indirecta la del Presidente de la República, la del Vice-Presidente y los ministros de la Suprema Corte, este tipo de elecciones se dejaron sin cambios aún cuando la elección presidencial era una de las razones políticas que motivaron la lucha libertaria, sin lugar a duda, porque el poder presidencial era el más importante y su elección era vista como el verdadero inicio de la libertad del país; aunado esto, el proceso democrático de Madero careció del atractivo social de la revolución, pues no satisfizo los requerimientos sociales del pueblo, no se sumó a la oferta democrática la oferta social; estas limitantes de la estrategia maderista aunadas a causas e intereses tanto nacionales como extranjeros, llevaron a Victoriano Huerta al Gobierno.

La estrategia de un Gobierno enérgico impuesto por Carranza, originó enfrentamientos y posiciones políticas radicales y contrapuestas, la antigua fraternidad de los caudillos de la revolución quedó en el olvido. Con la promulgación de la ley electoral para la conformación del

Congreso Constituyente de 1916–1917, se hizo extensivo a la institución presidencial el sufragio universal y directo de los ciudadanos, este avance democrático se plasmó en la Constitución Mexicana de 1917 promulgada por Carranza, la elección directa del Presidente de la República fue una de las aportaciones más importantes en ese periodo preconstitucional. El constitucionalismo triunfó, Carranza adecuó la Constitución de 1857 a las nuevas exigencias nacionales, la Carta Magna de 1917 convirtió en viable el proyecto de Nación.

En lo político, la **Constitución de 1917** reafirmó el republicanismo, con la división de poderes, el imperio del estado de derecho, el sistema bicameral, se modificó la base censal para la integración de la Cámara de Diputados a cien mil habitantes o fracción que exceda de treinta mil para elegir un diputado y en aquellos estados o territorios con población menor se elegirá uno, en lo que respecta al Senado se continuó con dos representantes por cada estado; se estableció el voto directo para elegir a los representantes políticos, el federalismo, el municipio libre y la sujeción de las iglesias al Estado.

El 2 de julio de 1918, **Carranza** presentó una nueva ley electoral, lo destacable de esta legislación es la reiteración del voto directo para Presidente de la República, el carácter secreto y directo del sufragio, la explicación de los requisitos de elegibilidad para ser Presidente, ser nacido en México y de padres mexicanos; se estableció la prohibición para ser candidato presidencial a los militares en activo y la

inhabilitación para ese mismo cargo, para legislador o para presidente municipal a las personas pertenecientes al clero; en este ordenamiento electoral, se dedicaba por primera vez, un apartado especial referente a los partidos políticos, sobre sus requisitos para constituirse y participar en los procesos electorales.

Hacia 1920, se vislumbraba ya el inicio de un nuevo periodo político; desprende el obregonismo con la rebelión de Agua Prieta, **Álvaro Obregón** ocupó la Presidencia de la República por el apoyo de su facción revolucionaria y de los grupos de clase media, los que le abrieron la posibilidad de representar a la mayoría de los sectores de la población, la victoria obregonista se transformó en un verdadero triunfo social y político pues favoreció la aparición de un Estado auténticamente nacional y representativo, poderoso, su fuente legitimadora no era la militar esencialmente, sino la popular, en la medida que se satisfacían las demandas populares y las aspiraciones de los obreros y campesinos, éstos se identificaron con él y lo apoyaron plenamente; el siguiente paso era el corporativismo, para aglutinar esa fuerza social. Con la muerte de Obregón se consolidó el maximato y de este derivaron los gobiernos de Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

En 1929, **Plutarco Elías Calles** propuso la creación del Partido Nacional Revolucionario, cuya función sería permitir el cambio de los grupos en el poder desde su interior, a través de la competencia política legislada, y no por las armas. En 1931 se establece la división distrital electoral para las entidades

federativas, y en los municipios secciones por cada diez mil habitantes, los distritos electorales debían crearse en espacios territoriales con una población superior a los cien mil habitantes, dicha disposición permitió adquirir derechos de representación política a más mexicanos que hasta ese momento permanecían al margen; de igual manera, el establecimiento de secciones favoreció una mejor estructuración de los padrones electorales, en 1933 el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa del PNR en la que se reiteraba la prohibición de reelegir al Presidente de la República; posteriormente el mismo partido presenta otra iniciativa de ley que propuso el principio antireelección, para los gobernadores de los Estados.

En el cardenismo, se conformó una verdadera estructura de Estado, la institucionalización del poder presidencial, la reconfiguración de las organizaciones representativas populares, el avance político, la exclusión de las fuerzas opositoras, el imperio de la ley, la conservación del dominio soberano de la riqueza nacional, la atención a la problemática social, la instauración de proyectos de desarrollo sostenido para el país a largo plazo, y el nacimiento de grupos políticos de oposición en la lucha por el poder. Hacia 1938 **Cárdenas** había concluido ya el proceso de unificación y organización de las masas trabajadoras; el Partido de la Revolución Mexicana sustituiría la noción geográfica que determinaba hasta entonces las representaciones de los agremiados del partido por una representación más funcional de los sectores; se abandonó el principio de un partido de masas para constituir un partido de corporaciones.

El 4 de enero de 1943 ya en el periodo de Gobierno de **Manuel Ávila Camacho**, una nueva reforma electoral reiteró que las demarcaciones de los distritos electorales debían ser publicitadas, así como la definición de las respectivas cabeceras de distrito.

En 1946, durante la Presidencia de **Miguel Alemán**, el Partido de la Revolución Mexicana se transformó en el Partido Revolucionario Institucional y redujo sus sectores a tres: obrero, campesino y popular, eliminando de su seno al militar. El 4 de diciembre de 1951 se promulgó otra ley electoral, entre los avances que fueron propuestos se redujo la representatividad gubernamental en la estructura de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, y en ese mismo año se creó la Comisión Federal Electoral.

El 7 de enero de 1954, bajo del Gobierno de **Adolfo Ruiz Cortines**, se dio otro avance en materia electoral, se exigió ahora como requisito constitutivo para los partidos políticos, contar con un mínimo de 75 mil afiliados en todo el país, mismos que debían ser inscritos en un listado, con estas medidas se limitaba la posibilidad para la existencia de partidos regionales y se cerraba el paso a los grupos que emergían ante las nuevas condiciones políticas. Fue un sexenio de importantes reformas en materia política-electoral, se concedió el voto a las mujeres mexicanas por medio de una reforma legal que eliminaba el denominativo "varones" para los electores, automáticamente, el sufragio se convertía en universal, se hacía realidad la igualdad jurídica en materia política para los hombres y mujeres mexicanas.

Al final del Gobierno de **Adolfo López Mateos**, en 1963 se elaboró una iniciativa de reforma constitucional que envió al Congreso de la Unión proponiendo una nueva modalidad de representación política en la asamblea legislativa, los diputados de partido; esto permitiría a las organizaciones políticas minoritarias alcanzar una representación en el Congreso, por primera vez, la oposición oficialmente reconocida –Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana– obtenía escaños en el órgano representativo nacional; se abrieron posibilidades reales para que voces diversas, disidentes y diferentes a las oficiales formaran parte del Poder Legislativo, esta innovación produjo una fuerza atractiva para la competencia política por la representación popular.

Bajo la presidencia de **Gustavo Díaz Ordaz**, en los días de mayor efervescencia del movimiento estudiantil de 1968, se anunció una reforma constitucional en materia política que concedió el derecho al sufragio para los ciudadanos mayores de 18 años ya sin la restricción de sexo o estado civil.

En 1970, **Luis Echeverría** reconoció la gravedad del sistema político mexicano, se propusieron innovaciones en las relaciones entre el gobierno y las organizaciones políticas, el echeverrismo ensayó un neopopulismo como alternativa para resolver la crisis social y política. Las innovaciones echeverristas en el juego político se pueden mencionar a partir de reformas legales y constitucionales que entre otras cosas referendaron la concesión del voto a los mexicanos mayores de 18 años, como edad mínima para ser diputado federal se

exigió 21 años y ya no 25 años; para ser Senador de la República se determinó 30 en lugar de 35 años; el número de distritos electorales federales en el país aumentó a 196, y cada distrito se integró con 250 mil habitantes; los votos requeridos para el otorgamiento de los cinco diputados de partido se redujo de 2.5 por ciento del total de la votación al 1.5 por ciento; el número máximo de diputaciones al que podía ser acreedor un partido político pasó de 20 a 25, de igual forma, el número de personas inscritas como requisito para la formación de un partido político, se redujo de 70 mil a 65 mil; los partidos con registro obtuvieron voz y voto en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones electorales locales, en los comités distritales electorales y en las mesas de casilla en los distritos para los cuales postularon candidatos; todos los partidos políticos con registro obtuvieron acceso a tiempo en la radio y televisión para sus actividades de propaganda. Durante el gobierno echeverrista se fundaron nuevas organizaciones políticas como el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista de los Trabajadores.

El Gobierno del Presidente **José López Portillo** inició una tregua con los diferentes sectores políticos, se trataban de establecer las condiciones mínimas necesarias para una estabilidad que diera pauta a materializar posibles cambios en lo económico y en lo político; en un intento por resarcir el daño al sistema político por intentos populistas injustificados, López Portillo se dio a la tarea de llevar a cabo una reforma política que permitiera una mayor participación dentro de los canales institucionales, por ello, propuso una nueva legislación –la Ley

de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales— para abrir a todos los partidos políticos la posibilidad de obtener registro y contender en las elecciones, con lo que se pretendía garantizar el pluralismo político e intentar abatir el abstencionismo. El intento por organizar la participación política de la sociedad, situó a los partidos políticos como las instancias protagonistas del quehacer público; el objetivo era cohesionar un régimen de partidos plural, como vía para lograr una mayor representatividad de la sociedad.

El proyecto para una apertura democrática nacional del Presidente **Miguel de la Madrid**, motivó modificaciones constitucionales al artículo 115 de la Constitución, mismo que se tradujo en la descentralización y fortalecimiento de los municipios; se buscaba una autonomía económica y política hacia las municipalidades con mayor autosuficiencia. Esta reforma, aprobada en 1982, restituía al municipio atribuciones básicas para su gobierno, se le facultaba para regular su desarrollo, se le otorgaban nuevas fuentes de ingresos, se estableció la participación de regidores por representación proporcional en los cabildos y se definieron los mecanismos para la suspensión de los poderes en el municipio; el municipio recobró en cierta medida su carácter de piedra angular de la vida política, económica y administrativa del país.

En junio de 1986, se convocó a una consulta popular a favor de una reforma política para el sistema. Los cinco ejes de esta consulta fueron: partidos políticos, órganos y procesos electorales, padrón electoral, contencioso electoral y la nueva composición de las Cámaras del Congreso de la Unión. La

representación política en la Cámara de Diputados debía ser más plural, por lo tanto, su integración se modificaba, pasando de 100 diputaciones federales por el principio de representación proporcional a 200, y el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa permanecía en 300. Se establecieron cinco circunscripciones para la elección por representación plurinominal a favor de los candidatos contendientes por los partidos políticos legalmente registrados. Se limitó a la mayoría en la Cámara de Diputados a no tener más de 350 diputaciones, lo que representaba el 70 por ciento de la composición general. Se otorgó a cada una de las Cámaras la facultad de decidir en última instancia sobre la validez o no de los procesos electorales. Se aplicaba el principio de la auto-calificación. Se decretó la renovación de la mitad de los integrantes del Senado de la República, cada tres años. En lo concerniente a posibilitar las vías democráticas en la vida política del Distrito Federal, se creó un órgano plural, con carácter político y normativo denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se integraría con 66 representantes populares, 40 electos por el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Se determinó la creación del Tribunal Contencioso Electoral, cuyas facultades serían de resolución sobre todas las impugnaciones o inconformidades presentadas con las formalidades de ley por los partidos políticos contendientes en los procesos electorales, pero no se le otorgaba la facultad plena última sobre la resolución de las controversias electorales, pues sus resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara. Ese intento innovador redujo al tribunal a un simple vigía electoral. Con estas reformas, se

logró aglutinar la fuerza política de la mayoría con las minorías en un frente por la democracia nacional que fomentara la participación de la ciudadanía en la conducción del país.

Durante la presidencia de **Carlos Salinas de Gortari**, se determinó que la organización de las elecciones federales es una función gubernamental, ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; las tareas electorales serían realizadas por un organismo profesional y especializado, el Instituto Federal Electoral que contaría con personalidad y patrimonio propios. Ese órgano de dirección se integraría por consejeros magistrados designados por los Poderes antes mencionados, así como por representantes de los partidos políticos y contaría con personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Se determinó la responsabilidad del Estado y los ciudadanos en la organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos, pero mientras no se integrara éste, los ciudadanos deberían inscribirse en los padrones electorales correspondientes. Se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional en la materia, los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Se establecieron nuevas reglas para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional, evitando con esto una sobre-representatividad; se buscó que la composición de la Cámara fuera congruente con el apoyo real del electorado. Se otorgaron posibilidades de acceso a los

diputados según el principio de representación proporcional para los partidos que acreditaran su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales y obtuviera el 1.5 por ciento de la votación emitida en las listas regionales. Se determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por 100 presuntos diputados propietarios, nombrados por los partidos políticos en la proporción correspondiente respecto al total de las constancias otorgadas. Se definieron las formas de elección para los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional. Se ratificó la existencia de un órgano jurisdiccional denominado Tribunal Federal Electoral, estableciéndose la explicitación de los recursos de impugnación correspondientes por violaciones a la ley durante el proceso electoral. Se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad de tal manera que ningún partido podría contar con más de 315 diputados por ambos principios. Se amplió el número de Senadores de la República a 4 por cada estado; tres serían electos según el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría. El quórum legal para esta Cámara sería entonces de 65 Senadores. Se determinó que el Instituto Federal Electoral declarararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos uninominales y en cada entidad federativa respectivamente; la validez de las constancias otorgadas se podrían impugnar ante la Sala competente del Tribunal y sólo modificadas ante la Sala de Segunda Instancia cuyas resoluciones serían definitivas. Se concedió la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para decidir y calificar la

elección de Presidente de la República. En el caso del Distrito Federal, se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes; se perfilaron nuevos mecanismos para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se denominó al órgano legislativo local como Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Reforma Democrática del Estado Mexicano, emprendida por el Presidente **Ernesto Zedillo Ponce de León** ha aportado hasta el momento modificaciones substanciales con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como para evitar que su ejercicio libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político como prerrogativa ciudadana que se registrá por la condición de ser individual.

Se suprimió la obligación de que el voto ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o para elegir Senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción.

En cuanto al Instituto Federal Electoral, se precisan sus atribuciones; se modifica la integración de su órgano superior de dirección, el Consejo General; se establece el procedimiento general para la designación de sus miembros; se efectúan cambios de denominación; se remite a la ley la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del IFE; se establecen los criterios de responsabilidad para los servidores públicos de dicho Instituto; y se dan nuevas reglas para el financiamiento de los partidos políticos.

Se determina el derecho de los partidos políticos con registro al uso de los medios de comunicación social en el que destaca significativamente la adopción de un criterio de equidad, particularmente referido a los recursos por concepto de financiamiento, el cual será preponderantemente de origen público y se ministrará cada año, a efecto de garantizar una mayor igualdad en las contiendas electorales. Los Consejeros Electorales serán designados a propuesta del Presidente de la República por el Poder Legislativo.

Se fortalece el sistema de representación elevando el porcentaje de votación mínimo requerido para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, de 1.5% a 2%. Se establece el nuevo máximo de 300 diputados, por ambos principios, con que podrá contar un partido político. La integración de la Cámara de Senadores mantiene un número total de 128 senadores y establece su renovación total cada

seis años, pero introduciendo el siguiente principio: en los Estados y en el Distrito Federal, dos serán electos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría (a fórmula de candidatos del partido que obtenga el segundo lugar en número de votos); los 32 restantes se asignarán según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En la justicia electoral, se establecen nuevas formas y mecanismos jurisdiccionales; la nueva instancia del propio Tribunal Electoral (la Sala Superior), cuya competencia será la de revisar las resoluciones de las salas regionales respecto de impugnaciones en materia de declaración de validez, otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores. Deja como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de expedir el Bando Solemne por el que se da a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que se hubiere hecho en el Tribunal Electoral. El Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación, en unión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal y que, al igual que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los del Tribunal Electoral se someten al mismo régimen de responsabilidades y que la remuneración de los Magistrados Electorales tampoco podrá ser disminuida durante su encargo. Entre las funciones del Tribunal Electoral relativas a la resolución, en forma definitiva e inatacable, de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y

senadores, destaca la figura de su Sala Superior que resolverá, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hecho lo cual, realizará el cómputo final de dicha elección y formulará la declaración de validez de la misma y la de Presidente Electo.

Se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral por la que se establece un sistema de medios de impugnación integrado por los siguientes juicios y recursos: 1) recurso de revisión, que podrá interponerse contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral; 2) recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, tendientes a garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; 3) juicio de protección de los derechos político—electorales del ciudadano; 4) juicio de revisión constitucional, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades locales en procesos electorales de las entidades federativas; y, 5) el juicio para dirimir conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

2.1.4.2. Representación Pública.

Los electores mexicanos, conforme a la Constitución, no tienen más que el derecho de nombrar a dichos representantes pero una vez cumplida esta misión concluye su soberanía y cesa toda función de carácter político, dejando la integridad y

la responsabilidad toda de la representación en manos de los diputados y senadores electos.

Las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público; es decir, en ella se halla el interés del Estado, y por tanto no posee las mismas características de la representación de carácter privado que es la que existe entre las relaciones entre particulares.

En el derecho público la representación persigue sólo una finalidad; "que el representante cumpla de la mejor manera posible su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad consista en conseguir el bienestar de la Nación"⁵⁰.

Sin embargo, lo anterior tan sólo es teoría, la realidad por desgracia ha sido otra en nuestro país, pues no ha habido sino raramente verdaderos representantes del pueblo. La falta de educación cívica de este último, aunada a la inexperiencia de un país joven como el nuestro, han impedido la organización de verdaderos partidos políticos y el funcionamiento de instituciones jurídicas capaces de establecer un régimen de legalidad que por intermediación de aquéllas exprese el sentir popular, y defienda a los individuos de las injusticias a que son sometidos por sus "representantes" que defendiendo apasionadamente una ideología propia, o desempeñando el papel de instrumentos serviles e incondicionales de los

⁵⁰ *Carpió Mc Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales.* Edit. Electrocomp, S.A., 2ª Edición, México, 1983. p. 159

poderosos, sacrifican el interés general en perjuicio del pueblo entero.

El empleo del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y las otras formas de democracia semidirecta, cuya existencia data ya de muchos años, a pesar de la frialdad e indiferencia con que ha sido vista por los gobernantes, cobran, no obstante, cada día una importancia mayor debido a que dichas instituciones, además de posibilitar una mayor participación del pueblo en la vida política de un país, modifican y corrigen las deficiencias y peligros del sistema puramente representativo.

La propuesta de institucionalización y reglamentación de las formas de democracia semidirecta dentro de nuestro régimen jurídico mexicano, constituye uno de los medios más idóneos para poner freno a las arbitrariedades cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de la representación popular, lesionando de esta manera los derechos e intereses de los habitantes del país sin más freno que el enojo de la opinión pública.

Capítulo 3

Democracia Participativa.

3.1. La democracia semidirecta

La democracia semidirecta constituye un límite a los inconvenientes de la democracia representativa. Los procesos de democracia semidirecta aumentan el cúmulo de derechos políticos de los ciudadanos, al tiempo que permiten una mayor participación en la toma de decisiones públicas.

La democracia representativa, si bien pretende expresar la expresión de la voluntad popular a través de la composición plural de los órganos representativos, atribuye al representante una posición de autonomía, considerando que actuará en función del interés general y su percepción de la voluntad de los representados. Los votantes únicamente eligen a las personas que tomarán las decisiones en su nombre, pero que no los consultarán y actuarán de acuerdo con su propio juicio.

Las formas de representación semidirecta permiten al pueblo un ejercicio más inmediato del gobierno, constituyen además una oportunidad de comunicación entre gobernantes y gobernados al considerar el punto de vista de la población acerca de determinados temas.

