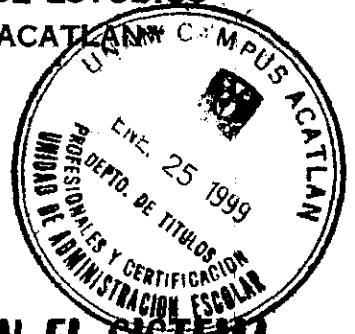


48
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"



"EL REFERENDUM EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CARLOS HERNANDEZ TOLEDO

ASESOR DE TESIS:

LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ



**TESIS CON
TALLA DE ORIGEN**

270339

ENERO DE 1999



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.

"La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos. Con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida"

MIGUEL DE CERVANTES SAAVEDRA

DEDICATORIAS

En primer lugar, dedico el presente trabajo a mis padres y en especial a mi madre ya que con su invaluable e incondicional apoyo, siempre se constituyó en mi principal motivación para lograr esta meta que hemos alcanzado juntos. Gracias madre por tu infinito amor que es plenamente correspondido.

A mis hermanos, esperando que este logro sea una fuente de orgullo y de motivación para todos los planes que se propongan realizar en la vida.

A mi hijo Ernesto, quien es la más grande recompensa que me han dado Dios y la vida, y porque con su presencia se ha convertido en mi más grande y ambicioso proyecto. Que este sea un reto al que tu habrás de superar con creces.

A Verónica, por su incondicional amor y por ser durante esta tercera parte de mi vida, a pesar de todo y contra todo, la persona que ha sabido comprenderme e impulsarme en los momentos difíciles de mi vida. Gracias por tu amor, paciencia y por todo tu apoyo.

A todos y cada uno de mis amigos, porque durante todo este tiempo hemos compartido grandes momentos que nos han ayudado a superarnos y a crecer como seres humanos. Que sirva también la presente como una meta que sé pronto habrán de alcanzar.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, territorio libre de México, porque entre sus aulas adquirí los conocimientos necesarios para poder ejercer la abogacía y además la sabiduría y la conciencia necesarias para triunfar en la vida.

INDICE

INTRODUCCION. 1

CAPITULO I. LA DEMOCRACIA COMO POSTULADO BASICO DEL ESTADO MEXICANO.

1.1	Surgimiento histórico de la democracia.	1
1.1.1	Concepto de democracia.	1
1.1.2	La democracia en la antigua Grecia.	5
1.1.3	De la democracia directa a la democracia representativa.	9
1.2	La democracia representativa en México.	13
1.2.1	La concepción jurídico pública de la representación en la Constitución Política de 1917.	16
1.2.2	El poder legislativo en México.	20
1.2.3	Vicios del sistema representativo en México.	24

CAPITULO II. EL REFERÉNDUM COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRECTA.

2.1	La naturaleza jurídica del referéndum.	29
2.1.1	El referéndum como derecho subjetivo público.	30
2.1.2	La calidad de ser un derecho político.	32
2.1.3	Concepto de referéndum y su ámbito legislativo.	35
2.2	Los fines específicos del referéndum.	37
2.2.1	El ejercicio de la soberanía a través del referéndum y su impacto en el sistema representativo.	38
2.2.2	La formación de una nueva democracia participativa.	41
2.2.3	Diferenciación con otras formas de participación ciudadana.	42

CAPITULO III. DIVERSOS TIPOS DE REFERÉNDUM Y SU EVOLUCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1	La importancia práctica de una división teórica del referéndum.	52
3.1.1	Distintos criterios para su clasificación.	53
3.1.2	Clasificaciones más importantes.	53

3.2	La evolución del referéndum en el derecho comparado.	63
3.2.1	El nacimiento del referéndum en Suiza.	64
3.2.2	El referéndum en las democracias europeas.	67
3.2.3	El referéndum en África.	71
3.2.4	El referéndum en América.	72