Con todo, son varias las críticas que se esgrimen en contra de estas formas de participación, tales críticas, si bien se oponen a su adopción, permiten advertir posibles errores en la aplicación práctica de la representación semidirecta. Se argumenta en este sentido que "no es conveniente someter las

cuestiones públicas a los incompetentes"⁵¹, sin embargo, esta afirmación no puede aplicarse a la formas semidirectas, ya que su empleo no es generalizado. Se afirma también que "no permiten a la población el esclarecimiento necesario, fruto del debate y la discusión"⁵²; en éste caso, la información acerca de los temas en cuestión puede darse a través de la prensa y los medios de información para hacerse pública. Se advierte además que "el exceso de votaciones produce el rechazo y el ausentismo"⁵³; en este caso es importante que la participación a través de estas formas de democracia se circunscriba sólo a cuestiones de gran importancia, conservando una prudente distancia entre cada consulta.

Los procedimientos relacionados con las formas de democracia semidirecta pueden asumir cinco modalidades claramente diferenciadas: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación popular y la apelación de sentencias, cada una de las cuales se aplica a distintos tipos de consulta y requieren ser analizadas por separado.

3.2. El referéndum.

El origen histórico de este instituto está estrechamente entrelazado con el de la moderna democracia y el de la soberanía popular ya que encuentra su razón de ser sólo

⁵¹ Legon, *Faustino J. L.*, op. cit. p. 299-300

⁵² *Idem*

⁵³ *ibidem*

cuando por estar arraigadas las ideas que implican estas últimas se han creado las condiciones que hacen factible su aparición y aplicación.

La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto con el resto de su ideario republicano, por los pensadores de la Revolución Francesa. En acción consecuente y con relación al proyecto de Constitución de 1793, la Convención, inspirándose en Rousseau y en Condorcet, votó una resolución por la que se exigía que toda Constitución debía ser aceptada por el pueblo⁵⁴.

En México, esta institución surge a la vida jurídica hasta el año de 1977, fecha en que se adicionó al artículo 73, fracción VI, la base segunda, que establecía: "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"⁵⁵. Durante su lapso de vida (1977 a 1987) nunca se aplicó en el Gobierno del Distrito Federal; esto no se debió a que la figura fuere inoperante sino a que el legislador nunca quiso reglamentarla.

Podemos considerar al referéndum como institución de la transición entre el sistema de democracia pura y el de

⁵⁴ cfr. *Xifra Heras, Jorge*. op. cit. p. 213 "Salvo las Constituciones de 1791, 1848, 1875 y las Cartas, todos los demás textos fundamentales franceses fueron aceptados por el cuerpo de ciudadanos".

⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. Porrúa, 88ª Edición, México, 1978.

democracia representativa, o como concesión de este último al primero; dando lugar así a un tercer sistema, el *semidirecto o participativo* en el que, si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, en manos de sus representantes, este queda circunscrito o limitado exclusivamente a decidir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclaman el procedimiento por su trascendencia u originalidad.

3.2.1. Concepto.

Es la consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifiesten su conformidad o inconformidad a los actos, objeto de la consulta. "La participación y el consentimiento de los ciudadanos que forman el cuerpo electoral, se actualiza en el momento en que manifiesten su aprobación o rechazo a la consulta hecha por sus gobernantes, resolviendo por sí mismos delicados problemas de interés público, evitando con ello el monopolio del poder político por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernativos"⁵⁶.

El referéndum es el instituto de la democracia semidirecta mediante el que puede expresarse directa o válidamente la voluntad del cuerpo electoral sobre un asunto sometido a consulta⁵⁷.

⁵⁶ *Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. op. cit. p. 94*
⁵⁷ *Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa. Edit. Espasa Calpe, Madrid, 1992. p. 850-851*

Es "en el derecho público contemporáneo la consulta popular referente a una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. En todo caso, es una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica"⁵⁸.

3.2.2. Naturaleza jurídica.

Faustino J. Legon en su libro Tratado de Derecho Político señala: "la naturaleza jurídica del referéndum ha dado origen a varias teorías:

1. *Acto de ratificación*: supone que existe entre los diputados y el pueblo una relación de mandato. No coincide con el mandato civil porque el referéndum exige siempre la manifestación de voluntad expresa y no puede ser tácita.
2. *Acto aprobatorio*: como duplicada declaración de voluntad (de la representación popular y pronunciamiento referendatorio), de un órgano estatal por ejecutarse una función pública {Jellinek}.
3. *Acto de decisión*: en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado {Orlandi}
4. *Acto complejo*: integrado por los actos anteriores⁵⁹.

Biscaretti señala que la naturaleza jurídica de la participación popular, aunque se expresa como el autogobierno de una colectividad determinada, es variable en cada caso de acuerdo con los diversos sistemas "la naturaleza jurídica de la decisión popular puede variar notablemente en los diversos casos aún presentándose siempre también ésta como una

⁵⁸ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. FCE, México, 1997. p. 821

⁵⁹ Legon, Faustino J. L. op. cit. p. 302

manifestación de autogobierno de una determinada colectividad, la cual, aún ejerciendo una función pública, no viene por esto a transformarse en órgano estatal. No se puede por tanto afirmar, en absoluto, que se trate siempre de un acto complejo (desigual, porque prevalecería formalmente la deliberación parlamentaria); a veces, en efecto, la decisión popular podrá quedar jurídicamente independiente, mientras que en otras eventualidades podrá vincularse más o menos íntimamente con un específico acto estatal"⁶⁰.

3.2.3. Clasificación.

Biscaretti di Ruffia distingue formas de referéndum, atendiendo a los numerosos ordenamientos estatales:

1. *Por su materia:*

Constitucional, cuando la consulta se hace sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente.

Legislativo, cuando se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o una ley propuesta por el órgano legislativo.

Administrativo, tiene por objeto obtener la aprobación o rechazo para algunos actos de esta naturaleza.

⁶⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. Edit. Tecnos, S. A, Madrid, 1973. p. 422 y 423

2. *Por el tiempo:*

Sucesivo, el que se realiza inmediatamente después de realizado el acto estatal para sancionarlo o desaprobarlo.

Preventivo o programático, si el referéndum se realiza antes de que el órgano estatal lo apruebe.

3. *Por su eficacia:*

Constitutivo, si tiene por objeto otorgar eficacia a una norma.

Abrogativo, cuando pretende dejar sin efecto una norma vigente, sin sustituirla por otra.

4. *Por su fundamento jurídico:*

Obligatorio, cuando una ley por mandato constitucional debe someterse necesariamente a la consulta del cuerpo electoral.

Facultativo, cuando simplemente basta una porción del cuerpo electoral, de una resolución del órgano legislativo, de cierto número de Estados miembros de regiones autónomas o del jefe del Estado en determinadas circunstancias, para pedir la realización de un referéndum⁶¹.

⁶¹ *Idem*

Al respecto, y ampliando la distinción de Biscaretti, Carlos S. Fayt agrega a esta clasificación:

5. *Por la eficacia jurídica:*

De consulta, es el que se realiza para la ratificación o rechazo de un acto sometido a la consideración de un cuerpo electoral, sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales.

De ratificación, cuando la validez jurídica del acto, objeto de la consulta, es requisito necesario para su existencia jurídica.

6. *Por los alcances:*

Total, cuando la actividad legislativa toda, incluyendo a las leyes en general, es objeto del referéndum.

Parcial, cuando sólo es objeto de él en determinadas leyes o actos.

7. *Por la ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa:*

Antelegem, se realiza antes de la formulación y sanción constitucional legislativa o administrativa, con la finalidad de que el cuerpo electoral opine sobre la conveniencia o inconveniencia de tales medidas.

Postlegem o de sanción, cuando se hace como una etapa última dentro del

proceso de formulación de la ley, siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.

3.2.4. El referéndum como alternativa.

Es importante señalar en que la democracia contemporánea el referéndum es un medio de politización de la ciudadanía, que encuentra en él la posibilidad de manifestarse directamente sobre aspectos de gran interés público. Su existencia constitucionalizada por diversos órdenes jurídicos estatales, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, fue el resultado de la necesidad de encontrar fórmulas más adecuadas de participación popular, ya que las existentes resultaban insuficientes.

La democracia actual ha dado lugar a que los partidos políticos desplacen a los ciudadanos limitando su intervención en la integración de los órganos del poder estatal.

El referéndum es una especie de reivindicación de parte de los pueblos, de la soberanía que los órganos representativos proponen; pero, en último, son los pueblos los que deciden. El referéndum es de esta manera un complemento necesario del sistema representativo.

Uno de los temas que ha dado lugar a las mayores discusiones y divergencias entre los autores que tratan esta institución es su congruencia con un sistema representativo de gobierno. Es decir, que habría una cierta incompatibilidad entre

una democracia indirecta, representativa, y este resorte propio de las democracias directas o puras. Duguit, en cambio, entiende que "responde a la naturaleza del gobierno representativo, con todo cuanto garantice la solidaridad entre representantes y representados"⁶².

Con el referéndum se quiere impedir que las legislaturas susceptibles de ser dominadas por fuerzas políticas que no coinciden con los intereses generales sino de grupos, facciones o concreciones, económicas o financieras para que sean eficaces, presuponen en el mismo (pueblo) una opinión clara sobre los problemas que se someten a su decisión que no sea escéptico por ese cansancio de la propaganda, que no sea sugestionable por el soborno, por los engañosos recursos de los demagogos.

En cuanto a las cualidades reconocidas figura la de ser una garantía y una revisión del sistema electivo de representación popular; la elaboración directa del pueblo en la legislación hará a la fuerza que ésta esté más a tono con su espíritu, armonizándose los diferentes poderes y devolviendo el último derecho de ejecución en poder del pueblo; permite el efectivo despliegue de fuerzas populares de la oposición donde el derecho de reunión está restringido.

Debe enfatizarse que el referéndum es una de las posibles técnicas decisionales a disposición de los sistemas

⁶² *Duguit, León, op. cit. p. 128* "No resulta fácil llevar a cabo una distinción genérica y científica entre el referéndum y el plebiscito, no sólo por puntos o zonas de contacto entre uno y otro, sino también, y sobre todo, por la diversidad de significaciones que se atribuyen al término plebiscito".

políticos. Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones, que pueden y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema. Es significativo que su utilización en los países democráticos haya sido, hasta ahora, muy limitada⁶³.

3.3. El Plebiscito.

El último determinante tradicional de la nacionalidad puede ser llamado el principio plebiscitario; es sugerido por la bien conocida metáfora de Renan de que la Nación es "*un plébiscite de tous les jours*". Los plebiscitos sólo pueden determinar los límites nacionales en situaciones marginales, e incluso en este caso, la elección necesita ser definida y los resultados sancionados, o bien por los Estados vecinos preexistentes, o bien por un concierto de los poderes exteriores predominantes.

El término plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia el referéndum). En este contexto se puede encontrar no una convalidación, como ya se vio, pero sí una explicación a ciertas definiciones propuestas, dado que puede sostenerse que, debido a su tendencial excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término

⁶³ Gemma, Gladio, op. cit. p. 1395

plebiscito para "indicar ya sea pronunciamientos populares no predecidos por actos estatales, y sobre todo sobre hechos, o ya sea sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional"⁶⁴.

3.3.1. Concepto.

Institución de la democracia semidirecta mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a consulta. A diferencia del referéndum, el plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado. Sin embargo, a diferencia también del referéndum, el concepto de plebiscito no es del todo claro ni está libre de influencias políticas; en ocasiones se ha empleado en relación con decisiones con efectos en el ámbito internacional (así, cuando se consulta a una población sobre la anexión de un territorio, etc.). El término se emplea también para indicar que la consulta se refiere a una decisión no formalizada en términos precisos y de aquí se produce rápidamente un deslizamiento por el que pasa a utilizarse en relación con los supuestos en que los términos de la decisión referida al electorado no son claros, se deciden en virtud de factores emocionales y constituyen manifestaciones de adhesión o rechazo hacia una persona. Finalmente, se emplea también el término con una connotación abiertamente peyorativa para referirse a los *referenda* cuyos

⁶⁴ *Idem.* p. 1209

términos y desarrollo excluyen una confrontación libre ante el electorado de distintas opciones políticas; en este último sentido el plebiscito es un referéndum sin garantías⁶⁵.

"Es un derecho del cuerpo electoral para participar, como dice Fayt, en la 'ratificación y aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental'. Frecuentemente es confundido con el referéndum y usado indistintamente por la doctrina y la legislación, si bien puede señalarse que la nota fundamental de éste no está referido a un acto de naturaleza normativa, sino más bien de naturaleza estrictamente política y se emplea en forma excepcional y extraordinaria dado que concierne a la estructura esencial del Estado o de su gobierno"⁶⁶.

Las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos representan los "actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política"⁶⁷.

Consiste en la consulta directa de los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva – la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios, secesión, unión real con otro Estado o cualquiera otra cuestión trascendental– que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos⁶⁸.

⁶⁵ *Fundación Tomás Moro*. op. cit. p. 759

⁶⁶ *Berlín Valenzuela, Francisco*. *Derecho Electoral*. op. cit. p. 123

⁶⁷ *Posada, Enrique*. *Enciclopedia Jurídica Española*. Edit. Grijalbo, Madrid, 1978. p. 373

⁶⁸ *Borja, Rodrigo*. op. cit. p. 750

3.3.2. Antecedentes.

En Roma se llamaba *plebiscitum* a las decisiones de la Asamblea de la plebe o *concilium plebis* que actuaba agrupada por tribus y a convocatoria del tribuno. La autoridad de los concilia plebis dependía de su aprobación por el Senado; desde los años 465/289–468/286, la ley Hortensia equiparó la fuerza de los plebiscitos a la de la ley y aun puede decirse que a partir de tal momento una gran parte del Derecho Privado fue regulada no por leyes sino por plebiscitos.

A partir de la Revolución Francesa y de la divulgación de ideologías basadas sobre la soberanía popular, en Europa y especialmente en Italia se celebraban plebiscitos sobre temas de relevancia constitucional; es suficiente pensar en los plebiscitos sobre las anexiones territoriales que se hicieron durante el Risorgimiento y la formación del Estado italiano.

La existencia de plebiscitos realizados para ratificar actos estatales, como por ejemplo la aprobación de la Constitución del 22 brumario año VIII, que permitió el pasaje al golpe de Estado de Napoleón y, o si no, para la aprobación de la incorporación, que ya se había efectuado, de las distintas regiones del Reino de Italia (mientras existan referenda, como por ejemplo el del 2 de junio de 1946).

En el presente siglo, Adolfo Hitler y Benito Mussolini, obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios mediante plebiscitos.

3.3.3. Opiniones.

La mayoría de los ciudadanos, muy capacitada para elegir representantes de opiniones conocidas y orientar así la legislación y el gobierno, es incapaz de apreciar las leyes o los proyectos de ley que le sean sometidos, le falta para esto, como decía Sièyes, dos cosas necesarias: la instrucción para comprender estos proyectos y el tiempo para estudiarlos.

Para Linares Quintana, el plebiscito, en el sentido romanístico de la institución, no tiene cabida en las normas políticas de un Estado moderno de Derecho y lo único factible es el ejercicio popular de la iniciativa, es decir, la proposición al cuerpo legislativo de determinadas leyes para que éste resuelva, o el referéndum limitado a rechazar o a aceptar las leyes ya aprobadas por el cuerpo legislativo.

Hariou recuerda que la gran idea de Rousseau era el gobierno directo por la Asamblea del pueblo, cuyas deliberaciones expresaban la voluntad general y esa expresión era la ley. No se debía gobernar sino mediante las leyes así hechas, las que debían ser ejecutadas mediante agentes comisionados, algo así como ujires administrativos. De ese modo la soberanía del pueblo no quedaba enajenada⁶⁹.

Según este autor, el sistema representativo se puede combinar con el de las asambleas populares mediante el referéndum y plebiscito. En esa combinación del gobierno

⁶⁹ Hariou, Mauricio, Principios de Derecho Público y Constitucional. 2ª Edición. Edit. Reus, Madrid, 1972. pp. 344

semidirecto o semirepresentativo, no sólo subsisten las asambleas representativas por encima de la asamblea del pueblo, sino que aquéllas conservan la deliberación de la ley, quedando limitados a un voto sin deliberación formal.

3.4. La Iniciativa Popular

La iniciativa popular es en general una función de naturaleza pública, ejercida como derecho del cuerpo electoral o de una fracción del mismo a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.

Se desprende de lo anterior la existencia de dos tipos de iniciativa popular que son: la formulada o articulada y la simple. La primera es la formulación y presentación al órgano legislativo de un proyecto de ley íntegramente articulado; la segunda, es la exigencia de una parte del cuerpo electoral para que se someta a la deliberación de las cámaras una acción legislativa determinada, indicando tan sólo la idea general o básica del propósito sin detalles minuciosos.

Si la legislatura acoge favorablemente la iniciativa y la convierte en ley, acaba el proceso; de lo contrario, continúa el trámite ante el cuerpo electoral que habrá de pronunciarse directa y definitivamente.

En cuanto a los antecedentes de la institución, podemos señalar que la misma fue adoptada primeramente en Francia, en el año de 1793, fecha en que fue regulada en su constitución. Posteriormente comenzó a ser aplicada en Suiza en algunos de sus cantones y en numerosos estados de Estados Unidos de América, donde ha tenido gran aceptación.

3.4.1. Concepto.

La iniciativa popular como procedimiento legislativo especial, autoriza al pueblo, o más propiamente dicho al cuerpo electoral a introducir innovaciones en la legislación con o sin el consentimiento o conformidad de los órganos habitualmente competentes para ello. En efecto, esta institución no se limita a suscitar la consideración de un problema legal sino que impone su trámite imperiosamente y puede llegar a forzar la decisión afirmativa, cuando la legislatura se niega, si el cuerpo electoral se pronuncia en favor. La iniciativa popular es una de las formas en que puede ejercitarse el sufragio. A decir de García Pelayo "es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes"⁷⁰.

Según Sánchez Viamonte, "se llama iniciativa a la manifestación de voluntad popular con propósitos de legislación, por medio de la cual el pueblo, o conjunto de

⁷⁰ *García Pelayo, Manuel*. op. cit. p. 554

ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al congreso un proyecto de ley".⁷¹

En cuanto a lo anterior, es importante señalar que la iniciativa llámase legislativa, cuando se refiere a una ley ordinaria y constitucional si se refiere al texto constitucional.

En Estados Unidos existe también la iniciativa en materia constitucional, no para la legislación de la Unión, sino para los Estados miembros. También fue adoptada tras la guerra de 1914—1919, por un cierto número de Estados europeos, sobre todo en Weimar.

3.5. La Revocación Popular.

La revocación popular es una institución originada en Inglaterra, que consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir su mandato o han perdido la confianza que en ellos se había depositado.

Esta institución, halla su base existencial en el espíritu democrático puro que, atendiendo a la idea del mandato imperativo y de las instrucciones obligatorias, se inclina al

⁷¹ *Sánchez Viamonte, Carlos. op. cit. p.195*

critorio de la constante revocabilidad de los representantes del pueblo.

Legon señala que "la destitución popular es el procedimiento de la democracia semidirecta correspondiente a lo que en el sistema representativo se llama *juicio político*, aplicable a quienes han sido nombrados en firme para un periodo de tiempo durante el cual gozan de autoridad para desempeñarse según su propia convicción"⁷².

Bidart Campos señala por su parte que "la destitución popular, revocatoria o recall, es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral o una fracción del mismo solicita someter a consulta la permanencia de un gobernante en el ejercicio de su función. Si el resultado final de la consulta arroja un resultado contrario al desempeño de esa función por parte del gobernante, éste cesa en su cargo"⁷³.

La revocación popular como institución de la democracia semidirecta, es conocida en los Estados Unidos con el nombre de recall, y se utiliza en el orden municipal y estatal. Su primera aparición se dio en la Carta Comunal de la ciudad de Los Ángeles, en 1903; el primer estado que lo incorpora a sus normas fue el de Oregon en 1908, extendiéndose a California, Arizona, Idaho, Washington, Colorado, etc.

El recall norteamericano consiste en intentar la remoción, mediante solicitud de un número determinado de

⁷² Legon, *Faustino J.L.* op. cit. p. 313

⁷³ Bidart Campos, *José Germán.* op. cit. p. 257

ciudadanos. Puede una sola vez procederse a reelegir para el cargo: si el acusado es destituido, simultáneamente ocupa su cargo el nuevo designado.

El derecho de revocación popular ha llegado a extenderse asimismo, respecto de los jueces; pero con menos convicción y con éxito legal más reducido. A menudo se le reprocha ser desmoralizante por la continua amenaza del capricho popular, sin embargo, consideramos que dicha institución si bien es cierto que adolece de vicios, sabiéndola encauzar adecuadamente puede llegar a ser uno de los medios más eficaces de control popular del poder político.

3.6. La apelación de sentencias.

La exigencia cada vez más creciente del pueblo de participar en los actos trascendentales del poder político, ha conducido a someter a la decisión del cuerpo electoral los pronunciamientos de los tribunales. A semejanza de la *provocatio ad populum*, que en Roma sometía a resolución del cuerpo electoral o comicios centuriados la suerte definitiva en las condenas capitales, modernamente se sujeta a votación una sentencia judicial, especialmente, cuando en ella se declara la inconstitucionalidad de la ley.

La apelación de sentencias como una institución más de la democracia semidirecta, puede ser definida como "el procedimiento mediante el cual se somete a votación del

cuerpo electoral una sentencia judicial que ha declarado la inconstitucionalidad de la norma".⁷⁴

La apelación de las sentencias, apareció en los Estados Unidos como una ofensiva contra la supremacía judicial caracterizada por la facultad de anular leyes por razones de institucionalidad, sobre todo en relación con el problema del auge de la legislación social contenida por reiterados pronunciamientos judiciales que declaraban inconstitucionales medidas referentes al derecho laboral. Pareció a no pocos que el remedio a tal conflicto sería llevar esos asuntos al pronunciamiento de la ciudadanía en expresión directa, considerando que si un pueblo es quien dicta la constitución, debe poder interpretarla. En consecuencia se habló de recall o de referéndum de sentencias.

La apelación de sentencias surgió como una variante del recall, aunque ha sido poco utilizada, es interesante como medio de control popular para vigilar que las leyes no contradigan el espíritu de la constitución.

Ha sido criticada en el ámbito doctrinal, argumentando que no sería aconsejable su implantación, pues abandonar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley a un voto mayoritario emitido en las urnas, obteniendo una forma apresurada y tal vez nerviosa, no sólo introduce confusiones legales sino que destruye la eficacia de la Constitución.

⁷⁴ Idem. p. 257

"No es necesario que una función tan técnica y especializada como la administración de la justicia, quede pendiente en su efectividad de la decisión multitudinaria de quienes son totalmente incompetentes para ejercerla o valorarla"⁷⁵.

⁷⁵ *ibidem*, p. 411

Capítulo 4

Modernización del Derecho Electoral Mexicano con la Introducción de Formas de Democracia Semidirecta.

4.1. Derecho Electoral.

El estudio del Derecho Electoral puede ser enfocado desde una perspectiva política, dada su vinculación a los principios doctrinarios de la democracia representativa, que inspira su ejercicio y práctica para la integración de los órganos estatales.

El análisis normativo del derecho electoral debe hacerse, entonces, con los métodos e instrumentos del derecho en general.

En los últimos años se ha considerado al Derecho Electoral como elemento vital para la práctica de la democracia representativa, dando lugar a que en algunos países, fundamentalmente europeos, se hayan escrito obras de especialistas que han considerado la conveniencia de deslindar los aspectos técnicos que lo caracterizan para darle su debido tratamiento dentro del orden normativo.

4.1.1. Concepto.

Considerando la importancia del Derecho Electoral, Cotteret y Emeri expresan "que está constituido por el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en

el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican"⁷⁶.

En conclusión, Francisco Berlín Valenzuela considera que "el Derecho Electoral es el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas"⁷⁷.

4.1.2. El sufragio.

La democracia como ideal y forma de vida de los pueblos, necesita para su perfeccionamiento de instituciones capaces de fortalecerla y procedimientos que la hagan más operativa. En el sufragio, uno de los elementos al que le corresponde desempeñar un papel de extraordinaria importancia, porque constituye el fundamento básico en que debe apoyarse un verdadero proceso democratizador.

La doctrina del Derecho Electoral le ha venido dedicando preferente atención al sufragio, el cual es analizado también por otras disciplinas debido al interés que su estudio representa.

⁷⁶ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. Los sistemas Electorales. Edit. Okios—tau, Barcelona, 1973. pp. 12 y 13

⁷⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y Praxis Político Electoral. op. cit. p. 75

Para la organización de los gobiernos representativos, el sufragio es un elemento esencial de gran trascendencia jurídica y política, que le hace alcanzar un excepcional interés práctico. No sólo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como medio de participación de éste en las decisiones gubernamentales y principio legitimador de todo poder político. Atendiendo a esto, Sánchez Viamonte lo ha definido acertadamente como "toda manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación"⁷⁸. En el mismo sentido Fayt considera que el sufragio "consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del poder"⁷⁹; distinguiendo la función electoral y la función de participación como características del mismo.

4.2. La elección.

La representación como institución política, da lugar a las elecciones que hacen posible la transmisión periódica del

⁷⁸ *Sánchez Viamonte, Carlos. Manual de Derecho Constitucional*. Edit. Kapeluz, 2ª Edición, Buenos Aires, 1956, p. 194

⁷⁹ *Fayt, Carlos S. Sufragio y Representación Política*. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1978, p. 7

poder de autoridad. Estas consisten esencialmente en la designación que hacen los ciudadanos de las personas que deben integrar los órganos electivos del Estado, designación que se hace periódicamente, mediante la emisión de votos, y en las que participa el cuerpo electoral, es decir el conjunto de ciudadanos con derechos políticos.

La elección como procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, es una de las formas de acción política concreta del pueblo a través de la cual el cuerpo electoral expresa por medio del voto su voluntad acerca de quienes deben integrar los órganos representativos del Estado. Se comprende que aunque no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, no hay duda de que esta forma del sufragio permite la intervención política expresa de una amplia representación del todo social. De ahí que se considere al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral.

De lo anterior, se desprende que elegir es una función pública, porque implica la ejecución de un acto de interés general; determinar la integración gobierno del Estado. Consecuentemente, el elector es un funcionario público que desempeña la tarea de seleccionar las personas que deben ejercer los cargos políticos de naturaleza electiva, y en el desempeño de la función está obligado a renegar la voluntad general de su esfera social.

Consecuentemente, se desprende que no cabe duda que las elecciones constituyen uno de los procedimientos más

idóneos de expresión popular en la vida de un Estado que enarbola los ideales democráticos. Sin embargo, los liberales han desconfiado durante mucho tiempo de la elección, porque concede un medio de acción considerable a las masas populares. Por otra parte, las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.

Hemos dicho ya, que el objetivo reconocido de las elecciones es la designación por los ciudadanos de quienes ostentando su representación van a ejercer el poder político en una comunidad. Este objetivo encierra en realidad tres funciones principales: "producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación"⁸⁰.

En cuanto a la primera de sus funciones, podemos decir que no cabe duda que aceptando el origen popular de la soberanía y abandonada la posibilidad de la democracia directa, la necesidad de designar un cuerpo representativo capaz de actuar en nombre de la colectividad lleva a la práctica electoral. El segundo de los objetivos atribuidos a las elecciones es el de producir gobierno, es decir, facilitar la puesta en marcha de programas políticos y designar a los equipos encargados de llevarlos a la práctica.

⁸⁰ *Francesc de Carreras, Josep M. Las Elecciones*. Edit. Blume 1ª Edición, Barcelona, 1977. pp. 21-30

La tercera función de unas elecciones es lo que, en términos generales, llama Carreras su virtualidad legitimadora: "las elecciones son, en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquel carisma que la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada otorgaba en otras comunidades políticas"⁸¹.

Es de comprender, que el origen electoral de la autoridad la hace aceptable a los ojos de quienes deben someterse a ella, pues es el mismo pueblo el que en última instancia legitima a través de las elecciones el proceder político de sus gobernantes. A su vez, las consultas electorales brindan la oportunidad a los ciudadanos de expresar su adhesión al aspecto central de la democracia representativa. Es en general, el momento más solemne que se presenta al hombre común para intervenir en los asuntos públicos. Dejar que las urnas hablen supone el abandono de los medios violentos para dirimir las contiendas, la disparidad de opiniones o el enfrentamiento de intereses. Con las elecciones las minorías dejan oír su voz en el seno de los órganos del poder y, en consecuencia, se ven menos tentadas a recurrir a medios violentos para obtener una correspondiente consideración.

Podemos concluir diciendo, que las elecciones son hoy en día uno de los procedimientos más ejemplificativos de expresión democrática. "Cualquier persona que aspire a conducir los destinos de un pueblo por la ruta de la democracia, tiene que ir en busca del apoyo de los miembros

⁸¹ *Idem.* p. 28

de su comunidad para legitimarse a sí mismo lo que significa la realización de elecciones libres y periódicas, a través de las cuales la ciudadanía se convierte en agente del cambio y la transformación social y política"⁸².

Si la representación es definida simplemente como un *idem sentire*, como el hecho de «coincidir con la opinión de», cualquier método de selección, o incluso la ausencia de todo método, puede servir. Lo que importa no es el procedimiento que pueda asegurar mejor la coincidencia de opiniones (y de comportamiento) entre el representante y el representado, sino la existencia de esa coincidencia.

En principio, no puede haber representación (salvo la existencial) si los representados no tienen alguna forma de protegerse a sí mismos, puesto que, en cualquier otro caso, estarían a merced de sus presuntos representantes. Y puesto que, en última instancia, la representación política solo proporciona una salvaguardia electoral, *en este caso* no puede haber representación política sin elección.

Las elecciones no son, *per se*, un medio suficiente.

⁸² *Berlin Valenzuela, Francisco. Teoría y Praxis Política Electoral*, op. cit. p. 77

4.3. Etapas del Proceso Electoral.

A decir de Cotteret y Emeri, "la operación electoral puede ser definida como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados"⁸³.

En México, el Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones.

El proceso electoral es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo a la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del proceso electoral, se distinguen con claridad tres etapas que son:

- 1. Convocatoria–Votación.**
- 2. Escrutinio–Integración.**
- 3. Convocatoria Participativa–Declaratoria de Opción Triunfante.**

⁸³ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. op. cit. p. 15

4.3.1. Convocatoria–Votación.

Esta etapa va desde el momento en que se convoca a la elección hasta que se cierra la casilla.

La convocatoria es el anuncio o escrito con que se cita o llama a distintas personas para que concurran a lugar o acto determinado. Cabanellas señala, que es un acto en virtud del cual se cita o llama, por escrito, personal o público anuncio, a una o varias personas, para que concurran a un determinado lugar, en día y hora fijados de antemano. También se denomina así el Decreto por el cual se llama a Cortes, a las elecciones para las mismas⁸⁴.

La etapa de preparación de la elección o convocatoria, se inicia con la primera sesión que el Consejo General del IFE celebre durante la primera semana del mes de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

La **Convocatoria** requiere de los siguientes elementos:

1. los electores; 2. los elegibles y candidatos y, 3. las organizaciones electorales que intervienen en el proceso.

1. Los **Electores**.— la calidad de electores es determinada por la estrecha relación que existe entre los miembros del cuerpo electoral y el sufragio. Pueden ser definidos como los individuos que gozan del derecho al voto y que reúnen los

⁸⁴ Cabanellas, *Guillermo*. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I, 6ª Edición, Bibliográfica Omeba, 1968, p. 523

requisitos que las leyes de la materia establecen para su intervención en el proceso electoral.

Ya que el voto y el sufragio se confunden a menudo, Carlos S. Fayt, señala al respecto que “el voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político ... constituye una forma de expresión de voluntad. Con relación al sufragio político y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno, el voto constituye el hecho de su ejercicio. La actividad que cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configura un acto político y no un derecho jurídico”⁸⁵.

Atendiendo al sufragio como derecho político, Mackenzie divide los requisitos generales que debe reunir una persona para ser elector de acuerdo con cuatro criterios que son:

1. *Ciudadanía.*— Este concepto es la expresión de la capacidad especial de la aptitud política del sujeto que ha de funcionar para cuestiones político–electorales, por ello, el objeto se sitúa en los elementos que deben darse subjetivamente para considerar que una persona tiene capacidad electoral (intelectuales, morales y de interés). “El estatuto del ciudadano varía en la medida de las proporciones que arrojan las interacciones de las fuerzas políticas y las necesidades de legitimación e integración de cada sistema político”⁸⁶.
2. *Edad.*— Es un requisito indispensable. Se ha fijado atendiendo a un criterio declarado de madurez intelectual

⁸⁵ Fayt, Carlos S. *Sufragio y Representación Política*. op. cit. p. 10

⁸⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. op. cit. p. 230

y política y a un criterio oculto de temor a que la participación de la juventud al ejercer sus derechos electorales se manifieste contraria a sus tendencias conservadoras. La preocupación de los gobiernos se centra, actualmente, en tener una mayor base legitimadora que los respalde.

3. **Sexo.**— En la actualidad, la mayoría de los países reconoce el voto a ambos sexos; la razón del voto otorgado a las mujeres, es resultado de la universalización del sufragio.
4. **Vecindad.**— La importancia del domicilio o vecindad, deviene no sólo de su relación con el padrón electoral sino, fundamentalmente, del hecho de que fijan la jurisdicción del acto electoral, tanto para el ejercicio del sufragio, como para la intervención de las autoridades que deben conocer y resolver los conflictos surgidos durante el desarrollo mismo del proceso.

2. **Los Elegibles y Candidatos.**— La *elegibilidad* es el aspecto positivo que debe reunir una persona para poder presentarse como candidato en un proceso electoral. Los *candidatos* son "todas aquellas personas que figuran en una lista de partido o como independiente de un grupo para concurrir a unas elecciones"⁸⁷.

Los partidos políticos nacionales son los únicos que pueden solicitar registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas a diputados y senadores a elegirse por el

⁸⁷ Gil Robles, José María y Nicolás Pérez Serrano. *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*. Edit. Taurus, Madrid, 1977. p. 38

principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, mismas que se consideran fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. Los partidos políticos están obligados a promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.

Dentro de esta etapa, las campañas electorales llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados son el aspecto determinante para la obtención del voto. Las campañas se conforman primordialmente por dos aspectos: los actos de campaña (reuniones públicas, asambleas, marchas, etc.) y la propaganda electoral (escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones).

- 3. Las *organizaciones electorales que intervienen en el proceso.***— El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Entre sus fines destacan: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político—electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y, llevar a cabo la

promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

La **Votación** se inicia con los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500.

En cada casilla se procura la instalación de mamparas donde los votantes puedan decidir el sentido de su sufragio. El diseño y ubicación de éstas se hará de manera que garanticen plenamente el secreto del voto.

Durante el día de la elección, se levanta un acta de la jornada electoral que contiene datos comunes a todas las elecciones y las actas relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones; los funcionarios de casilla (Presidente, Secretario y Escrutadores) y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla deberán, sin excepción, firmar el acta. Una vez llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el Presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación.

Iniciada la votación, no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo

mostrar su Credencial para Votar con fotografía; una vez comprobado que elector aparece en las listas nominales, el Presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque sus boletas en el círculo o cuadro correspondiente al partido político por el que sufragará, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto. Acto seguido, el elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente. El Secretario de la casilla anotará la palabra "votó" en la lista nominal correspondiente y procederá a marcar la Credencial para Votar con fotografía; impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del elector y devolverle su Credencial para Votar.

La votación se cerrará a las 18:00 horas; podrá cerrarse antes de la hora fijada cuando el Presidente y el Secretario certifiquen que hayan votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente; sólo permanecerá abierta después de la hora fijada cuando se encuentren electores formados para votar, en este caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 horas hayan votado.

Acto seguido, el Secretario llenará el apartado correspondiente al cierre de votación del acta de la jornada electoral que contendrá la hora de cierre de la votación y la causa por la que se cerró antes o después de las 18:00 horas.

4.3.2. Escrutinio–Integración.

Esta etapa comienza desde el cierre de la votación hasta el reconocimiento oficial de los candidatos triunfadores por parte de los órganos correspondientes.

El **escrutinio** es la operación electoral consistente en el cómputo de los votos emitidos en una determinada demarcación (sección o circunscripción) electoral. El escrutinio en la sección —o *escrutinio provisional*— comprende, en primer término, la calificación de los sufragios como válidos o nulos; los primeros pueden ser votos en blanco o votos a candidaturas. En segundo término, el escrutinio sirve para determinar el número de votos obtenidos por cada candidatura, que le son asignados por la Mesa de la sección. Este escrutinio en la sección ha de comenzar inmediatamente después del fin de la votación y se rige por los principios de publicidad y unidad del acto.

El *escrutinio general* toma como base los resultados de los anteriores, lo lleva a cabo el órgano de la Administración electoral, cuya competencia abarca toda la circunscripción y consiste en la determinación de la autenticidad externa de la documentación recibida de las secciones primero, y el recuento de los votos computados en las secciones después, respetando su calificación (como válidos, nulos o válidos en blanco), así como su asignación a las candidaturas. En puridad, el escrutinio general concluye con la proclamación de los electos. En todo caso, el escrutinio general también es

público (aunque con publicidad limitada a los directamente interesados) y se rige por el principio de unidad de acto.

Una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla.

El **cómputo** es la operación simple de concretar en números el resultado de una elección.

Una vez computados los sufragios, el Secretario de la casilla deberá remitir el paquete electoral (boletas contadas, boletas sobrantes, votos nulos, actas, padrón, etc.) a su Consejo Distrital pegando afuera de la casilla el resultado obtenido.

Un sistema electoral deberá permitir la formación de mayorías de gobierno coherentes y estables. El escrutinio, con base en los sistemas de gobierno ideal puede agruparse en: 1. Escrutinio mayoritario; 2. Escrutinio con base en la representación proporcional y; 3. Escrutinio mixto.

En el **escrutinio mayoritario**, se evalúan los votos en una relación simple que atiende al número de votos obtenidos por cada candidato. En su forma más simple, su inconveniente radica en que el triunfador puede ser el producto de la votación de un número reducido de electores. Este problema se intenta corregir a través de la *mayoría absoluta*, misma que hace indispensable que el candidato ganador reúna la mitad más

uno de los sufragios emitidos. Puede darse el caso de que ninguno obtenga la mayoría requerida por lo que se hará una segunda vuelta electoral en la que se resolverá por mayoría relativa. El escrutinio mayoritario puede ser *uninominal* (por una persona determinada) o *plurinominal* (por listas de candidatos). La principal virtud de este escrutinio es su simplicidad.

En el ***escrutinio con base en la representación proporcional*** , el objetivo es atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de escaños proporcional a su fuerza numérica. La representación proporcional surge como una lucha de las minorías por compartir el poder. Los sistemas de representación proporcional puros aplican de manera exclusiva el principio de proporcionalidad y sirven para integrar órganos colegiados mediante dos supuestos de operación: la existencia de listas de candidatos y, el marco geográfico en el que funcionan. Estos supuestos de operación se conjugan para dar lugar a los Sistemas de Representación Proporcional Integral y Aproximado.

El primero se caracteriza por la existencia de una sola circunscripción que abarca todo el territorio de un país y por el funcionamiento de listas generales presentadas por los partidos o por grupos independientes que comprenden el número de personas equivalentes a los puestos a elegir. La esencia del *Sistema de Representación Proporcional Integral*, a decir del Dr. Berlín Valenzuela estriba en que: "el cociente electoral, obtenido de dividir el sufragio total entre los escaños a proveer, se relacione con la votación obtenida por cada una

de las listas para determinar el número de puestos a los que tienen derecho. Si hecho esto quedaran algunos restos, se adjudican de acuerdo con dos criterios: bien a la lista que obtuvo el mayor número de votos sobrantes a la que se le asignan todos los escaños pendientes, o bien, repartiéndolos más proporcionalmente, otorgándole un asiento parlamentario a cada lista de acuerdo con los sobrantes en orden decreciente”⁸⁸.