CAPITULO IV. LA INCORPORACIÓN DEL REFERÉNDUM EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

4.1	Los primeros pasos del referéndum.	79
4.1.1	La reforma política de 1977 y el referéndum en la derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.	81
4.1.2	Las experiencias plebiscitarias en nuestro país.	85
4.1.3	El referéndum en las constituciones locales.	87
4.2	Incorporación del referéndum en la Constitución Federal.	95
4.2.1	Sustentos constitucionales para la implementación del referéndum en el ámbito federal.	96
4.2.2	Función del referéndum en el derecho mexicano.	98
4.2.3	Propuestas para establecer el referéndum constitucional federal.	102
	CONCLUSIONES.	107
	BIBLIOGRAFÍA.	115
	HEMEROGRAFÍA.	118
	LEGISLACIÓN.	120

INTRODUCCIÓN

Son múltiples las razones que nos han motivado a desarrollar el tema de la aplicación del Referéndum en nuestro país como un derecho político que permita a los mexicanos decidir en última instancia si debe o no reformarse el texto constitucional o una ley de alcance general.

La más importante es la evidente transformación que ha sufrido la sociedad mexicana, sobre todo en el transcurso de la década de los 90's. Dichos cambios han sido económicos, sociales y sobre todo políticos, puesto que en los últimos se han visto reflejados principalmente en un mayor interés ciudadano a intervenir de diversas formas en el buen funcionamiento de la estructura gubernamental. Esta situación se ve reflejada en la formación de ONG's, en el fortalecimiento de los partidos de oposición, en una mayor equidad en las leyes electorales y en mayor respeto al voto por mencionar algunos; situación que difícilmente pudo darse hace 20 años debido al desinterés y al poco cuestionamiento de los mexicanos sobre el comportamiento de sus representantes en el gobierno. Y es por ello que toca al derecho, en su carácter de Ciencia Social, tomar en cuenta las circunstancias que se mencionan para establecer figuras jurídicas, como el citado Referéndum, que permitan concretar los causes legales para que dicha participación pueda expresarse.*

Ahora bien, en teoría encontramos que las normas relativas a la organización fundamental del estado mexicano se encuentran establecidas en la Constitución Política de 1917. Así tenemos que constitucionalmente es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. De esta manera surge la democracia representativa, que es el sistema de gobierno contrario a la democracia directa, en donde el ciudadano independientemente de elegir al titular del poder ejecutivo escogerá un grupo de

* Las otras figuras políticas existentes en el derecho comparado son: plebiscito, cabildo abierto, veto popular, revocación del mandato e iniciativa popular que constituyen también formas de expresión de democracia semidirecta.

representantes que conformarán al Poder Legislativo. Por lo tanto, el día de las elecciones de dichos representantes constituye el único momento en la vida de los mexicanos en que se ejerce la titularidad de la soberanía nacional.

Dicho sistema es resultado de la evolución de las ideas políticas que determinan a las constituciones modernas y a la extrema complejidad de las sociedades actuales, en donde una Democracia de tipo directa no tendría funcionalidad. Por lo que los legisladores tienen como tarea básica la de elaborar las leyes y formular reformas a la constitución, resultando innecesaria, además de imposible, una intervención permanente del pueblo en la actividad legislativa. Es perfectamente entendible dicha situación en el sentido de que es ilógico que la totalidad de habitantes del país se pongan a discutir personalmente las leyes; pero si pueden en última instancia decidir si debe o no entrar en vigor una ley o una reforma constitucional.

De esta manera la función legislativa debe atender siempre el principio jurídico de justicia social; sin embargo la realidad —en ocasiones— nos demuestra que lo anteriormente expuesto no se cumple totalmente, por lo que han surgido diversos problemas en torno a la democracia representativa. Uno de los principales, es el relativo a las múltiples reformas a que ha sido sometida la constitución mexicana desde su entrada en vigor en 1917. Pero hay que precisarlo, no lo constituye el simple hecho de que haya reformas, ya que la misma prevé un procedimiento especial para que se modifique o adicione su articulado, teniendo con ello la posibilidad de actualizar su texto a la evolución que vaya teniendo la sociedad mexicana. No, en realidad el problema radica que en ocasiones las reformas no tienen como fin principal el buscar un mayor desarrollo nacional, por el contrario, en los últimos años hemos visto como nuestros supuestos representantes han aprobado modificaciones o reformas a artículos constitucionales o leyes que han permitido que se afecten en sus resultados a determinadas áreas de desarrollo nacional o a sectores de población. Además de que se vulnera el principio jurídico constitucional de que la soberanía reside en el

pueblo, ya que generalmente no se le toma en cuenta en los cambios constitucionales o legales, pero si es principal afectado cuando dichos cambios resultan equivocados o ventajosos para una elite del poder.

Por esa razón principalmente y para poder entender ese entorno, es que a lo largo del presente trabajo analizaremos en primer lugar el nacimiento del sistema democrático, su evolución, el papel desarrollado por la democracia representativa, sus características en el país y asimismo las limitaciones que hoy presenta.

De la misma forma conoceremos qué es el referéndum, definiremos su naturaleza jurídica, los fines que se persiguen con su aplicación y su diferenciación con las distintas formas de democracia directa que existen para la participación ciudadana.

Posteriormente revisaremos los distintos tipos de manifestación que tiene, así como también la regulación y evolución que ha presentado dicha figura en los ordenamientos de distintos países, es decir en el derecho comparado.

Finalmente, analizaremos la recepción que ha tenido el referéndum en nuestro sistema jurídico tomando en cuenta los antecedentes de su regulación en México, las características que ha presentado en las constituciones locales que la incluyen, los fundamentos constitucionales que la legitiman y por último las diversas propuestas legislativas que existen en torno a incorporarla a nuestro sistema jurídico federal.

En ese desarrollo temático encontraremos que son varias las causas que han originado que, lo que en teoría pareciera un incuestionable sistema democrático, sea en realidad en verdadero sistema demagógico, en el que el cuerpo legislativo se convirtió en tan solo un órgano legitimador de las decisiones presidenciales. Entre dicho motivos encontramos los siguientes:

1. Los vicios existentes en los procesos electorales para la elección de los representantes.
2. El sistema político mexicano, que no siempre permite que lo mejores y mas honestos ciudadanos sean lo que ocupen un cargo de elección popular.
3. Que sea solamente en las elecciones el único momento en que el pueblo mexicano pueda ejercer de alguna manera su soberanía.
4. Que la composición de los órganos legislativos integrantes del sistema de reformabilidad a la constitución comprendida por el artículo 135 de la misma, atiendan en muchos casos mas a compromisos de carácter partidista que a los intereses nacionales.
5. Por ultimo, la concepción del poder como practica oligárquica en México, consecuencia de la hegemonia ejercida por un partido político que distorsiona y condiciona a cualquier sistema representativo.

Aún cuando los problemas anteriores no existieran y no estuviera en crisis el sistema representativo, no debe corresponder del todo a los representantes el modificar partes importantes de la constitución ya que al permitirseles tales facultades se rompe con el principio constitucional de que la soberanía reside en el pueblo. Es por ello que considero necesario el uso del Referéndum como un medio que nos permita ejercer la soberanía directamente.

Algunos sectores de la población, entre los que puedo mencionar a académicos, estudiantes, intelectuales y políticos han coincidido que mediante el ejercicio de ese derecho político se podría evitar las modificaciones inconscientes y negativas a nuestra Constitución; incluso hemos visto que el referéndum ha

funcionado en países de Europa como Suiza, España e Italia y en América encontramos a Estados Unidos y Brasil.

Es importante aclarar que no todas las leyes ni todas las reformas constitucionales son perjudiciales, ni mucho menos el sistema de democracia representativa en obsoleto, por el contrario, constituye éste la base teórica para que pueda integrarse a nuestro ordenamiento jurídico el referéndum.

Por ello, la presente propuesta se realiza bajo la idea de que si bien es cierto, que el derecho no puede crear por sí mismo la democracia o resolver los problemas derivados de una mala reforma constitucional, sí debe cuando menos no convertirse en un obstáculo para ello y regular así las instituciones jurídicas necesarias que permitan al pueblo gozar de un medio democrático de control constitucional.