El *Sistema de Representación Proporcional Aproximado* se refiere específicamente a cuando las listas rigen sobre circunscripciones específicas del territorio nacional, su principal inconveniente es la dificultad para manejar sistemas electorales simples por lo que se tiende a distribuir y aprovechar los votos sobrantes mediante cuatro mecanismos: 1. *Del resto más amplio* (una vez obtenido el cociente electoral se extraen los restos y los partidos o listas que tengan los más amplios reciben los escaños no adjudicados mediante la aprobación del cociente); 2. *De la media más elevada* (se distribuyen los escaños de acuerdo al cociente electoral añadiendo a cada partido o lista un escaño ficticio con el propósito de obtener la media necesaria, se agrega el número de escaños obtenido por el ficticio y se divide entre el número de la votación obtenida por partido o lista); 3. *Del número repartidor* (opera dividiendo los votos obtenidos por partido por la serie natural de números limitada hasta coincidir con el número de candidatas a elegir; los resultados se clasifican en orden decreciente y cuando se obtienen tantos resultados

⁸⁸ *Berlin Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral*. op. cit. p. 274

hasta el tope del número de escaños a proveer, se encuentra el número repartidor, el que sirve para sacar el número de escaños que le corresponde a cada partido, al dividirse entre el número de votos obtenidos por ellos) y; 4. *Del cociente rectificado* (disminuye el cociente electoral cuando este resulta superior al número de votos obtenidos por los partidos, lo que se logra añadiendo una unidad ficticia a los escaños a proveer para obtener dicho cociente, si el obtenido no resuelve el problema se agrega entonces otra unidad ficticia y se repite la operación).

La representación proporcional funciona con base a las listas de candidatos que formulan los partidos políticos. La doctrina señala cuatro clases de listas:

1. **Listas bloqueadas.**— Una vez registradas por los partidos políticos, no pueden modificarse o agregarse en forma alguna. La adjudicación de escaños se hace de acuerdo al orden progresivo que guardan los candidatos en la propia lista.
2. **Listas libres.**— Los partidos políticos seleccionan de entre los miembros de las listas registradas a los candidatos que, independientemente de su colocación en las mismas, puedan resultar beneficiados con un escaño.
3. **Listas preferenciales.**— En estas listas, el elector puede alterar el orden según su simpatía por determinado candidato.
4. **Listas conjugadas.**— El elector tiene la posibilidad de conjugar varias listas en una sola (mediante una papeleta en la que inscribe los nombres que prefiere de entre varias listas); los partidos políticos pueden integrar listas únicas

como consecuencia de alianzas, coaliciones o pactos, modificando las registradas originalmente.

El cómputo de circunscripción plurinominal es la suma que realiza cada uno de los Consejos Locales del IFE con residencia en las capitales designadas como cabecera de circunscripción, de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección por el principio de representación proporcional en la propia circunscripción.

El **escrutinio mixto**, nace como un reflejo de las circunstancias que caracterizan la vida de las diversas sociedades en las que son aplicados, por lo que su eficacia y validez dependen de la oportunidad, conocimiento y correspondencia con la realidad del lugar donde son implantados. La validez de éste, radica en la evolución congruente con los requerimientos políticos de la sociedad y con las necesidades del pluralismo democrático.

La **integración** se refiere al reconocimiento oficial de los ganadores en la contienda electoral por parte de la autoridad competente. En el caso de los Diputados de mayoría relativa, concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados, el Presidente del Consejo Distrital del IFE expedirá la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo en el caso de que los integrantes de la fórmula fueren inelegibles. El Consejo Local otorgará la declaración de validez de la elección y la elegibilidad de los candidatos de las fórmulas para senador

que hubiesen obtenido el triunfo y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación. El Consejo General del Instituto Federal Electoral asignará los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional a los partidos políticos, una vez que el Tribunal Federal Electoral haya resuelto las impugnaciones interpuestas, mediante constancias de asignación proporcional informando a la Oficialía Mayor de las Cámaras de Diputados y Senadores.

4.3.3. Convocatoria Participativa–Declaratoria de Opción Triunfante.

Da inicio con la integración del órgano hasta que se expide la convocatoria para la renovación de sus titulares. "Esta etapa sólo es posible sobre la idea del concepto de elección–participación y no con el concepto tradicional de elección–dimisión, siendo su tiempo aquel en que se encuentra latente la participación del electorado, pero que se actualiza por convocatorias específicas relacionadas con cada caso concreto"⁸⁹.

La tercera etapa se refiere a la necesidad de participación de los grupos pluralistas. Se trata de atender a la continuidad y presencia permanente y latente del propio electorado en la vida política.

⁸⁹ *Idem.* p. 226

El cuerpo electoral se constituye pues, en un órgano permanente de decisión en los actos del gobierno sirviéndose de algunas instituciones comunes y de las mismas técnicas de las etapas anteriores; su funcionamiento no es periódico y no tiende a integrar órganos del Estado, ya que el tiempo en que puede presentarse se inicia durante la vigencia de los órganos ya formados.

En la elección-participación, es necesaria una convocatoria para cada asunto sometido a la consideración del cuerpo electoral, la que constituye el dispositivo que pone en marcha el procedimiento para actualizar la voluntad del cuerpo electoral que se encuentra latente. La convocatoria es producto de una situación circunstancial relativa al asunto cuestionado, tienen mayor importancia como fuente inmediata del procedimiento que rige la operación electoral.

La convocatoria deberá contener con precisión la exposición de motivos, el planteamiento del asunto sometido a consulta, lugar, fecha y reglas de la votación, los modos de la emisión del sufragio y los modos del escrutinio, además de las disposiciones que se consideren relevantes para la votación.

El procedimiento debe contener un periodo en el que los partidos políticos, los grupos interesados y los ciudadanos orienten al electorado para que tomen conciencia de la cuestión y participen otorgando su voto en favor o en contra de un asunto determinado, es decir, a través de la expresión **sí** o **no**.

Con el escrutinio debe lograrse que la proclamación sea rápida, clara y eficaz. Esto con el objeto de infundir confianza en el electorado, en los grupos ciudadanos y en los partidos políticos participantes.

Capítulo 5

Derecho Comparado

El presente capítulo será dividido para su estudio en dos regiones: Europa y América Latina. Los países que se desarrollarán son sólo algunos ejemplos de las formas de democracia semidirecta o participativa en el mundo.

5.1. Referéndum en Alemania.

Hasta la fecha sólo han habido dos referéndum en Alemania: uno en el Estado Federal de Baden–Württemberg y recientemente en el caso de Berlín–Brandenburg cuando los residentes de ambos Estados Federales (Berlín y Brandenburg) tuvieron que decidir si querían o no formar un solo Estado Federal lo cual fue rechazado.

Con base en lo expuesto en el Capítulo 3 (Democracia Participativa) y partiendo de las definiciones vertidas, advertimos que la Constitución de la República Federal de Alemania utiliza erróneamente el término referéndum pues, la modificación de fronteras no es de manera alguna, una disposición jurídica sino eminentemente política por lo que, debiera utilizarse el término plebiscito.

5.1.1. Constitución de la República Federal de Alemania.

El artículo 29 (modificación de fronteras), determina que las fronteras podrán ser modificadas para asegurar que el

Estado (Länder), en virtud de su tamaño y capacidad, puede efectivamente desarrollar sus funciones. Dicha consideración se hará tomando en cuenta los aspectos regional, histórico y cultural, los propósitos económicos y los requerimientos de la política y la planeación regional.

Las modificaciones de fronteras serán introducidas mediante ley federal que requerirá confirmación vía referéndum. El Estado afectado será consultado.

Un referéndum se verificará en el Estado cuyos territorios o partes de un nuevo estado o estado con fronteras redefinidas se forme (Estado afectado). La cuestión a votación será si el estado permanece con sus fronteras existentes o si un nuevo estado o un estado con fronteras redefinidas deberá formarse. El voto será a favor de la formación de un nuevo estado o de un estado con fronteras redefinidas; si la modificación es aceptada por una mayoría de votantes del futuro territorio de ese estado en los territorios o partes que serán modificados. El voto no será a favor si en el territorio de un estado afectado existe una mayoría de votantes que lo rechacen; este rechazo, sin embargo, no tendrá consecuencias si en una parte del territorio afectado éste se aprueba por una mayoría de dos tercios, a menos que en la totalidad del territorio del estado afectado una mayoría de dos tercios repruebe la modificación.

En una comunidad homogénea y definida en un área económica disgregada en varios estados y que tenga una población de al menos un millón, diez de los ciudadanos con

capacidad de votar en las elecciones de la Cámara Baja (Bundestag) que se sometan a la petición de que el área en cuestión pertenezca a un estado, la ley federal entrará en vigor a los dos años siguientes y determinará si las fronteras del estado afectado se modificarán de acuerdo a lo estipulado o si un referéndum se verificará en el estado afectado.

El referéndum establecerá si la modificación de fronteras propuesta en la ley contó con aprobación. La ley puede contener diversas pero no más de dos propuestas de referéndum. Si la mayoría aprueba la modificación de fronteras propuestas, la ley federal entrará en vigor a los dos años siguientes y determinará si dichas modificaciones se introducirán. Si el referéndum es aprobado, una ley federal proveerá la formación del estado propuesto y entrará en vigor a los dos años siguientes del referéndum y no requerirá de confirmación posterior vía referéndum.

La mayoría en un referéndum será la de los ciudadanos con derecho a voto, al menos un cuarto de aquéllos capacitados para votar en las elecciones de la Cámara Baja (Bundestag). Los detalles de los referenda y peticiones serán materia de una ley federal específica a cada caso que contendrá además, que estas peticiones no se repetirán en un período de cinco años.

El artículo 118 (modificación de fronteras estatales en el sudeste) establece que las fronteras de los territorios que comprenden Länder Baden, Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollen serán modificadas mediante

acuerdos de los propios estados, en contravención a lo dispuesto por el artículo 29. Si no se alcanza ningún acuerdo de modificación se efectuará por medio de una ley federal que surja de un referéndum.

El artículo 118-A (modificación de fronteras en el estado de Berlín [Land Berlin] y Brandenburg [Land Brandenburg]) determina que cualquier modificación de fronteras en los territorios que comprenden el estado de Berlín y el estado de Brandenburg podrán, en contravención con las disposiciones del artículo 29 efectuarse por acuerdo entre los dos estados y con la participación de sus electores.

5.2. Referéndum en Dinamarca.

Como en muchos otros países de Europa, en Dinamarca se viene practicando el referéndum. Hasta la fecha, se han verificado 11 referenda con distintos objetos en los que la ciudadanía se ha manifestado. El último en llevarse a cabo fue la adhesión al Tratado de Maastrich.

<i>Porcentaje de votantes</i>				
<i>Fecha</i>	<i>Objeto de referéndum</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Resultado</i>
Mayo 28, 1953	Enmienda Constitucional, introducción del sistema unicameral. Propuesta para una nueva Constitución en Mayo de 1953 (edad mínima para votar 25 años)	45.8	12.3	Enmienda adoptada

Porcentaje de votantes				
Fecha	Objeto de referéndum	Si	No	Resultado
Mayo 28, 1953	Reducción de la edad para votar de 23 a 21 años (los votantes más jóvenes de 21 años)	25.0	30.0	La edad para votar de 23 años no se cambió
Mayo 30, 1961	Proposición para reducir la edad para votar en las elecciones parlamentarias (Folketing) de 23 a 21 años	20.3	16.6	Se redujo la edad para votar a 21 años
Junio 25, 1963	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley sobre la adquisición de granjas feudales 2. Ley sobre la renta o usufructo de granjas feudales 3. Prioridad del gobierno local para legislar en materia presupuestal 4. Ley sobre conservación de recursos naturales 	27.7	44.5	Leyes adoptadas
		27.9	44.3	
		28.7	45.6	
		30.8	41.5	
Junio 24, 1969	Proposición para reducir la edad para votar en las elecciones parlamentarias (Folketing) de 21 a 18 años	13.6	49.8	La edad para votar de 21 años no se cambió
Septiembre 21, 1971	Proposición para reducir la edad para votar en las elecciones parlamentarias (Folketing) de 21 a 20 años	47.4	36.5	Se redujo la edad para votar a 20 años
Octubre 2, 1972	Proposición de integrarse a organismos de la Comunidad Europea	56.7	32.9	Ingreso a la Comunidad Europea adoptado

<i>Porcentaje de votantes</i>				
<i>Fecha</i>	<i>Objeto de referéndum</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>Resultado</i>
Septiembre 19, 1978	Proposición para reducir la edad para votar en las elecciones parlamentarias (Folketing) de 20 a 18 años	42.0	29.0	Proposición aceptada
Febrero 27, 1986	Ratificación del Acto de Alianza Europea	42.0	32.7	Ratificación aceptada
Junio 2, 1992	Adhesión de Dinamarca al Tratado de Maastricht	40.5	41.7	Adhesión rechazada
Mayo 18, 1993	Adhesión de Dinamarca al Tratado de Maastricht suplida por el Convenio de Edimburgo	48.6	37.0	Adhesión aceptada

5.2.1. Constitución del Reino de Dinamarca.

El artículo 42 relativo al referéndum, establece que cuando una ley haya sido aprobada por el Parlamento (Folketing), un tercio de los miembros del Parlamento podrán, dentro de los tres días hábiles anteriores a su aprobación final, solicitar al presidente que la ley sea sometida a referéndum. Esta petición se hará por escrito y signada por los miembros que realizan la propuesta. A excepción de la instancia mencionada, ninguna ley puede someterse a referéndum pues recibirá la Aprobación Real antes de la expiración del límite de tiempo establecido, o antes de que la petición de referéndum previamente mencionada tenga lugar.

Cuando el referéndum sobre una ley haya sido solicitado, el Parlamento podrá, dentro de un período de cinco días hábiles siguientes a la aprobación final de una ley, resolver que la ley deberá ser retirada.

Cuando el Parlamento no haya emitido resolución alguna, deberá notificarse al Primer Ministro sin dilación alguna que la ley será sometida a referéndum, quien mandará publicar la ley junto con la petición de realización de referéndum. El referéndum se verificará de acuerdo con la decisión del Primer Ministro, en no menos de doce y no más de dieciocho días hábiles posteriores a la publicación de la ley.

La votación del referéndum será a favor o en contra de la ley. Para que la ley sea rechazada, la mayoría de los electores votantes y no menos de treinta por ciento de la población capacitada para votar, deberá votar en contra de la ley.

Leyes financieras, leyes de expropiación adicional, leyes de expropiación provisionales, leyes sobre préstamos gubernamentales, leyes adicionadas, leyes sobre salarios y pensiones, leyes sobre naturalización, leyes sobre apropiación, leyes sobre impuestos (directos o indirectos), así como leyes introducidas con el propósito de descargar obligaciones contractuales existentes no serán sometidas a referéndum.

En estado de emergencia una ley que regularmente se sometería a referéndum recibirá la Aprobación Real inmediatamente después de su promulgación, siempre que la

ley contenga una especificación al respecto. Cuando, un tercio de los miembros del Parlamento soliciten un referéndum en la ley o el Acto de Aprobación Real, el referéndum se llevará a cabo de acuerdo con las especificaciones siguientes: cuando el acto es rechazado por referéndum, se anunciará por el Primer Ministro sin dilación alguna, y dentro de los catorce días siguientes a la verificación del referéndum. Desde la fecha del anuncio el Acto será ineficaz.

Las reglas para referenda, incluida la verificación de referenda en las Islas Faroe y en Groenlandia, deberán especificarse en un estatuto para cada caso en particular.

El artículo 68 (enmiendas constitucionales) prescribe que el Parlamento aprobará una ley para los propósitos de una nueva previsión constitucional, siempre que el gobierno acceda en esta materia se instituirá un mandato para la elección de nuevos miembros del Parlamento. Si la ley es aprobada sin enmiendas por los miembros del Parlamento después de la elección, la ley será, dentro de los seis meses posteriores a su promulgación, sometida a los electores para su aprobación o rechazo por votación directa. Las reglas para esta votación deberán especificarse en un estatuto. Si la mayoría de los votantes y, al menos el cuarenta por ciento del electorado, vota a favor de la promulgación de la ley por el Parlamento, y si la ley recibe la Aprobación Real, formará parte de la Constitución.

5.3. Iniciativa Legislativa Popular y Referéndum en España.

En el régimen constitucional español y, aunque la Constitución la prescribe, no se ha registrado iniciativa legislativa popular alguna.

Por lo que corresponde a los referenda y, tomando como base las definiciones vertidas en el Capítulo 3 (Democracia Participativa), podemos afirmar que se han verificado dos referenda:

- Aprobación de la Ley para la Reforma Política (24. XI. 1976).
- Aprobación de la Constitución Española (6. XII. 1978).

En ambos casos, la aprobación contó con la participación del electorado superior al 92.73%; hacemos esta aseveración con base en las definiciones vertidas por diversos autores sobre el referéndum y el plebiscito.

Aunque la Constitución Española no contiene la figura del plebiscito, se le emplea indistintamente con el referéndum aunque en realidad se hagan consultas de índole política y no jurídica como en los casos de:

- Aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (25.X.1979).
- Aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña (25.X.1979).

- **Iniciativa del Proceso Autonómico para Andalucía por la vía del Artículo 151 de la Constitución (28. II. 1980).**
- **Aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia (21. XII. 1980).**
- **Referéndum del estatuto de Autonomía para Andalucía (20.X.1981).**
- **Referéndum sobre la incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (12. III. 1986).**

La respuesta en todos los referenda fue afirmativa, salvo en el caso de la iniciativa autonómica andaluza.

5.3.1. Constitución Española de 1978

En lo referente a la **Iniciativa Legislativa Popular**, el artículo 9.2. dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por su parte, el artículo 87.3. establece que una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley . En todo caso no se exigirán menos de 500 000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

El artículo 131.1. prescribe que el Estado, mediante la ley, podrá planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El mismo artículo 131.2. prescribe que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

El artículo 134.1. establece que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y las Cortes Generales, su examen, enmienda y elaboración.

En lo que toca al **Referéndum**, el artículo 92.1. determina que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas en referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El artículo 92.2. especifica que el Referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados. Una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.

El artículo 143.2. prescribe que la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

Por su parte, el artículo 151.1. determina que cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

El artículo 152.1. especifica que en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema

representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

El artículo 152.2. determina que una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

El artículo 167.1. establece que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que sea votado por el Congreso y el Senado.

El mismo artículo 167.2. prescribe que de no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

El referido artículo 167.3. determina que una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Por su parte, el artículo 168.1. establece que cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial, se procederá a la aprobación por el principio de la mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

El mismo artículo 168.2. prescribe que las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

El referido artículo 168.3. señala que una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

5.3.2. Ley Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

La Constitución conforma al régimen político español como una monarquía parlamentaria y, por consiguiente, como una democracia representativa. La participación popular en el Gobierno de Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales.

Ello no es óbice para que, siguiendo la tendencia de los más modernos Estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos de la vida pública. La norma fundamental articula, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos.

En esta misma línea, la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500,000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, incrementar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es

ampliamente sentida por electorado pero que, no obstante, no encuentran eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría. De ahí que la Constitución, amen de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante la ley orgánica, la forma concreta de ejercicio de la iniciativa popular.

La Ley Orgánica trata de recoger con máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política, se canalice al ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías. Así, quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular solo las materias que lo están expresamente por la obra del artículo 87.3 de la Constitución, sino también aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado.

La puesta en marcha del procedimiento exige, al objeto de evitar eventuales vaguedades, dispersiones o contradicciones internas, la presentación de un texto articulado dotado de unidad sustantiva, texto que debe ser presentado por una Comisión Promotora. Se establece, con el fin de evitar gastos y esfuerzos inútiles, en examen de admisibilidad del texto, que corre a cargo de la Mesa del Congreso, contra cuya decisión al respecto puede la Comisión promotora entablar el recurso de ampara ante el Tribunal Constitucional. Se asegura, de esta forma, y antes de que se realice gasto o esfuerzo alguno, la plena certeza de que el texto goza de la necesaria pulcritud técnica y de la precisa adecuación a la Constitución. De ahí que los parámetros del juicio de administrabilidad sean además de la ya citada unidad sustantiva del texto articulado y de la lógica de adecuación de la materia de objeto de la iniciativa a las prescripciones constitucionales, la no existencia de un proyecto o proposición de la Ley en tramitación parlamentaria o de un mandato legislativo en vigor; lo primero, porque haría inútil la iniciativa; lo segundo, por cuanto, además de concurrir la misma inutilidad, supondría la yuxtaposición de la iniciativa al mandato conferido al ejecutivo por los representantes populares.

Una vez admitida la proposición se inicia el procedimiento de la recogida de las 500,000 firmas constitucionalmente exigidas, para lo que se establece un plazo máximo de seis meses, pues resulta evidente la inconveniencia del proceso quede abierto con carácter indefinido. La garantía de la regularidad del procedimiento de recogida de las firmas se encomienda a la Junta Electoral

Central, auxiliada por las Juntas Provinciales. Ello se debe a la relativa similitud entre el proceso electoral y el de recogida de firmas y cómputo de las mismas, así como a la infraestructura, que abarca la totalidad del territorio español, de que disponen las Juntas Electorales. La inscripción de firmantes en el Censo Electoral, que debe de mostrarse acompañando la certificación de la misma, obedece, igualmente, a las mismas razones que se dan el proceso electoral, como son, por ejemplo, acreditar la capacidad del firmante y evitar una eventual multiplicidad de firmas por un mismo ciudadano. A los firmantes por su parte, se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a los pliegos de firmas que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la Comisión Promotora, que añade a quienes habitualmente dan la fe pública, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. Al respecto cabe señalar que el decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso que es resultado de la disolución de las Cámaras puede no afectar, por razones obvias, a la iniciativa popular ya en y tramitación parlamentaria, aunque es posible reiniciar ésta si las Cámaras así lo acuerdan.

Por último, se establece una compensación estatal por los gastos realizados, siempre y cuando se alcance el número de firmas exigidas para que prospere la iniciativa. Se pretende

con ello evitar que resulte oneroso el ejercicio de una forma de participación en la vida pública reconocida en la Constitución.

Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución. Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. *Las que, según la Constitución son propias de leyes orgánicas.*
2. *Las de naturaleza tributaria.*
3. *Las de carácter internacional.*
4. *Las referencias a la prerrogativa de gracia.*
5. *Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución.*

1. La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley suscritas por las firmas de, al menos, 500,000 electores autenticadas en la forma que determina la presente Ley.
2. El escrito de presentación deberá contener:
 - a) El texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos.
 - b) Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley.
 - c) La relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos.

El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, de la documentación exigida en artículo anterior. Si la iniciativa se presentara fuera de los periodos de sesión parlamentaria, los plazos comenzarán a computarse en el periodo siguiente a la presentación de dicha documentación.

En cuanto al trámite de admisión de la iniciativa:

1. La mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad.
2. Son causas de inadmisión de la proposición:
 - a) Que tenga por objeto algunas de las materias excluidas de la iniciativa popular.
 - b) Que no se hayan complementado los requisitos. No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.
 - c) El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí.
 - d) La previa existencia en el Congreso o en el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
 - e) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o substancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

- f) La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular.
3. La resolución de la Mesa de la Cámara se notificará a la Comisión Promotora y se publicará de acuerdo con lo que al efecto disponga el reglamento del Congreso de los Diputados.

La posibilidad de amparo ante el Tribunal Constitucional sólo se admitirá si:

1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.
2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5, el procedimiento seguirá su curso.
3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicara a las promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes.

La iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma se efectuará:

1. Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.
2. La Junta Electoral Central notificará a la Comisión promotora la admisión de la proposición, al objeto de que se proceda a la recogida de las firmas requeridas.
3. El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a las Juntas Electorales Provinciales de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra causa mayor apreciada por la mesa del congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas caducará la iniciativa.

En cuanto a los pliegos para la recogida de firmas, se verificarán:

1. Recibida la notificación de admisión de la notificación la Comisión Promotora presentara ante la Junta Electoral Central en papel de oficio los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán el texto íntegro de la proposición.
2. Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego se acompañará en pliegos aparte que se unirán al destinado a recoger las firmas, de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose.
3. Recibidos los pliegos por la Junta Electoral Central ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los sellará, numerará, y devolverá a la Comisión Promotora.

La autenticación de las firmas se llevarán a cabo cuando:

1. Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se haya inscrito.
2. La firma deberá ser autenticada por un notario, por un secretario judicial o por el secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.
3. La autenticación deberá indicar la fecha y podrá se colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha deberá consignarse el número de firmas contenidas en el pliego.

Los fedatarios especiales se estatuirán:

1. Sin perjuicio de lo indicado en el artículo anterior las firmas podrán ser también autenticada por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora.
2. Podrán adquirir la condición de fedatarios especiales los ciudadanos españoles que, en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley.
3. Los fedatarios especiales incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la Ley.

La remisión de los pliegos a las Juntas Electorales Provinciales y el papel auxiliar de las mismas se verificará cuando:

1. Los pliegos que contengan las firmas recogidas, a cada uno de los cuales se acompañará certificado que acredite la inscripción de los firmantes en el censo electoral como mayores de edad, serán enviados a la Junta Electoral Provincial para su comprobación y recuento inicial. La Junta Electoral Provincial, en el plazo de quince días, los remitirá a la Junta Electoral Central.
2. La Junta Electoral Central podrá solicitar de las Juntas Provinciales la ayuda necesaria para la acreditación de las firmas.
3. La Comisión Promotora podrá recabar en cualquier momento de las Juntas Electorales Provinciales la información que estime pertinente respecto del número de firmas recogidas.

En cuanto a la presentación, comprobación y recuento de las firmas:

1. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, ésta procederá a su comprobación y recuento definitivos.
2. Las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en la Ley se declararán inválidas y no serán computadas.
3. Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de firmas que obren en su poder.

La tramitación parlamentaria se verificará:

1. Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación

de la proposición, que quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

2. El debate se iniciará mediante la lectura del documento a que se refiere el artículo 3, apartado 2.b), de la Ley Orgánica.

Referente a la no caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras, la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso, presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas.

La compensación estatal por los gastos realizados se realizará:

1. El Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria.
2. Los gastos deberán ser justificados en forma por la Comisión Promotora. La compensación estatal no excederá, en ningún caso, de treinta millones de pesetas. Esta cantidad será revisada periódicamente por las Cortes Generales.

5.3.3. Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.

El referéndum, en sus distintas modalidades se celebrará de acuerdo con las operaciones y procedimientos regulados en la Ley Orgánica. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y referendado por su Presidente.

El Real Decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro del proyecto a disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del propio Real Decreto.

El Real Decreto de convocatoria del referéndum se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y se insertará íntegramente en los "Boletines Oficiales" de todas las provincias españolas o de las Comunidades Autónomas y de las provincias afectadas por la celebración de aquél; asimismo, habrá de difundirse en todos los diarios que se editen en ellas

y en los de mayor circulación en España dentro de los cinco días naturales siguientes a su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"; igualmente se fijará en los tabloneros de edictos de la totalidad de los ayuntamientos afectados, así como en todas las representaciones diplomáticas y consulares y será difundido por radio y televisión.

No podrá celebrarse referéndum, en ninguna de sus modalidades, durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en algunos de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado en referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria. Tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración, en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales o de otro referéndum. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera de celebrarse en el periodo antes señalado, debiéndose proceder a nueva convocatoria.

El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta. La circunscripción será, en todo caso, la provincia. Asimismo constituirán circunscripciones electorales las ciudades de Ceuta y Melilla.

El referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta.

En los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, será condición previa la Comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno. Del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo 167.3 de la Constitución. Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

La ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151.1 de la Constitución se ajustará a los siguientes términos:

1. La iniciativa autonómica deberá acreditarse mediante elevación al Gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, adoptados con las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local, dentro del plazo prevenido en el artículo 143.2 de la Constitución y haciendo constar que se ejercita la facultad otorgada por el artículo 151.1 de la misma.

2. El Gobierno declarará acreditada la iniciativa siempre que se hubieran cumplido los requisitos en el apartado anterior.
3. Una vez acreditada la iniciativa, el Gobierno procederá a la convocatoria del referéndum en el plazo de cinco meses, fijándose la fecha concreta de su celebración, oído el órgano de gobierno de Ente Preautonómico respectivo.
4. Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años. Esto no obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. Previa solicitud de la mayoría de Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior.

La aprobación por referéndum de un Estatuto de Autonomía de acuerdo con lo establecido en los números 3 y 5 del artículo 151 de la Constitución, requerirá la previa comunicación al Presidente del Gobierno del texto resultante en el primer caso o del texto aprobado por las Cortes Generales en el segundo. Recibida la comunicación se procederá a la convocatoria del referéndum, dentro del plazo

de tres meses, en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. El Estatuto se entenderá aprobado cuando obtenga en cada provincia mayoría de votos afirmativos de los válidamente emitidos, siguiéndose en tal caso la tramitación prevista en la Constitución. A falta de esa mayoría en una o varias provincias, podrá constituirse en las restantes la Comunidad Autónoma proyectada, siempre que concurren los siguientes requisitos:

Primero: Que dichas restantes provincias serán limítrofes.

Segundo: Que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto. En tal caso, el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales, a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial.

Cuando el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que se haya celebrado la consulta, no procederá reiterar la elaboración del nuevo estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum haya obtenido un resultado positivo se constituyan en comunidad autónoma si se cumpliesen los requisitos establecidos en el apartado anterior.

El referéndum para la modificación de estatutos de autonomía previsto en el artículo 152.2 de la Constitución requerirá previamente el cumplimiento de los trámites de

reforma establecidos en ellos, o en su defecto, de los que fueran precisos para su aprobación, debiendo ser convocado en el plazo de seis meses desde el cumplimiento de los mismos.

El procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley. Las facultades atribuidas en dicho régimen a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones se entenderán referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido, al menos un tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiere la consulta, en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados.

Las Juntas Electorales se constituirán, para el desempeño de sus funciones dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la publicación del Real Decreto de convocatoria, con los Vocales a que se refiere el número siguiente.

Dentro de los primeros diez días hábiles del plazo establecido en el número anterior, los grupos políticos a que se refiere el apartado 2 del artículo 11 presentarán ante las Juntas las propuestas para la designación de los Vocales correspondientes. En el día hábil siguiente a la expiración de este plazo, las Juntas se reunirán para efectuar, a la vista de las propuestas o en defecto de ellas, la designación de Vocales. Una vez constituidas, las Juntas ordenará la

publicación de su Constitución en el "Boletín Oficial del Estado" o en el de la provincia, según proceda.

La fijación del número límite de las Secciones en que se distribuirán los votantes de cada circunscripción se realizará por las Juntas Electorales provinciales, de acuerdo con la legislación electoral general, dentro de los diez siguientes a su constitución. Las Juntas de Zona se reunirán en sesión pública dentro de los cinco días siguientes a la fijación de las secciones y procederán, de acuerdo con la legislación electoral, a la designación de las personas que hubieren de integrar las mesas encargadas de presidir las votaciones.

Durante la campaña de propaganda los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Solo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional. En este caso serán beneficiarios de los espacios los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales en proporcional número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales.
- b) En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley, los espacios se concederán en emisiones, en horas de gran audiencia o en publicaciones que cubran las provincias en que se celebra el referéndum. En este caso serán beneficiarios los Grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados,

conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum y en la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma o en defecto de esta, en cualquiera de las Diputaciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum.

Los envíos postales de propaganda para el referéndum gozarán de franquicia y servicio especial en la forma que reglamentariamente se establezca. La campaña no podrá tener una duración inferior a diez, y superior a veinte días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación. Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación, difusión total o parcial o comentario de los elementos o resultados de cualquier encuesta o sondeos de opinión, así como las operaciones de simulación de voto realizadas a partir de sondeos de opinión, que estén directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum.

La votación se realizará por medio de papeletas y sobre ajustados a modelo oficial y contendrá impreso el texto de la consulta. La decisión del votante sólo podrá ser "sí" o "no" o quedar en blanco, se tendrán por nulas las papeletas que ni se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión de votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta. El elector entregará el sobre que contenga la papeleta al Presidente de Mesa, quien lo depositará en la urna. En el escrutinio del referéndum se deberá establecer en número de electores, el de votantes, el

de votos en pro y en contra del texto sometido a la consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos.

El acto de escrutinio general se verificará por la Juntas Electorales Provinciales correspondientes, el quinto día hábil siguiente al de la votación.

Transcurridos cinco días desde la realización del escrutinio general, las Juntas Electorales Provinciales, sino se hubieran interpuesto recursos contencioso—electorales, efectuarán la proclamación de resultados y las comunicarán inmediatamente a la Junta Electoral Central. En caso de recurso contencioso electoral, las Juntas Electorales Provinciales comunicarán a la Central, el resultado el mismo día en que se les notifique la sentencia. Cuando el referéndum afecte a más de una provincia, la Junta Electoral Central, en sesión convocada por su Presidente, tan pronto como disponga de los resultados de todas las provincias afectadas, procederá a resumir, a la vista de las actas emitidas por las Juntas Electorales Provinciales, los resultados del referéndum. La Junta Electoral Central, a través de su Presidente, declarará oficialmente los resultados del referéndum y los comunicará de inmediato a los Presidentes del Gobierno, del Congreso de los Diputados y del Senado. La Junta Electoral Central dispondrá la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de los resultados finales provinciales y, en su caso, nacionales, que tendrán carácter de resultados oficiales definitivos. Asimismo las Juntas Electorales Provinciales dispondrán de la publicación, en los correspondientes "Boletines Oficiales de la Provincia", de los resultados finales de los Municipios. Cuando

se trate de referéndum celebrado en el ámbito de una Comunidad Autónoma, los resultados serán publicados igualmente en el "Boletín" o "Diario Oficial" de la misma.

Contra los acuerdos de las Juntas podrán interponerse los recursos o impugnaciones previstos en la legislación electoral general. Podrán ser objeto de recurso contencioso-electoral, los acuerdos que sobre los resultados del escrutinio general adopten las Juntas Electorales Provinciales. El recurso contencioso-electoral se interpondrá ante la Junta que hubiere adoptado el acuerdo objeto del mismo, en el plazo de cinco días siguientes a su adopción. El procedimiento del recurso contencioso-electoral será el establecido en la legislación electoral para el que tiene por objeto la validez de las elecciones. Estarán legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral o para oponerse a los que se interpongan, los representantes de los Grupos políticos. En los referéndum sobre iniciativa del proceso autonómico, estarán también legitimadas las Corporaciones locales en cuyo ámbito territorial se haya celebrado el referéndum. Serán competentes para conocer estos recursos las salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales. La sentencia pronunciará algunos de los fallos siguientes:

- a) Inadmisibilidad del recurso.
- b) Validez de la votación y de la proclamación de resultados en la provincia a que se refiere.
- c) Validez de la votación con nueva proclamación de resultados.
- d) Nulidad de la votación y necesidad de efectuar una nueva convocatoria en el ámbito correspondiente cuando los

hechos recogidos en la sentencia fuesen determinantes del resultado.

Contra la sentencia que recaiga en estos recursos contencioso—electorales no podrá interponerse recurso alguno ordinario o extraordinario.

5.3.4. Reglamento del Congreso de los Diputados en España.

El artículo 161 (Del referéndum consultivo) determina que:

1. Requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados la propuesta de Decreto que eleve el Presidente del Gobierno al Rey para convocatoria de un referéndum consultivo sobre alguna cuestión política de especial trascendencia.
2. El mensaje o comunicación que al efecto dirija el Presidente del Gobierno al Congreso será debatido en el Pleno de la Cámara. El debate se ajustará a las normas previstas para el de totalidad.
3. La decisión del Congreso será comunicada por el Presidente de la Cámara al del Gobierno.

5.4. Referéndum en Francia.

Francia contó hasta la Constitución de 1927 con plebiscitos; la mala interpretación con la que se le ha utilizado para legitimar poderes como el de Napoleón en 1799 y Luis Napoleón en 1852 producto del propio cesarismo francés, provocaron una desnaturalización del término regresando al referéndum.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se han verificado diversos referéndum:

- 21/10/1945 Nueva Constitución.
- 13/10/1946 Constitución de la Cuarta República.
- 12/10/1947 Integración de la región de Tende a Francia (Sur-Este).
- 28/09/1958 Constitución de la Quinta República.
- 08/01/1961 Autodeterminación de Argelia.
- 08/04/1961 Acuerdos de Evian (fin de la Guerra de Argelia).
- 28/10/1962 Nueva Constitución que permite la elección de Presidente de la República por sufragio universal.
- 27/04/1969 Proyecto de ley sobre la Constitución para la creación de las regiones y la renovación de los estatutos del Senado. (La respuesta fue negativa y provocó la renuncia del General de Gaulle al poder).
- 23/04/1972 Ampliación de la Comunidad Europea. Nuevos miembros: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.
- 06/11/1988 Estatuto de la región de la Nueva Caledonia.

- 20/09/1992 Tratado de Maastricht.

5.4.1. Constitución Francesa.

El artículo 3 (párrafo 1º) establece que la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía referéndum.

El artículo 11 determina que el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones. Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del plazo señalado en el artículo anterior.

El artículo 60 prescribe que el Consejo Constitucional velará por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclamará sus resultados.

5.4.2. Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia

Proposiciones de referéndum

El artículo 122 establece que:

1. Con motivo de los debates sobre los proyectos de ley a que se refiere el artículo 11 de la Constitución, sólo se podrá presentar una moción para proponer que se someta a referéndum el proyecto en discusión.
2. Dicha moción deberá firmarse por una décima parte, por lo menos, de los miembros de la Asamblea. No puede contener ninguna condición o reserva ni implicar ninguna enmienda al texto presentado por el Gobierno. Se aplicará al caso el procedimiento fijado por el artículo 51, apartado primero (celebración de sesiones plenarias).
3. La moción se discutirá inmediatamente antes de la discusión general del proyecto o, si hubiera comenzado la discusión general, a partir de su presentación. Se requerirá, para pasar a su examen, que se compruebe que están presentes, efectivamente, en la sesión los firmantes. La moción tendrá preferencia, en su caso, sobre las cuestiones previas.
4. Se podrá dar por terminada la discusión de acuerdo con lo previsto en el artículo 57 (celebración de sesiones plenarias). Después del cierre de la discusión se podrá conceder la palabra para explicar el voto. Seguidamente, el Presidente someterá la moción a votación.

El artículo 123 señala que:

1. La aprobación de la moción suspende la discusión del proyecto de ley. Se transmitirá inmediatamente al Senado la

moción aprobada por la asamblea, acompañada del texto al cual se refiere.

2. Si el Senado no aprobase la moción en el plazo de treinta días a partir de la fecha de transmisión, se reanudará la discusión del proyecto en la Asamblea en el punto en que hubiera quedado interrumpida. No se admitirá entonces ninguna nueva moción para proponer un referéndum.
3. Se suspenderá dicho plazo entre los períodos ordinarios de sesiones o cuando se impida la inscripción de la discusión de la moción en el orden del día del Senado por el ejercicio de la preferencia prevista en el artículo 48, apartado primero (orden del día), de la Constitución.

El artículo 124 prescribe:

1. Cuando el Senado plantee ante la Asamblea una moción para proponer que se someta a referéndum un proyecto de ley en discusión en dicha Cámara, se enviará inmediatamente la moción a una Comisión. Se inscribirá obligatoriamente en cabeza del orden del día complementario de la Asamblea si el Gobierno no pidiese la inscripción en el orden del día preferente.
2. La asamblea resolverá en el plazo de treinta días a partir de la transmisión que le hizo el Senado. El plazo se suspenderá entre los períodos ordinarios de sesiones o cuando se impidiese la inscripción de la discusión de la moción en el orden de día de la Asamblea por el ejercicio de la preferencia prevista en el artículo 48, apartado primero (orden del día), de la Constitución.
3. Si se aprobase la moción, el Presidente de la Asamblea informará de ello al Presidente del Senado. Notificará al

Presidente de la República el texto de la moción aprobada conjuntamente por las dos Cámaras, que se publicará en el "Diario Oficial".