CAPÍTULO I. LA DEMOCRACIA COMO POSTULADO BÁSICO DEL ESTADO MEXICANO

1.1 DEVENIR HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA

En el presente capítulo se realizará un breve pero importante estudio histórico de los hechos y de las doctrinas que han surgido en torno a la democracia. Sin llegar a ser extenso y exhaustivo, sólo se pretende adquirir un conocimiento básico que nos permita comprender, en primer lugar, que debe entenderse por democracia y, en segundo, las características que presenta como la forma de gobierno que constitucionalmente ha adoptado el estado mexicano.

Dicho análisis es indispensable ya que es el sistema democrático el ambiente ideal bajo el cual puede proponerse, surgir y desarrollarse el referéndum como derecho político del ciudadano para poder participar en la actividad pública estatal. Por ello para valorar la importancia práctica y necesaria que pudiera tener la celebración de un referéndum en nuestro país, se tienen que revisar los efectos y valores que caracterizan a la evolución democrática. Desde las concepciones clásicas hasta las condiciones un tanto complicadas que rodean a la actual democracia representativa.

Dejando para un apartado posterior la tarea de señalar los vicios que rodean actualmente a las instituciones democráticas, mismos que paradójicamente han impulsado un ensanchamiento de la democracia dentro de la cada vez más consiente sociedad civil.

1.1.1 CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Democracia, como tantos otros términos políticos, tiene un origen griego. Deriva de las palabras: "*demos*" pueblo y "*cracia*" gobierno, es decir el gobierno

del pueblo. Sin embargo la anterior es solo su definición etimológica y no así, un concepto general de la misma. Esta última tarea resulta ser un poco más compleja, pues para la elaboración de un concepto en el estricto sentido de la palabra, es necesario tomar en cuenta las diversas formas de entendimiento que se tenga sobre la democracia. De ahí que existan múltiples definiciones en torno a ella, sobre lo que es o debería de ser como forma de gobierno. Cada autor lo concibe de una manera muy particular y al conceptualizarla destaca es especial algún aspecto. Difícilmente se encontrará expresión menos unívoca que la de democracia; unas veces quiere significar el gobierno del pueblo por el pueblo (Pericles, siglo V a.C.), o el régimen en que imperan los dictados de la opinión pública en interés del bien general (Aristóteles); otras veces expresa el imperio del sufragio universal o el gobierno caracterizado "esencialmente por un sistema de partidos" (Hans Kelsen); en ocasiones supone también la radicación del poder soberano en el pueblo entero, y por último supone también el estado mismo "con un máximum de libertad e igualdad con el desenvolvimiento de nuestra dignidad personal"(Nicolás Pérez Serrano)¹.

La democracia es en sí, la conjunción de todas esas ideas, es un concepto dinámico por naturaleza. Si bien es cierto que en un principio surge como una forma de gobierno, también lo es que en ella encuentran terreno propicio para desarrollarse diversos postulados políticos que la complementan y llegan incluso a perfeccionarla teóricamente. Uno de los primeros en ser estudiados, es el concepto de soberanía, esencial para poder entender e incluso legitimar a la democracia como gobierno del pueblo.

Lo importante del bosquejo de doctrinas en torno a la soberanía es poner de relieve el tránsito operado, de la titularidad del monarca absoluto de un estado unitario, pasa la misma a corresponder al conjunto de la población en un estado en el que además impera una división de poderes (Montesquieu) emanados de

¹ Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Ed. Civitas. 2º Madrid 1997. Pp. 295-296. Los anteriores conceptos son citados en esta obra.

ella misma, con la correspondiente exclusividad de darse un orden jurídico y una estructura sociopolítica que más le convenga.

La evolución y crecimiento de los estados, origina que se presente otro elemento importantísimo: el de la representación política. Sin ella no podría entenderse un estado contemporáneo, en donde se convierte en una especie de vehículo o instrumento que permite caminar o funcionar a la democracia, en sociedades tan complejas y numerosas como las actuales, aun cuando para Rousseau democracia y representación sean términos absolutamente incompatibles.