4. Si se rechazase la moción, el Presidente de la Asamblea informará de ello al Presidente del Senado. La Asamblea pasará a continuación del orden del día. No será posible ya ante la Asamblea— ninguna moción para someter el proyecto a referéndum.

El artículo 125 especifica que cuando el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, resuelva someter a referéndum un proyecto de ley del que conozca la Asamblea Nacional, se interrumpirá inmediatamente la discusión del texto.

5.5. Referéndum en Italia.

Se han verificado cinco referéndum en Italia, el primero tuvo lugar el 2 de junio de 1946 y su objetivo fue la instauración de la República. Tres más se han realizado sobre temas familiares: el matrimonio, el divorcio y el aborto. El último se verificó sobre las elecciones generales de este año.

La institución del referéndum fue introducida en Italia por la nueva Constitución, pero ya había sido hecha una aplicación del mismo en el campo constitucional en 1946⁹⁰, en ocasión de

⁹⁰ Legislación del 15 de octubre de 1925.

la formación de la Asamblea que preparó dicha Constitución, habiendo sido llamados entonces los electores, además de votar por la nómina de los componentes de la Asamblea, para escoger entre la instauración de la forma republicana o la conservación de la forma monárquica⁹¹.

Mientras que el referéndum de 1946 encuentra su justificación en la exigencia largamente escuchada de que fuera el Cuerpo Electoral el que declarara si prefería la institución de la monarquía o la de la república, en diferentes motivos se inspira el referéndum disciplinado por la Constitución.

La Constitución de 1947 se basa sobre el principio democrático, cuyo contenido se encuentra en muchas de sus normas, ya sea a través de declaraciones, o en la disciplina de diversas instituciones.

Sin ponernos a recordar especialmente las diversas normas que expresan dicho principio. Se considera, para los fines del argumento en examen, que el referéndum, en el significado asumido en la historia constitucional, representa uno de los aspectos de la democracia. Y éste fue el intento el constituyente, como resulta ampliamente de las discusiones en el seno de la Asamblea constituyente.

Admitida la oportunidad del referéndum, desde un punto de vista general, para dar oportunidad al Cuerpo electoral de

⁹¹ Al mismo tiempo de la elección para la Asamblea, el pueblo será llamado a decidir mediante referéndum la forma institucional del Estado (monarquía o república).

participar directamente en algunas importantes deliberaciones relacionadas a las actividades del gobierno y legislativa —en las cuales está intrínseca especialmente la función de órganos formados por Cuerpo electoral o sobre la base de una orientación política expresada por el mismo— quedaba el problema de establecer concretamente los casos de referéndum. Este es el problema más delicado, ya sea porque el referéndum está dirigido a integrar los instrumentos de democracia directa y por lo tanto no puede tener más que una portada limitada, ya sea porque una extensión larga del mismo puede influir para dirigir la institución con fines de demagogia en vez de democracia. Por lo tanto el consistente se ha preocupado por la constitución del referéndum, como resulta de las discusiones efectuadas en el seno de la Asamblea constituyente, dirigidas sobre todo a este problema, y ha previsto la institución para situaciones de las cuales aparece oportuna una intervención directa del cuerpo electoral.

La Constitución prevé tres clases de referéndum que se refieren respectivamente: a) a la abrogación de leyes y actos que tengan el valor de leyes; b) a la aprobación de leyes constitucionales; c) a la adopción de leyes relacionadas a modificaciones territoriales de regiones, de provincias y de municipios.

Del contenido de cada una de las clases de referéndum se puede deducir que en la base de la institución está siempre la creencia de que, en ciertas situaciones, sea útil la decisión del Cuerpo electoral para que existan menos leyes que no respondan a las exigencias sociales y que el Parlamento crea

que debe abrogar, para evaluar el contenido de una deliberación del Parlamento que pueda dar lugar a perplejidad, para hacer más cierta la individualización de los intereses de los ciudadanos relacionados con modificaciones territoriales.

Estas observaciones se hacen aquí en forma anticipada, pero resultarán más claras cuando se expongan los principios que disciplinan cada forma de referéndum. Es a través de esta investigación, de hecho, como se puede conocer más fácilmente la finaliza del referéndum.

El referéndum dirigido a la abrogación de una ley, o referéndum abrogativo, como es llamado comúnmente, es el que se refiere de manera inmediata al ejercicio de la función legislativa, pudiendo el pueblo actuar, en su medio, para abrogar leyes.

Dispone el artículo 75 constitucional que "está indicado un referéndum popular para deliberar la abrogación total o parcial de una ley o de un acto que tenga el valor de ley, cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco consejos regionales". Agrega, en el 2^a párrafo, que el referéndum no es admitido para las leyes tributarias y de balance, de amnistía y de indulto y de autorización para ratificar tratados internacionales.

La norma establece, por una parte, el objeto del referéndum y por otra, las condiciones necesarias para su ejercicio y los límites dentro de los cuales puede desarrollarse.

El objeto está claro por lo que respecta al contenido de la deliberación en que desembocará el referéndum, que puede ser de abrogación total o parcial de una ley o de un acto que tenga valor de ley, pero discutido en relación a la naturaleza de la ley que puede ser abolida. Se discute de hecho si el referéndum abrogativo se aplica sólo a leyes ordinarias – además de los actos que tengan valor de leyes ordinarias– o si también se puede extender a las leyes constitucionales.

Por parte de una dirección doctrinal, se cree que el artículo 75, hablando de ley sin otra especificación, se refiera a la ley ordinaria y a la constitucional. “Ya que las leyes de revisión de la Constitución –escribe el AMORTH– son, si así se puede decir, *leyes más leyes* que las normales provisiones legislativas, no se nota una razón para oponerse a una solución afirmativa más larga, y por lo tanto para la adopción del referéndum en cada una de las hipótesis antes citadas”⁹².

De opinión diferente es la otra dirección, la cual encuentra un argumento de objeción del hecho de que en la Constitución existe un artículo relativo a la formación de las leyes ordinarias y otro para las leyes constitucionales, observando que, si el constituyente ha colocado el artículo 75 en el primero esos títulos, significa que ha querido relacionarlo sólo a las leyes ordinarias.

La aclaración no parece segura considerando que algunos principios colocados en el título sobre la formación de

⁹² AMORTH, *La Constitución Italiana*, Milán, 1948, p. 20

leyes ordinarias se aplican a la formación de las leyes de revisión de la Constitución, donde no queden en contraste con la naturaleza de las leyes constitucionales y no haya nada dispuesto en el título de estas últimas.

Sin embargo, parece convincente la observación que para la formación de las leyes constitucionales está previsto un procedimiento más rígido del establecido para las leyes, deduciéndose de esto que cuando se admita el referéndum abrogativo para las leyes constitucionales, se anula la garantía sancionada por la Constitución con someter a un procedimiento complejo las leyes de revisión de la Constitución.

Aún más decisiva es para la resolución del problema, la circunstancia de que el referéndum no se aplica a todas las leyes ordinarias, estando prohibido por las leyes indicadas en el segundo párrafo; de donde se deriva que, si por efecto del referéndum no se pueden abrogar todas las leyes, mucho menos se puede abrogar una ley constitucional. Sería en cambio de muy poca utilidad el precepto contenido en el 2º párrafo del artículo 75, ya que también ese podría ser abrogado mediante referéndum.

Condición para el ejercicio del referéndum es que se formule la perspectiva solicitud por parte de 500,000 electores o de 5 consejos regionales.

La solicitud constituye el acto inicial o preparatorio del referéndum, del mismo modo en que la proposición o diseño de ley, por parte de alguno de los sujetos a los cuales la

Constitución demanda el relativo poder, representa el acto inicial del procedimiento legislativo.

Esta tiene aspectos de analogía con la iniciativa de ley atribuida a 50,000 electores por el artículo 71 constitucional, con la diferencia que esta última podrá ser objeto de enmiendas ya que se inserta a un procedimiento que se desarrollará frente al Parlamento, mientras la solicitud de referéndum abrogativo no puede ser modificada.

La solicitud efectuada por 5 consejos regionales presenta la característica del acto complejo, ya que estos consejos, al efectuar su proposición de referéndum, quedan separados uno por el otro. Los Consejos regionales no se reúnen para proceder a una deliberación común, sino que adoptan cada uno una actuación propia, que se unirá con la de los otros, para dar vida a una deliberación que resulta de la fusión de las distintas actuaciones.

La situación es análoga a la de la proposición de la ley por iniciativa de 500,000 electores. Como en este caso, cada elector expresa su voluntad favorable a la solicitud de referéndum, y tal voluntad se une con la de otros electores hasta alcanzar el número de 500,000, que determinará una solicitud de referéndum; igualmente para los Consejos regionales, la solicitud del referéndum es la resultante de las distintas voluntades expresadas por estos, pero dirigidas a un mismo objetivo. A consecuencia de la solicitud de referéndum, se establece un procedimiento legislativo especial, que se lleva a cabo, de preferencia, en el ámbito del Cuerpo Electoral y que

se distingue, por lo tanto, perfectamente del procedimiento legislativo normal frente a las Cámaras.

Está dicho que el procedimiento se desarrolla preferiblemente en el ámbito del Cuerpo Electoral en cuanto que un cierto momento, está subordinado a la circunstancia que la corte constitucional se haya pronunciado a favor de la admisión de la solicitud de referéndum; por lo que interviene en tal procedimiento la voluntad de un órgano constitucional distinto al Cuerpo Electoral.

Es en este momento del procedimiento del referéndum abrogativo que será examinado después de haber tratado en los límites puestos al mismo referéndum; y esto también por la consideración que existe en relación a estos límites, que se ha creído necesario someter la solicitud de referéndum al juicio de la Corte Constitucional, como se explicará más adelante.

El 2º párrafo del artículo 75 excluye del referéndum abrogativo las leyes tributarias y de balance, de amnistía y de indulto, y de autorización a ratificar tratados internacionales.

Estos límites han sido fijados en parte para evitar los peligros que se han mencionado, en parte por la dificultad del Cuerpo Electoral de aprobar algunas leyes para las cuales se solicita el conocimiento de elementos técnicos y una evaluación de situaciones que no puede tener el mencionado Cuerpo Electoral.

Al primer motivo va unida la exclusión de las leyes tributarias, de amnistía y del indulto.

Al segundo motivo, en cambio, está ligada la prohibición de someter a referéndum las leyes de balance y de ratificación de tratados, no pareciendo que esto pueda limitarse por la delicadeza de la materia y por la necesidad de disponer de datos de los cuales no pueden tener un conocimiento completo las personas que no prestan colaboración directa con el aparato burocrático del Estado.

Por el hecho de que el referéndum abrogativo no se extiende a las leyes indicadas en el párrafo anterior, ha emanado la exigencia de que la relativa solicitud fuese sometida a un control preventivo, para evitar que, por medio de referéndum, se introduzcan normas que posteriormente serán declaradas inconstitucionales.

Esta exigencia, madura después de la entrada en vigor de la Constitución, encontró aceptación en la Ley Constitucional 11-III-1953, no. 1, que, junto con otras atribuciones, han solicitado a la Corte Constitucional el juzgar si las peticiones de referéndum son admisibles a efectos del 2º párrafo del Artículo 75, precisando que las modalidades de tal juicio serán establecidas por la ley que disciplinará el desarrollo del referéndum popular. Está en discusión la naturaleza del juicio de la Corte Constitucional sobre la aceptación del referéndum.

Al respecto se debe mencionar en primer lugar, la dirección, manifestada en al sede parlamentaria, según la cual el juicio en examen se encuadra en la competencia de decidir sobre conflictos de atribuciones entre poderes del Estado. De esta opinión se había derivado que la autoridad competente que decidirá sobre la aceptación del referéndum podía ser regulada mediante ley ordinaria, en cuanto no se le atribuía a la Corte una competencia nueva. Pero la opinión no halló aceptación, de manera tal que se disciplinó esta competencia de la Corte con una disposición incluida en la mencionada ley constitucional. En efecto, para excluir la referencia al juicio sobre conflictos de atribución, bastaba hacer notar que los 500,000 electores y los 5 consejos regionales no constituyen poderes u órganos constitucionales, del Estado –necesarios para dirigirse a la hipótesis del conflicto– y, por otra parte, la solicitud de referéndum no se puede contraponer al Parlamento, ya que es un acto preparatorio de una previsión que tiene valor de Ley, pero no es una Ley.

Según opinión, el juicio expresado por la Corte Constitucional tiene naturaleza administrativa porque se desarrolla fuera de la protesta o de una pelea.

La opinión se deja a la tesis, autorizadamente sostenida, que el control preventivo sobre las leyes regionales –que presenta proyectos de analogía con el que se efectuó sobre la solicitud de referéndum abrogativo– la Corte Constitucional ejerce una actividad administrativa de carácter auxiliar, y más precisamente un control–garantía, que se desarrolló por una

oficina diferente de aquella a la que pertenece el órgano por el cual es controlado el acto.

Esta dirección no parece convincente en lo referente al juicio preventivo o en el sucesivo, ya que la actividad de la Corte se explica del mismo modo, estando dirigida a controlar un acto y anularlo si se retiene constitucionalmente ilegítimo. Si existe diferencia entre uno y otro juicio, esa se refiere a la naturaleza del acto en el cual se desarrolla el control, siendo este acto definitivo y ejecutorio en el juicio sucesivo preparatorio sea definitivo no ejecutorio en el juicio preventivo. Pero no es la naturaleza del acto sometido al control el que califica la actividad de la Corte; esta está caracterizada por el objetivo al que contempla, y si este tiende a eliminar una ilegitimidad constitucional, la naturaleza de la actividad de la Corte es siempre la misma; la circunstancia de que el control revista un acto preparatorio de un procedimiento legislativo, o sea un acto definitivo pero no ejecutorio, o sea también un acto definitivo y ejecutorio, se atiene al momento en que se cree que deba aceptarse la ilegitimidad en relación a los intereses que cada uno de estos actos perjudica.

Cuando se trate de penetrar más a fondo a la jurisdicción de legitimidad de la Corte, parece sostenerse que ésta, por lo que se refiere a la solicitud de referéndum, se encuadra en el ámbito de la jurisdicción voluntaria —en la consideración de que está dirigida, no a eliminar un conflicto en acción, sino a prevenir conflictos futuros— jurisdicción que, según la doctrina que prevalece hace largo tiempo, da lugar a una actividad jurisdiccional no administrativa.

Para demostrar cuanto se afirma, está la consideración de que en el juicio sobre la aprobación del referéndum, falta un conflicto de intereses: los 500,000 electores y los 5 consejos regionales que hicieron la solicitud de referéndum, no están en conflicto con el Parlamento, sino que ejercitan una función que se les reconoce por ley. Además, la oficina que será encargada de investir a la Corte constitucional del juicio sobre la aceptación del referéndum, desarrollará una función de impulso obligatoria, ya que la solicitud de referéndum se somete siempre al examen de la Corte, según lo dispuesto por el Artículo 2 de la L. 11-III-1953, No. 1.

Este último punto merece una breve aclaración.

Se presupone para el surgimiento del juicio sobre la aceptación del referéndum la existencia de una solicitud que se tendrá por formalmente válida por la oficina en que debe ser presentada y a la que corresponde transmitirla a la Corte constitucional. Esta oficina será encargada de investir a la Corte Constitucional del juicio sobre la aceptación del referéndum en cuanto se haya acertado de la legitimidad formal de la misma solicitud.

No puede desconocerse, de hecho, que corresponde a esa examinar la regularidad de las firmas de los 500,000 electores, si el número de las firmas corresponde al requerido por la constitución y si son formalmente válidas las deliberaciones de los 5 consejos regionales. Esta actividad será regulada por la ley ordinaria sobre referéndum que deberá emanarse, pero no parece que esta pueda prescindir de los

principios expuestos, ya sea porque estos correspondan a los señalados por nuestra legislación para situaciones análogas, o ya sea porque no puede pensarse que se deje lugar al procedimiento complejo de referéndum abrogativo sin haberse acertado antes de la regularidad formal de la solicitud de referéndum.

El referéndum constitucional, a diferencia del abrogativo, que da lugar a un procedimiento legislativo autónomo, se introduce en un procedimiento efectuado por el Parlamento.

El artículo 138 constitucional, después de haber dispuesto que "las leyes de revisión de la Constitución y las otras leyes constitucionales son adoptadas por cada Cámara con dos deliberaciones sucesivas con un intervalo no menor de tres meses, y son aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación", agrega: "Las mismas leyes son sometidas a referéndum popular cuando dentro de tres meses de su publicación, efectúe solicitud un quinto de los mismos de una Cámara o quinientos mil electores, o cinco consejos regionales. La ley sometida a referéndum no es promulgada, si no es aprobada por la mayoría de votos válidos.

No se da lugar a referéndum si la ley ha sido aprobada en la segunda votación de cada una de las Cámaras por la mayoría de dos tercios de sus componentes". De esta norma se deduce que el referéndum popular podrá encontrar aplicación sólo en caso de que la ley de revisión no haya sido aprobada, en la segunda votación, con la mayoría de los dos

tercios. No necesariamente será si la aprobación se efectúa con esa mayoría calificada; la ley es válida y deberá ser promulgada para volverse ejecutoria.

La ley de revisión aprobada por mayoría absoluta, en cambio, constituye un acto legislativo sometido a condición; es ley constitucional, pero no produce efectos, porque existe un lapso de tiempo dentro del cual determinados sujetos pueden pedir que esta se someta a referéndum popular. Es esta la circunstancia que tiene suspendida la validez de la ley de revisión aprobada por mayoría absoluta. Si la circunstancia no se verificara, la ley misma será eficaz y será promulgada por el Jefe del Estado.

En cambio en cuanto sea hecha solicitud de referéndum, la ley aprobada por mayoría absoluta será condicionada, por su eficacia, a la aprobación del Cuerpo electoral.

Esta opinión es rechazada por Mortati, quien dice que la intervención popular se debe poner como elemento constitutivo para la formación de la ley constitucional, ya sea que se haga solicitud de someter a referéndum popular la ley aprobada con la mayoría absoluta y el referéndum se concluya con la aprobación de la misma ley, o ya sea que falte la solicitud, considerando que en esta hipótesis el consenso popular se presume existente "porque está expresado tácitamente con la omisión del acto necesario a promover la manifestación expresa".

No creemos que la falta de la solicitud de someter a referéndum la ley constitucional pueda asumirse como acuerdo tácito, desde el momento que la omisión no es de la mayoría del Cuerpo electoral, sino que es de sujetos a los cuales se les reconoce el poder de solicitar el referéndum.

Estos sujetos son parcialmente diferentes de los previstos para el referéndum abrogativo. A parte del menor número de electores, 50,000 en vez de 500,000, existe la intervención de un quinto de los componentes de una Cámara, que encuentra su justificación en el hecho de que el referéndum constitucional toma su forma de un procedimiento legislativo desarrollado frente al Parlamento.

Otra diferencia entre esta forma de referéndum y el abrogativo se da por el número de electores que deben participar para la validez de la relativa deliberación. Mientras que para el referéndum abrogativo se solicita la votación de la mayoría de los electores –y esto evidentemente porque en este caso es tan solo la deliberación popular la que renueva el ordenamiento jurídico abrogando una ley– en el referéndum constitucional no está prescrito un número de participantes, por lo que la votación es válida cualquiera que sea el número de votantes.

La tercera forma de referéndum está prevista para las variaciones territoriales que pueden hacerse a las regiones, a las provincias y a los municipios.

Según el artículo 132 constitucional "se puede, con ley constitucional, escuchados los Consejos regionales, disponer

la fusión de regiones existentes o la creación de nuevas regiones con un mínimo de un millón de habitantes, cuando hagan la solicitud los consejos regionales que representen al menos un tercio de las poblaciones interesadas, y la propuesta sea aprobada con referéndum con la mayoría de las mismas poblaciones", como también "se puede, con referéndum y con ley de la República, escuchados los Consejos regionales, consentir en que provincias y municipios que hagan solicitud , sean separados de una región y agregados a otra".