Junto a la representación y a su vez como instrumento de ella y en general de todo gobierno democrático, el pueblo cuenta con el voto. Derecho político por excelencia que permite conocer la voluntad general y que tiene normalmente una doble dimensión: la de elegir y la de escoger entre individuos y programas. Tal es su trascendencia que sufragar debería implicar también decidir, enjuiciar e inclusive reprochar. Pero el voto a su vez supone organización y representación tanto del cuerpo electoral, como de quienes sean los elegidos, siendo la forma más aceptada para lograr esa integración la de los partidos políticos. Organismos políticos que funcionan sobre la base de una democracia representativa y que poco a poco fueron convirtiéndose en los principales actores democráticos.

Sin embargo, el hecho de que el pueblo detente la soberanía y la ejerce a través del sufragio y de los partidos políticos para la conformación de los órganos del estado, supone indiscutiblemente un escenario donde encuentre cabida la libertad y la igualdad como principios políticos, y los derechos humanos como garantías jurídicas tan esenciales como los ya mencionados. Tan importante es la libertad como la igualdad que incluso Kelsen llega a afirmar que la democracia "es la síntesis de ambos principios"². Todo ello junto a la evolución de la idea del

² Kelsen, Hans. Esencia y valor de la democracia. Ed. Colofón. México 1992. P 16

estado como abstracción jurídica nos conduce a considerar en términos generales a la democracia, como la mejor y más perfectible forma de gobierno.

Desde ese punto de vista, diríase entonces que todo el sistema democrático tiene como nota dominante la negación del privilegio, "la preocupación por eliminar, hasta donde sea posible toda señal de arbitrariedad".³

De esa manera la entiende Carlos Fayt quien en su libro *Tratado de Derecho Político*, menciona cinco diferentes formas de entenderla mismas que por su claridad se enuncian a continuación:

- a) Como idea, implica el dominio del pueblo sobre sí mismo.
- b) Como forma de vida, expresa la plenitud de la personalidad humana.
- c) Como técnica gubernamental, es el gobierno del pueblo mediante mecanismos institucionales.
- d) Como régimen político, se resume en el imperio de la igualdad, la libertad y la justicia.
- e) Como legitimación del poder, es la única forma de justificación del poder.⁴

Por todo ello la democracia como concepto universal reúne todos esos aspectos e incluso podría decirse que es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder. El término democracia como aspiración implica un concepto universal, sin embargo su implementación en cualquier comunidad esta limitada por su propia realidad sociológica, pues cada sociedad le da matices propios a su ideal democrático, meta que es inalcanzable como valor absoluto.

³ *ibidem*.p 298

⁴ Fayt, Carlos S. Derecho Político. Ediciones de Palma. 8ª Ed. Buenos Aires 1993. Pp. 392.

A esas características se agrega un matiz de nuestro derecho constitucional, el de la justicia social como finalidad última del sistema democrático mexicano. Hoy es admitido que sin justicia social el régimen de libertades no puede sostenerse indefinidamente. Los conceptos de democracia social y democracia liberal hacen posible obtener una definición de la democracia con la plenitud que lo hace el artículo tercero constitucional en donde se concibe como un sistema de gobierno y como una forma de vida.

Una vez que se ha explicado la complejidad que el concepto de democracia encierra, estamos convencidos que lo realmente importante, es conocer no solo en teoría su contenido sino además la realidad sociopolítica en que se aplica, para lo cual es necesario explicar en primer término su surgimiento, evolución y clasificación.

1.1.2 LA DEMOCRACIA EN LA ANTIGUA GRECIA

La idea de la democracia comienza en Grecia. Es Otanes, quien por primera vez toma la defensa del gobierno popular que llama según el antiguo uso griego "isonomía o igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos"⁵. Lo hace con un argumento fundamental en ese entonces para los partidarios de la democracia; "¿cómo podría ser algo perfecto la monarquía, a la que es lícito hacer lo que quiera sin deber de rendir cuentas?"⁶

Para Herodoto y Pericles la democracia es cuestión de números, es el gobierno de la mayoría, pero como la mayoría también eran los pobres, se llegó a decir que era entonces el gobierno de los pobres o de la muchedumbre. De aquí se desprende una característica muy particular, la de una especie de lucha de clases. Aristóteles decía al respecto:

⁵ Arblaster, Anthony. Democracia. Ed. Patria. México 1992. P 17

⁶ ibidem. P 20

*"cuando los hombres gobiernan en virtud a su riqueza, sean pocos o muchos, ahí hay oligarquía y donde los pobres gobiernan ahí hay democracia"*⁷