A diferencia de las dos formas de referéndum ya examinadas, que expresan una voluntad deliberadamente del Cuerpo electoral y sobre el cual no le está permitido interferir a otro órgano constitucional, el referéndum relativo a variaciones territoriales tiene carácter consultivo si se concluye con una votación positiva, mientras que tiene carácter deliberativo si el resultado es negativo. El éxito positivo del referéndum sobre la propuesta de fusión de las regiones existentes, de creación de nuevas regiones, etc., constituye un momento necesario del procedimiento legislativo, pero no vincula al Parlamento, que es libre de aceptar o no la propuesta. Es diferente en la hipótesis en que la deliberación del Cuerpo electoral sea negativa; en este caso no es indicado proceder a las variaciones territoriales, ya que el éxito positivo del referéndum es condición para que pueda ejercitarse la facultad discrecional del Parlamento en orden a las variaciones territoriales.

Ha surgido la duda de que esta resolución sea válida solamente para la hipótesis prevista por el 1er. Párrafo del artículo 132 constitucional y no también para el 2o. Párrafo —en

la consideración que en este último la aprobación de la propuesta de referéndum no es asumida como condición del acto legislativo— pero, a pesar de la diferencia de lenguaje usada en sus disposiciones, creemos que no haya razón de distinción, porque es idéntica la situación, bajo el perfil de la lógica del sistema, en las dos hipótesis previstas respectivamente por el 1er. y 2º párrafo de la norma en examen. La diversa expresión literal estará relacionada a motivos de carácter lingüístico, para no repetir una dicción usada en el párrafo anterior, pero no autoriza al intérprete a pensar, porque no está nada clara, que el constituyente haya deseado seguir un sistema diferente. No sería comprensible, de hecho, el motivo por el cual el resultado negativo del referéndum sea vinculante para la fusión de regiones o la creación de nuevas regiones, y no lo sea para la separación de provincias y municipios de una región para ser agregados a otra.

Por otra parte, el considerar del mismo modo, en las dos hipótesis el resultado negativo del referéndum, encuentra correspondencia en el principio constitucional del respeto de las autonomías locales.

La iniciativa de las modificaciones territoriales y del relativo referéndum se le reconoce a los Consejos comunales y provinciales y no a los electores, siguiendo un sistema diverso del previsto por las otras dos formas de referéndum, que atribuyen la iniciativa también a los electores. El constituyente será inducido a esta disciplina por la consideración que en los municipios y en las provincias, cualquiera que sea su extensión

la relación entre electores y electos se coloca sobre un plano de inmediatez mucho más acentuada que la existente entre electores y parlamentarios.

Pero el sistema da lugar a perplejidad por el hecho de que la mayoría constituida en el seno de esos Consejos, podría obstaculizar una iniciativa largamente escuchada por la población. La advertencia, por lo demás, es de escasa importancia práctica, siendo sabido, por experiencia, que en las cuestiones relativas a cambios territoriales, los consejos comunales y provinciales son llevados a actuar con una visión muy larga, de manera tal que sobrepasan algunos impedimentos políticos.

El referéndum es aprobado si se expresa favorablemente la mayoría de los electores. La constitución habla de "mayoría de las poblaciones", pero esta expresión evidentemente se refiere a los electores, dado que el pueblo, en nuestro ordenamiento. Expresa su voluntad a través de los electores.

La tipología de referéndum antes examinada halla correspondencia en los ordenamientos de las Regiones con autonomía especial, excluyendo el de Sicilia, en el cual no se encuentra ninguna norma acerca de la institución en examen; pero se observa al respecto que estos ordenamientos prevén también cualquier tipo de referéndum que se aparte de esa tipología.

Las leyes que las regiones con autonomía especial podrán adoptar –y en parte han adoptado– en actuación de las normas de sus Estatutos sobre el referéndum entran en la competencia exclusiva; estas, por lo tanto, hallan límites sólo en las leyes constitucionales y en los principios del ordenamiento jurídico. El referéndum abrogativo esta previsto por la región Trentino Alto Adige (artículo 53) y por la región Friuli–Venecia Julia (artículo 33). El Estatuto de Cerdeña contiene una norma, el artículo 32, bastante dudosa en cuanto al reconocimiento del referéndum abrogativo, pero la Ley regional 17–V–1957 No. 20 ha regulado esta forma de referéndum considerando evidentemente que se refiere a la misma dicho artículo.

El artículo 53 del Estatuto de la región Trentino–Alto Adige, usa una expresión genérica (“referéndum para leyes regionales y provinciales”); por lo cual generalmente se cree que se haya deseado introducir al referéndum abrogativo así como al aprobativo. El principio sancionado por esta norma ha encontrado actuación en la Ley regional 24–VI–1957, No. 11, sobre el referéndum abrogativo de leyes regionales y provinciales.

La ley contiene una completa disciplina del referéndum, cuyos puntos sobresalientes son los siguientes: cada ciudadano inscrito en las listas electorales para las elecciones del Consejo regional, puede convertirse en promotor de un referéndum abrogativo, pero la solicitud, para ser aceptada, debe ser hecha válida por la firma de al menos 8000 electores; no es admitido referéndum abrogativo de leyes tributarias y de

balance, de leyes de tutela de las minorías lingüísticas, así como de leyes adoptadas en relación a la Ley regional 7–XI–1950, No. 16 (sobre el ejercicio del referéndum para la modificación de entidades territoriales); una sección de la Corte de Apelaciones, que toma el nombre de “Oficina Central para el referéndum popular” se pronuncia a favor de la aceptación de la solicitud de referéndum; por el referéndum abrogativo de leyes provinciales, la relativa solicitud puede ser efectuada por un menor número de electores (no menos de 5000 si la ley corresponde a la provincia de Trento), según si la ley debe ser válida en la primera o en la segunda provincial.

Al contrario del Estatuto del Trentino–Alto Adige, el Estatuto de la región de Friuli–Venecia Júlia prevé el referéndum abrogativo con una norma en la que están indicados los aspectos esenciales de este: el artículo 33 dispone que la ley regional sea sometida a referéndum popular para la abrogación total o parcial cuando efectúen solicitud 20,000 electores o dos Consejos regionales; excluye del referéndum las leyes tributarias y de balance; agrega que tienen derecho a participar en el referéndum todos los electores de la región y que la propuesta sujeta a referéndum es aprobada si ha participado en la votación la mayoría de los que tengan derecho al voto y se ha alcanzado la mayoría absoluta de los votos válidamente expresados. Para Cerdeña, el referéndum abrogativo está regulado por la Ley regional 17–V–1957, No. 20, cuyas disposiciones de mueven en línea de máxima sobre el mismo plano de la recordada ley regional del Trentino–Alto Adige.

Un punto que merece ser subrayado, es que el artículo 32 del Estatuto habla de referéndum sobre diseños ley adoptados por el Consejo regional, no de leyes en vigor, mientras la ley regional No. 20 de 1957 extiende el referéndum abrogativo a las leyes regionales y a los actos que tengan valor de ley.

Debe arguirse, por lo tanto, que la norma estatutaria ha sido interpretada, al momento de la actuación, como si se refiriera a leyes entradas en vigor y no a leyes en vías de formación.

El referéndum aprobativo está disciplinado por los Estatutos de Cerdeña, del Valle de Aosta y del Trentino-Alto Adige.

El artículo 32 del Estatuto de Cerdeña —que como recordamos, fue asumido en base al referéndum abrogativo— tiene una formulación que indudablemente se refiere también, si no exclusivamente, al referéndum aprobativo. Dispone que “un proyecto de ley adoptado por el Consejo regional se somete a referéndum popular sobre una deliberación de la Junta o cuando haya sido formulada solicitud por al menos un tercio de los consejeros o por diez mil electores”, y que para la validez del referéndum debe participar al menos un tercio de los electores, que están excluidas del referéndum las leyes tributarias y de aprobación de balances. El artículo 1º de la Ley regional 17-V-1957, en ejecución del Estatuto de Cerdeña, ha regulado el referéndum para la abrogación de leyes, para la modificación de circunscripciones y de funciones de las

provincias, para expresar el parecer sobre proyectos de modificación del mismo Estatuto. Pero nos parece que esta ley no haya contemplado plenamente el artículo 32, ya que ha dejado fuera de su ámbito el referéndum aprobativo, que está también previsto por el mencionado artículo del Estatuto.

El Estatuto del Valle de Aosta impone una disciplina en el artículo 30 análoga en gran parte a la del artículo 32 del Estatuto de Cerdeña, excluyendo el número de electores a los cuales compete la iniciativa del referéndum, que es de 4.000. La norma no ha tenido aún actuación, pero cuando sea admitida como atributiva de la facultad de introducir el referéndum abrogativo, del mismo modo en el que ha operado para Cerdeña, será también considerada como reguladora del referéndum aprobativo. El Estatuto del Trentino-Alto Adige, como ya mencionado, el artículo 53 adopta una formulación genérica, la cual hace pensar que haya querido referirse al referéndum aprobativo, además de al abrogativo.

La norma ha sido actuada para el referéndum abrogativo, y todavía no para el aprobativo. Al Estado, por lo tanto, no le es dado indicar la disciplina de este último, también debido a que el Estatuto es muy genérico al respecto. Sin embargo, se pueden sacar elementos útiles de la L-13-V-1957 sobre el referéndum abrogativo, siendo fácil que el Consejo Regional se mueva sobre la misma plataforma, aún si con las mismas deferencias que acarrea la diversa forma de referéndum.

El referéndum para las modificaciones territoriales está previsto en los Estatutos de Cerdeña (artículo 43 y 45), del Valle de Aosta (artículo 42) y del Trentino–Alto Adige (artículo 7).

El Estatuto de Cerdeña se ocupa de esta forma de referéndum en dos distintas disposiciones: una (43, 2º párrafo) para modificar las circunscripciones y de las funciones de las Provincias, y la otra (artículo 45) para las modificaciones territoriales de los municipios.

El contenido del 2º párrafo del artículo 43, a excepción de la parte relativa a las modificaciones de las funciones de las Provincias, es análogo el resultado del sucesivo artículo 45 en ambos casos –a pesar de la formulación bajo algunos puntos diversa– el éxito positivo del referéndum se puede presuponer para el Consejo Regional adopte, en su discrecionalidad el procedimiento legislativo, mientras que el éxito negativo tiene carácter vinculante, impidiendo la emancipación de dicho acto. Si el estatuto ha repetido el mismo principio de dos diferentes normas, es porque, según nosotros, ha creído oportuno distinguir la materia de las circunscripciones de los municipios, poniendo para cada una de ellas, la disposición relativa al referéndum.

La norma relativa al referéndum para la modificación de las circunscripciones y de las funciones de las Provincias, ha hallado actuación en la citada Ley Regional 17–V–1957, Nº 20 (artículo 20–22), mientras la otra, sobre la institución de nuevos municipios y sobre la modificación de los ya existentes, ha sido actuada con la Ley Regional 3–V–1956, Nº. 14.

De los otros ordenamientos regionales, Trentino-Alto Adige y Valle de Aosta, sólo el primero proveyó a actuar de forma estatutaria, disciplinado, con la L. 7-XI-1950, N°. 16, el referéndum sobre las modificaciones de las circunscripciones.

El Estatuto de Cerdeña prevé otro referéndum, con carácter consultivo, que no encuentra correspondencia en los Estatutos de las regiones de autonomía especial y que se diferencia de cada una de las tres formas que hemos ilustrado.

Dispone el artículo 54 que el Presidente de la Junta, cuando un proyecto de modificación del Estatuto haya sido aprobado en primera deliberación por una de las Cámaras y el parecer del Consejo Regional sea contrario, puede convocar a un referéndum consultivo antes del cumplimiento del término previsto por la Constitución para la segunda deliberación.

El resultado del referéndum tiene relevancia indirecta, por las consecuencias que de él puedan derivarse. Es de cierto que las Cámaras no están vinculadas a este, y que tiene carácter puramente consultivo, pero no pueden considerar, en la evaluación de los motivos que inducen a aportar las modificaciones, la orientación expresa de los electores.

Dicho resultado, por lo demás, si es positivo, está en contraste con el parecer expreso del Consejo regional, y es índice de una diversidad de orientación, al menos en orden de la cuestión específica en que se ha desarrollado el referéndum, entre el Consejo regional y el Cuerpo electoral, y bajo este aspecto, puede desarrollar un cierto rol. Es intuitivo que está

ligado a la incidencia política que pueden tener las modificaciones que se requieren aportar; así que la diversidad de orientación toma el rol más o menos penetrante según la incidencia política más o menos larga de la cuestión.

También esta forma de referéndum ha sido actuada con la Ley regional N.º 20 que, en los arts. 23–25, ha regulado las modalidades del desarrollo.

La institución del referéndum en las regiones de autonomía ordinaria está regulado por el artículo 123 constitucional y por la ley ordinaria 10–II–1935, N.º 62, sobre la Constitución y funcionamiento de los órganos regionales.

El artículo 123 sanciona el principio de los estatutos de esas regiones disciplinan el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y procedimientos administrativos de la región, el principio ha hallado actuación en la citada ley ordinaria que en los arts. 3 y 4, establece particularmente cuales normas sobre el referéndum deban ser impuestas por los estatutos de las Regiones de autonomía ordinaria. La Ley 10–II–1935 se refiere solo al referéndum abrogativo, y esto ha dado lugar a dudas, considerando que tal limitación no halle correspondencia en el artículo 123 constitucional, que con su formulación genérica autoriza a pensar que la Constitución se refiere a los tres tipos de referéndum mencionados.

Parece que las dudas son fundadas, no pudiéndose desconocer que lo indicado por el artículo 123 constitucional

tenga en vista el referéndum regulado por otras disposiciones de la Constitución.

Según el artículo 3° de la Ley N° 62, el estatuto regional debe contener las modalidades del referéndum aprobativo, con las limitaciones establecidas para el referéndum abrogativo por las leyes del Estado, a excepción del número de los solicitantes que no puede ser inferior al vigésimo quinto de los inscritos en las listas electorales, de los municipios de la región, para la elección de Diputados. Para el sucesivo artículo 4 el estatuto debe también comprender las normas sobre el referéndum abrogativo de los reglamentos regionales y de los procedimientos administrativos de interés general de la región, con las mismas limitaciones impuestas en el artículo precedente, así como la exclusión de las normas reglamentarias ejecutivas, de normas legislativas y de procedimientos ejecutivos de normas legislativas y reglamentarias.

Las limitaciones a las que se refiere el artículo 3° son las que se han mencionado examinando el artículo 75 constitucional acerca de la exclusión de algunas leyes del referéndum (tributarias, de balance, etc.). Es de intuirse, por lo demás, que dichas limitaciones se establecerán en correspondencia de las leyes regionales que podrán ser adoptadas en las materias que el artículo 75 constitucional excluye del referéndum abrogativo. La referencia a las modalidades del referéndum comporta que se asumen los principios informadores al respecto, como por ejemplo los de juicio preventivo sobre la admisibilidad del referéndum en

relación a las limitaciones que serán establecidas por cada estatuto. La fórmula del artículo 3 da a entender que estas modalidades serán sancionadas también teniendo en consideración el contenido de las leyes del Estado sobre el referéndum, pero el principio da lugar a perplejidad, considerando que el artículo 123 constitucional dispone que los estatutos regionales deben ser adoptados "en armonía con la Constitución y con las leyes de la República". La fórmula de la norma Constitucional induce a pensar que los estatutos regionales se deben adecuar a los principios informadores de las leyes del Estado, no a las leyes en general, tomando de tal forma el rol de normas adoptadas en el ejercicio de una potestad normativa concurrente.

Y por lo tanto, cuando también el artículo 3 de la L. N° 62 de 1953 contenga una formulación que pueda hacer pensar en la influencia directa de las leyes del Estado sobre los estatutos regionales por lo que respecta a las modalidades del referéndum, creemos que tales normas deban ser interpretadas considerando el contenido del artículo 123 constitucional, siendo lógico pensar que la ley ordinaria haya querido imponer una disciplina que encuentre correspondencia en la Constitución.

Mientras que algunas regiones con autonomía especial han emanado, como se ha podido observar, leyes para actuar los principios de sus estatutos sobre el referéndum, no se ha verificado la misma situación para el referéndum, no se ha verificado la misma situación para el referéndum previsto por el ordenamiento estatal.

En orden al referéndum constitucional está establecido que la relativa solicitud efectuada por no menos de un quinto de los miembros de una de las Cámaras, por 500, 000 electores o por 5 Consejos regionales –formada según modalidades reguladas en el proyecto de ley– es presentada a la Corte de Cesación, en donde se instituye una oficina central para el referéndum, compuesto por todos los presidentes titulares de sección de la misma Corte.

Esta oficina, una vez examinada la solicitud, declara con una ordenanza si esta es legítima o no. Si la declaración es de legitimidad, se convoca al referéndum por Decreto del Presidente de la República, sobre deliberación del consejo de Ministros.

La votación se desarrolla con las formas y los modos previstos para la elección por la Cámara de Diputados y sobre los resultados del referéndum se pronuncia la Oficina Central, la cual declara aprobada la ley de revisión de la Constitución o la ley constitucional sometida al referéndum, si, considerando los votos válidamente expresados, el número de votantes atribuidos a la respuesta afirmativa a la cuestión del referéndum, sea mayor el número de votos atribuidos a la respuesta negativa; de otra manera la declara rechazada.

Para el referéndum abrogativo se establece un procedimiento en parte análogo a la mencionada en relación a las condiciones para la elaboración de la solicitud, como también está previsto que a la Corte de Casación le corresponde el examen directo para acertarse si la mencionada

solicitud esté conforme a las normas de ley, excluyendo la cognición de las cuestiones de legitimidad constitucional, cuya decisión es requerida por la Corte Constitucional.

Siguen varias normas sobre la formalidad para la tramitación del referéndum después de que la Corte Constitucional se haya pronunciado por la aceptación del mismo, entre las cuales recordamos aquella para la cual el resultado del referéndum es proclamado por la Oficina Central para el referéndum, en audiencia pública, con la intervención del Procurador General de la Corte de Casación.

El procedimiento para el referéndum relativo a modificaciones territoriales está conforme en gran parte a la relacionada con las otras dos formas de referéndum: la proclamación del éxito del referéndum corresponde a la oficina central para el referéndum; del resultado del referéndum se da noticia en el Diario Oficial de la República, a cargo del Presidente del Consejo de los Ministros; en el caso de la aprobación de la propuesta sometida a referéndum, el Ministro del Interior presenta al Parlamento el proyecto de ley, constitucional u ordinaria, que introduce la modificación territorial por la cual se ha pronunciado el Cuerpo electoral por medio del referéndum.

5.6. Iniciativa Popular y Referéndum en Suiza.

De 1879 a 1994 se han practicado 291 referenda obligatorios en la esfera federal suiza, con un porcentaje de asistencia del electorado de 98%; del que se han deslindado un 73% "Sí" y un 27% "No", sobre temas concernientes a la Constitución Suiza, leyes y reglamentos, anexión a tratados internacionales, a comunidades internacionales y declaraciones de comunidad, etc.

De 1874 a 1993 se han practicado 1723 referéndum facultativos tanto en la esfera federal como en los cantones que integran Suiza. El porcentaje de asistencia del electorado ha sido del 94%.

Se han verificado dos plebiscitos; el primero en 1919 entre los cantones de Schweiz y Völkербund por la disputa de un arroyo que divide ambos cantones, el electorado participante fue de 651 personas de las que el 83% votó en favor de que el arroyo fuese para Völkербund. El segundo tuvo lugar en 1972, el objeto fue la aprobación de la integración de dos cantones independientes a la representación Suiza en la Comunidad Económica Europea.

De 1892 a 1995 han sido aprobadas y llevadas a la marcha por el Parlamento, 201 iniciativas legislativas populares sobre diversos temas. De 1893 a 1993 sólo se han negado seguimiento a 42 iniciativas legislativas populares por

considerar que no son por completo relevantes o que se contraponen con la Constitución Suiza o con los tratados internacionales firmados y avalados por el Parlamento suizo.

5.6.1. Constitución de la Confederación Suiza

Los cantones son soberanos mientras su soberanía no esté limitada por la Constitución federal y, como tales, ejercen todos los derechos no delegados al poder federal.

La Confederación garantiza a los cantones su territorio, su soberanía, la libertad y los derechos del pueblo, los derechos constitucionales de los ciudadanos, y los derechos y atribuciones que el pueblo ha conferido a las autoridades.

Los cantones pueden solicitar de la Confederación la garantía de sus Constituciones. Esta garantía será concedida siempre que: aseguren el ejercicio de los derechos políticos de acuerdo con las formas republicanas (representativas y democráticas).

En los límites de sus atribuciones constitucionales, la Confederación tomará las medidas adecuadas para aumentar el bienestar general y procurar la seguridad económica de sus ciudadanos. Cuando lo justifique el interés general, la Confederación tiene el derecho, derogando para ello, si fuere necesario, el principio de la libertad de comercio e industria, de dictar disposiciones:

- a) Para salvaguardar importantes ramas económicas o profesionales cuya existencia esté amenazada, así como

para desarrollar la capacidad profesional de personas que ejercen una actividad independiente en esas ramas o profesiones.

- b) Para conservar una fuerte población campesina, asegurar la productividad de la agricultura y consolidar la propiedad rural.
- c) Para proteger las regiones cuya economía esté amenazada.
- d) Para remediar las consecuencias perjudiciales de orden económico o social de los cartel o de grupos análogos.
- e) Para tomar medidas de precaución en tiempos de guerra.

Las ramas económicas y profesionales no serán protegidas por disposiciones fundadas en los párrafos a) y b) más que si ellas mismas han tomado las medidas de ayuda mutua que equitativamente se les puede exigir. La legislación federal dictada en virtud del párrafo tercero, letras a) y b), deberá salvaguardar el desarrollo de los grupos fundados sobre la ayuda mutua.

La Confederación puede, en los límites de sus atribuciones legislativas, autorizar a los cantones a dictar preceptos en las materias que no necesitan una regulación federal y que no están actualmente bajo la competencia de los cantones.

La confederación es competente para legislar sobre el régimen bancario. Esta legislación deberá tener en cuenta la función y la situación particular de los Bancos cantonales.

La Confederación tomará, conjuntamente con los cantones y con la economía privada, medidas que tiendan a prevenir las crisis económicas y, si es necesario, a combatir el paro. Dictará disposiciones sobre los medios de procurar trabajo.

Sólo podrán ser establecidas en forma de ley o de decretos sujetos a referéndum. Los cantones serán consultados para la elaboración de las leyes de ejecución y podrán ser llamados a cooperar en la aplicación de los preceptos de ejecución.

Todo ciudadano de un cantón es ciudadano suizo. Puede, con este título, tomar parte, en el lugar de su domicilio, en todas las elecciones y votaciones en materia federal después de haber justificado debidamente su cualidad de elector. En materia cantonal y municipal se convierte en elector después de una residencia de tres meses.

Las leyes y los decretos federales no pueden ser establecidos más que por el acuerdo de ambos consejos. Las leyes y los decretos federales de alcance general deberán someterse a la aprobación o a la desaprobación del pueblo cuando sea pedido por 30.000 ciudadanos activos o por 8 cantones.

Los decretos federales de alcance general cuya entrada en vigor no permita ninguna demora pueden ser puestos inmediatamente en vigor por una decisión tomada por mayoría de todos los miembros de cada uno de los dos consejos: la

duración de su aplicación será limitada. Cuando a votación popular sea expedida por 30.000 ciudadanos activos o por 8 cantones, los decretos federales de urgencia puestos en vigor pierden su validez un año después de su adopción por la Asamblea Federal si no son aprobados por el pueblo en este plazo; en este caso no podrán ser renovados. Los decretos federales puestos en vigor con carácter de urgencia y que deroguen la Constitución, deberán ser aprobados por el pueblo y por los cantones dentro del año siguiente a su adopción por la Asamblea Federal; en su defecto pierden su validez a la expiración de este plazo y no podrán ser renovados.

La legislación federal determinará las formas y los plazos a observar en los referenda.

Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 50.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de que si la Constitución Federal debe ser reformada será, en el uno como en el otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo que se pronunciará por sí o por no. Si, en uno o en otro caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncian por la afirmativa, los dos Consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma.

La reforma parcial puede tener lugar sea por la vía de la iniciativa popular, sea en las formas establecidas por la legislación federal. La iniciativa popular consiste en una petición, presentada por 50.000 ciudadanos suizos con

derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor. Si, por la vía de la iniciativa popular, se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la Constitución Federal, cada una de ellas debe ser objeto de una petición de iniciativa distinta. La petición de la iniciativa puede revestir la forma una proposición concebida en términos generales o la de un proyecto redactado en todas sus partes. Cuando la petición de la iniciativa sea concebida en términos generales, las cámaras federales, si lo aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte de la votación se pronuncian por la afirmativa, la Asamblea Federal procederá a las reformas conformándose a la decisión popular.

Una ley federal determinará las formalidades formales para las peticiones de iniciativa popular para los referenda relativos a la revisión de la Constitución Federal.

La Constitución Federal revisada o la parte revisada de la Constitución entrará en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación por la mayoría de los estados. A efecto de establecer la mayoría de los estados, el voto de medio cantón se cuenta como medio voto. El resultado de la votación popular en cada cantón se considerará como el voto del Estado.

5.7. Referéndum y Plebiscito en Argentina.

No han existido en el orden nacional; parecen impedirlo los textos expresos en los artículos 1 y 22 de la Constitución de la Nación Argentina que más adelante serán citados.

Por lo que respecta al referéndum, se ha establecido en las Provincias de Buenos Aires, Mendoza y las nuevas Provincias en materia constitucional local y para niveles menores como en los casos de la legislación del divorcio y la sucesión testamentaria donde la participación del electorado fue en sentido aprobatorio con el 87.3%.

En cuanto al plebiscito, el realizado en 1835 para ratificar la Ley del 7 de marzo por la cual se nombró a Juan Manuel de Rosas gobernador de la Provincia de Buenos Aires, por el plazo de cinco años, con la suma de poder público. A tal efecto, se convocó al cuerpo electoral para que, reunido en pequeñas asambleas parroquiales, expresaran su conformidad o disconformidad con dicha ley, por sí o no, categóricamente. De 9,320 sufragios registrados sólo 4 fueron negativos.

5.7.1. Constitución de la Nación Argentina.

El artículo 1º señala que la Nación Argentina opta para su Gobierno la forma Representativa, Republicana Federal, según lo establece la propia Constitución.

El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución – artículo 22—. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición.

Respecto a las reformas a la Constitución, el artículo 30 señala que puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes , al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

5.8. Plebiscito en Chile.

En 1988, se verificó un plebiscito en la República de Chile con el objeto de lograr la concienciación de la ciudadanía respecto del régimen dictatorial del General Augusto Pinochet. En esa ocasión, el electorado se manifestó por 89.96% en favor de la instauración de un sistema presidencial con el que se dieran por terminados casi quince años de gobierno militar; con ello, se dio lugar a un sistema de elecciones presidenciales mismas que se han venido verificando hasta la fecha.

5.8.1. Constitución de la República de Chile.

El artículo 15 de la Carta Magna chilena prescribe que en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio. Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos.

Dentro de las facultades del Presidente de la República, el artículo 32, párrafo 4º determina que puede convocar a plebiscito en los casos de reforma a la Constitución.

El Tribunal Calificador de Elecciones a que se refiere el artículo 84 conocerá de los plebiscitos que se realizaren en el territorio nacional.

En los casos de reformas de la Constitución, la misma, en sus artículos 117 y 118, prescribe que cuando el Presidente de la República rechace totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio en cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

La convocatoria —a decir del artículo 119— a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la

publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a la misma.

5.9. Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular en Uruguay.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1967, se han llevado a cabo los siguientes actos de consulta al cuerpo electoral, en aplicación de las disposiciones vigentes en

la Carta Magna de la República del Uruguay sobre el
Referéndum y Plebiscito:

Reforma Constitucional	
1. Reforma Constitucional Integral (Iniciativas que abarcan distintos aspectos del ordenamiento jurídico)	
Año:	Resultado:
1980	Votada negativamente
1994	Votada negativamente
2. Reforma Constitucional Específica (En el sentido de estar referidas a un punto específico del texto)	
Año:	Resultado:
1971	
Sobre la reelección Presidencial	Votada negativamente
1989	
Sobre los temas jubilatorios	Votada favorablemente
1994	
Sobre los temas jubilatorios	Votada favorablemente
1994	
Sobre el presupuesto educativo	Votada negativamente
Referéndum para definir la continuación de la vigencia o la derogación de una ley	
Año:	Resultado:
1989	
Sobre la Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado en casos de violaciones a los derechos humanos durante el Gobierno de facto	Se mantuvo la vigencia de la ley
Año:	Resultado:
1992	
Sobre parte de la Ley de Empresas Públicas, destinada a habilitar la transferencia total o parcial de estas o algunas de sus actividades a capitales privados	Fueron derogados los artículos cuestionados de la Ley

Año:	Resultado:
1996 Reformas al sistema electoral (Ley de Lemas). Cada partido político no puede lanzar más que un candidato presidencial. Incorpora la institución del balotaje para el caso de que ninguno de los contendientes obtenga mayoría absoluta	Votada afirmativamente

5.9.1. Constitución de la República Oriental del Uruguay.

El artículo 79 prescribe que la acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, sólo puede hacerse en función de lemas permanentes, sin perjuicio de cumplirse, en todo caso, para la elección de Representantes. Un lema para ser considerado permanentemente, debe haber participado en el comicio nacional anterior obteniendo representación parlamentaria. La Ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar dicho requisito. El 25% del total de inscritos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

El artículo 82 establece que la Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece la Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.

El artículo 304 señala que la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales. También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.

El artículo 322 prescribe que habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades:

1. Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

Para finalizar, el artículo 331 establece que la Constitución podrá ser reformada total o parcialmente conforme a los siguientes procedimientos:

- A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General en reunión

de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustantivos que someterá a la decisión plebiscitaria, conjuntamente con la iniciativa popular.

- B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice. Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "Sí" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el 35% del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional.
- C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General. El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente periodo legislativo, debiendo observar las mismas formalidades. Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los 90 días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas por la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que se rijan para los Representantes. Su selección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la

representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma. Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente. Los votantes se expresarán por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrán exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al 35% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional. En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con 6 meses de anticipación —por lo menos— a la fecha de aquéllas, o con 3 meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dicho caso. Los

presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

- D) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documentos separados y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.

Comentarios y Conclusiones

- 1. La democracia es concebida como: una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad; producto del consentimiento y la participación del pueblo, expresado por un procedimiento idóneo que pretende identificar los fines entre los gobernantes y los gobernados; no puede ignorarse que la participación es un elemento esencial para su conceptualización. La democracia debe ser entendida entonces, dentro de una noción estructural y funcional en la que al principio no haya gobierno ni súbditos sino, como acción comunitaria de los individuos encauzada a dar vida al Estado por el camino de la cooperación y entendiendo a los mecanismos de control del poder público en forma permanente, de tal manera que entre más democrático sea un régimen más tenue debe ser la línea que distingue a gobernantes y gobernados.**
- 2. La participación popular es considerada como una forma que expresa, con mayor precisión, los principios esenciales de la democracia; sobre todo si observamos la tendencia del moderno ciudadano que ya no se conforma con el ejercicio del sufragio solamente en su participación política, pues "quiere algo más que ser gobernado: quiere gobernar". Para ciertos sectores de la sociedad civil, la participación ciudadana es vital, en tanto que, aumentaría la responsabilidad de ella; empero, otros la ven con desventaja para tener el sustento de sus acciones sean políticas, ideológicas y culturales.**

- 3. La sustancia de la democracia es la participación. La democracia es participativa o no es democracia.**
- 4. Mientras las condiciones actuales permanezcan como hasta hoy día, los ganadores serán la apatía, la ignorancia, los conservadores, la atomización de conciencias, la pérdida de credibilidad del hombre para su transformación material. También indica que hoy por hoy las formas para lograr visibilidad pública e incidencia política pueden ser más versátiles que las del pasado, dada una situación política relativamente fluida donde los referentes y conductos tradicionales no logran copar todo el escenario político.**
- 5. Las formas semidirectas no deben ser confundidas con democracia directa; la diferencia esencial radica es que a través de las primeras actúa el cuerpo electoral y no la asamblea popular; cada ciudadano vota aisladamente y no en una reunión.**
- 6. Lo característico de las formas semidirectas es que requieren la existencia de una base representativa y se adicionan a la misma, de manera tal que modifican la naturaleza propia del régimen representativo. Ningún sistema de representación puede por sí mismo dar una expresión adecuada de la votación popular: por lo tanto, todo sistema de representación debe ser suplementado mediante otros métodos de consulta popular.**
- 7. La introducción de formas de democracia semidirecta, y ante todo, la participación entusiasta de la ciudadanía en éstas,**

podrían en movimiento un proceso que bien podría conducir a encontrar el tratamiento de la terapia intensiva. Se requiere establecer mecanismos reales de responsabilidad pública que sometan a las autoridades al control y vigilancia de la ciudadanía, y lo más importante, que los ciudadanos se hagan partícipes directos de las decisiones y de su implantación.

- 8.** Las formas de democracia semidirecta o participativa son la instancia adecuada para modificar el curso de la vida institucional, cuando se trata de tomar decisiones que rebasan los canales tradicionales y para conocer la expresión popular con respecto a temas fundamentales. Es necesario "ir al pensamiento popular" porque así es el funcionamiento de la democracia, si bien, el pensamiento popular va cambiando, la acción gubernamental se debe apoyar en el sentir popular.
- 9.** Las formas de democracia semidirecta han sido herramientas de consolidación para la unidad política nacional, en momentos en que la sociedad demanda cambios. El México de nuestros días exige profundas reformas mismas que podemos encontrar en diversos instrumentos jurídico-políticos para llevarlas a cabo, al tiempo que fortaleceremos la política y la cultura democrática que exige hoy día la nueva sociedad nacional.
- 10.** Las formas de democracia participativa constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, considero la

importancia de establecerlos como instrumentos de manifestación e interpretación de la soberanía del pueblo, ejemplos claros se contemplan actualmente en las Constituciones de los estados de Chihuahua (artículo 21), Guanajuato (artículo 34), Guerrero (artículo 25), México (artículo 14), Michoacán (artículo 124), San Luis Potosí (artículos 38 y 39), Tabasco (artículo 64 fracción VI) y, Tlaxcala (artículo 21 fracción XI) donde los legisladores estatales han abierto nuevos cauces a la expresión de sus ciudadanos e incorporan al referéndum y/o al plebiscito en los asuntos públicos.

11. De entre las formas de democracia semidirecta o participativa, el referéndum y el plebiscito serán una real y activa posibilidad de participación, mientras que la iniciativa popular dará a los ciudadanos la posibilidad de influir en la toma de decisiones que a ellos atañen. Son tres figuras, una de abajo hacia arriba, la iniciativa popular, y otras, de arriba hacia abajo, el referéndum y el plebiscito, que se implican, y que de alguna manera se complementan a través de estos procesos.
12. El plebiscito es entendido fundamentalmente como la consulta al electorado referida exclusivamente a problemas de índole política mientras que el referéndum comprende por lo general materias jurídicas o administrativas. Dentro de los regímenes democráticos, el plebiscito no debe ser un medio de elección de gobernantes –para eso existen las elecciones– ni menos un arbitrio para legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de la voluntad

popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad. Habrá de instituirse una auténtica participación elemental, una intervención dinámica, una forma de compartir el poder, entre los ciudadanos y sus autoridades.

13. Se trata de un paso de gran importancia para dar satisfacción, en el mundo contemporáneo, a los deseos del ciudadano de ser verdaderamente el hacedor de la actividad política; a fin de no ser visto como un simple objeto de la misma. De ahí, que su participación en el proceso de toma de decisiones de los gobernantes resulta ser un asunto relevante para el "*homo democraticus*" de nuestro tiempo.

Bibliografia

AMORTH. La Constitución Italiana, Milán, 1948.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. División de Estudios Superiores. Tesis doctoral. Abril, 1980.

Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y Praxis Política Electoral. Edit. Porrúa. México, 1983.

Bidart Campos, José Germán. Lecciones elementales de política. Edit. Buenos Aires, Buenos Aires, 1973.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. Edit. Tecnos, S. A, Madrid, 1973.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. Edit. Siglo XXI. México, 1982.

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Edit. FCE, México, 1997.

Burdeau, Georges. La democracia. Edit. Ariel. Barcelona, 1965.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 4ª Edición. México, 1982.

Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I, 6ª Edición, Bibliográfica Omeba, 1968.

Carpizo Mc Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. Electrocomp, S.A., 2ª Edición, México, 1983.

Carré de Malberg, R. Teoría General del Estado. Edit. FCE, México, 1948.

Carreras de Francesc y Vallés M., Josep. Las elecciones. Edit. Blume, Barcelona, 1977.

Cerroni, Umberto. La libertad de los modernos. Edit. Martínez Roca S.A., Barcelona, 1964.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, 88ª Edición, México, 1978.

Cotta, Mauricio. Representación Política. En: ***Norberto Bobbio y Nicola Matteucci.*** Diccionario de Política. Edit. Siglo XXI. México, 1982.

Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. Los sistemas Electorales. Edit. Okios-tau, Barcelona, 1973.

De Grazia, Alfred. Teoría de la representación. En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Edit. Aguilar, Madrid, 1979.

Duguit, León. Manuel de Droit Constitutionnel. Paris, 1911.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. 5ª Edición. Barcelona, 1970.

Fayt, Carlos S. Derecho Político. Edit. Abeledo-Perrot. 4ª Edición. Buenos Aires.

Fayt, Carlos S. Sufragio y Representación Política. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1978.

Francesc de Carreras, Josep M. Las Elecciones. Edit. Blume 1ª Edición, Barcelona, 1977.

Friedrich, Carl. J. La democracia como forma política y como forma de vida. Edit. Tecnos. 2ª Edición. Madrid, 1966.

Friedrich, J. Karl. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II. Edit. Tecnos. 2ª Edición. Madrid, 1966.

Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico Espasa. Edit. Espasa Calpe, Madrid, 1992.

Gil Robles, José María y Nicolás Pérez Serrano. Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios. Edit. Taurus, Madrid, 1977.

Hariou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. 2ª Edición. Edit. Reus, Madrid, 1972.

Heller, Herman. Teoría del Estado. FCE, México, 1965.

Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional, México, 1965.

Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 3ª Edición. México, 1936.

Legon, Faustino J. L. Tratado de Derecho Político General. Tomo II. Ediar Soc Añón Editores. Buenos Aires, 1961.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel. 2ª Edición. Barcelona, 1976.

Lucas Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político. Volumen II. Edit. Tecnos. 2ª Edición. Madrid, 1974.

Mario Justo López. La representación política. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1972.

Molina, Juan Carlos. Ficción y realidad de la democracia. Edit. De Palma. Buenos Aires, 1967.

Moreno Collado, Jorge. Referéndum y democracia representativa. Quórum. Noviembre-Diciembre 1994. Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. México, 1994.

Platón. Diálogos. Edit. Porrúa. 7ª Edición. México.

Posada, Enrique. Enciclopedia Jurídica Española. Edit. Grijalbo, Madrid, 1978.

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editora Nacional S.R.L. México, s/f. Cap. I, Libro II.

Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. 6ª Edición. Madrid, 1976.

Sánchez Viamonte, Carlos. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Kapeluz, 2ª Edición, Buenos Aires, 1956.

Sartori, Giovanni. Sistemas de representación. En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Edit. Aguilar, Madrid, 1979. p. 305.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa. 8ª Edición. México, 1985.

Vanossi, Jorge R. A. El misterio de la representación política. Edit. Ediar. Buenos Aires, 1972.

Varios autores. La fuerza de la idea democrática. Edit. UTHEA. Número 211. México, 1964.

Xifra Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo II. Edit. Bosch. Barcelona, 1962.