En otras palabras no pensaba que un estado donde gobernara una mayoría que no fuera pobre, pudiera recibir el nombre de democracia. Idea que claramente obedece a su circunstancia personal y temporal, y es que es común que no estemos habituados a asociar a la democracia con expresiones de tanta hostilidad de clase. Junto a esa discusión de desaprobación surge otra en la que se consideraba que los pobres o trabajadores no tenían capacidad para gobernar, argumento utilizado incluso por el mismo Platón y que lo convierte en el más radical adversario de la democracia. En ese mismo sentido, tiempo después en 1795 Kant escribía que la democracia es necesariamente un despotismo porque las multitudes no están calificadas para gobernar con la razón sino con sus impulsos.

Aristóteles es quien elabora la tradicional teoría de las tres formas puras e impuras de gobierno. Según si el poder de mando o de gobierno residiera en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría, y según también si el poder fuere usado en beneficio de la colectividad o sólo en el de los detentadores, ya fueran unos cuantos o uno sólo. De ahí resulta que la democracia es una forma pura, en razón de que el poder usufructuado por la mayoría favorece a todos por igual; en contraposición a la demagogia como forma impura, en donde el poder se aplica tan sólo en beneficio de los desposeídos.

Con esta teoría Aristóteles condiciona a la democracia "como gobierno de los pobres" a la circunstancia de que el mismo sea ejercido en beneficio de todos, esto es incluyendo a "los ricos". Situación que en la mente de otros pensadores y de él mismo, resultaría imposible "por lo que la democracia se convierte en algo así como una forma lamentable de gobierno."⁸

⁷ Basave Fernández, Agustín. Teoría de la democracia. Editorial Jus. México 1976. P 40

⁸ Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Instituto Federal Electoral. México 1996. P 17

En esos términos de entendimiento por parte de los griegos, Atenas fue el modelo de democracia tal y como ellos lo desarrollaron. No fue la única democracia en el antiguo mundo, pero sí fue la más notable, de más larga vida y la más documentada.

Dentro de las características centrales de la democracia ateniense, se encuentra en esencia, la participación directa del cuerpo ciudadano en el gobierno de la ciudad, la cual asumía dos formas fundamentales. Por un lado estaba la asamblea popular o *ecclesia* a la que todo ciudadano tenía derecho de asistir y que tomaba las decisiones finales sobre política. Se componía de todos los ciudadanos y se reunía aproximadamente diez veces al año. Encarnación concreta de la soberanía popular: "no era el pueblo que elegía a un gobierno cada determinado tiempo, sino el pueblo gobernándose continuamente a sí mismo, mes a mes, año con año."⁹

Lo determinante en esta práctica democrática es el tamaño del cuerpo electoral que según datos históricos nunca fueron más de 50 mil personas de las cuales la mitad participaba en las reuniones y es que "la palabra democracia significa para ellos lo que nosotros calificamos hoy como asambleísmo, mientras lo que ellos entendían como república estaba mucho más cerca de nuestra democracia actual."¹⁰

Otra característica importante del gobierno popular directo ateniense, es que los puestos de gobierno eran ejercidos por ciudadanos elegidos no mediante elección, sino al azar, principio aplicado igualmente en los tribunales. Lo que demuestra que el modelo ateniense fue renuente a cualquier idea de representación política. La democracia como gobierno del pueblo adquiriría una literalidad absoluta, gracias a una sociedad en la que el ámbito de lo público era la

⁹ Cabo de la Vega, Antonio de. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. Ed. Porrúa, México 1996. P 49

¹⁰ Merino, Mauricio. Op.cit. p 18

dimensión fundamental de la vida de los ciudadanos. Consideraban la elección, es decir el ejercicio del sufragio para designar gobernantes como principio de aristocracia, mientras que tenían al sorteo o al azar como una práctica más democrática porque establecía la igualdad de las probabilidades entre todos los ciudadanos.

Ello originaba que cualquier individuo ocupara puestos por rotación aleatoria, conduciendo a la comunidad ateniense lo más cerca posible al ideal democrático de un gobierno por el pueblo y para el pueblo.

Por tanto en un sentido era un gobierno de afortunados, de elegidos no siempre especializados y no siempre capaces de desarrollar las tareas asignadas. Sócrates y Platón creían que gobernar es una habilidad especializada y que por lo tanto el experimento ateniense era despreciable y demagógico. Las razones particulares de Platón sintetizadas en la cuestión de la pericia y la supuesta ignorancia o incompetencia popular para gobernar, han seguido siendo una cuestión central en el debate actual sobre la democracia. Igualmente importante era la idea de la ciudadanía activa para el funcionamiento de la democracia ateniense. Ciudadano significaba más que una mera pertenencia a un grupo diluido en un sentido moderno, era ser parte o miembro activo de la comunidad, el retiro de la vida pública a la privacidad no era aceptable. Así lo manifestaba Tucídides "aquí cada individuo se interesa no sólo por sus propios asuntos sino también por los asuntos del estado."¹¹

El éxito de la democracia en Grecia dependió de la aceptación por parte de los ciudadanos de sus responsabilidades cívicas. Cuestión que plantea por tanto la idea muy en boga actualmente de la democracia activa y participativa identificada con un interés colectivo compartido por todos los ciudadanos.

¹¹ Arblaster, Anthony. Op. cit. P 38

Por otro lado lo más criticable de la democracia ateniense era que en su sociedad quedaban excluidos tres grandes grupos sociales: las mujeres, los extranjeros y los esclavos. Era un pueblo exclusivo de hombres libres y nativos, la limitación de derechos políticos a grupos sociales era una característica todavía presente hasta hace algunos años en la democracia moderna.

Por todo ello la elección de representantes función básica de la democracia era considerada por los griegos como una disposición aristocrática, mas no democrática. Sobre todo hemos destacado como resultado de los aspectos mencionados la significación de la democracia entre los griegos que era estado y sociedad unidos a través de una participación activa en la cosa pública como deber cívico de todo ciudadano.

Nos hemos ocupado con cierto detalle de la democracia en Grecia porque creemos que muchos de los problemas relacionados con la democracia y la lucha por alcanzarla son ya visibles desde esa época.

1.1.3 DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Suelen distinguirse tres formas de actuación democrática, aunque en realidad y con criterio riguroso solo cabe admitir dos. En efecto o hay identidad plena entre gobierno y pueblo o entonces el estado se organiza en forma representativa. En realidad, últimamente ha gozado de cierto predicamento un tipo de organización compleja que responde al principio representativo pero que acepta de manera parcial instituciones de democracia directa. Por eso aceptaremos la clásica división tripartita de democracia pura, representativa y mixta. Existen otras dos clasificaciones que pueden hacerse y que guardan estrecha relación con las tres formas ya mencionadas. Así, desde el punto de vista de su realización histórica, es posible distinguir entre democracia antigua y moderna y según el régimen al

que sirven como técnica gubernamental, puede distinguirse entre democracia social y democracia liberal.

Cada una de las clasificaciones responde a una concreta situación estructural en donde tienen origen ideológico distintos elementos que integran en última instancia la síntesis global que constituye el gobierno representativo moderno.

Democracia directa y antigua guardan estrecha relación ya que como hemos visto la democracia directa es aquella en la que el pueblo sin mandatarios ni representantes por sí mismo se da sus leyes y que requiere funcionalmente una extensión territorial y una densidad de población compatible con la posibilidad de la consulta popular tal y como sucedía en la antigüedad.

Por otra parte la democracia en su evolución se encuentra con un principio que habrá de modificarla y determinarla. A tal grado es la influencia que los gobiernos representativos se van despojando del complejo de ideas de ciudadanía completamente vinculada al destino colectivo.

Es durante la Edad Media que se produce la aparición de la representación política. Esta representación fue modificando progresivamente su carácter conforme lo hacia la propia configuración del estado. Y es que la vida pública exige una continuidad de funciones que serían imposibles si para todo hubiera que acudir a la asamblea popular, por lo que se hace ineludible la necesidad de complementos de tipo representativo.

De esta manera la diversificación de problemas técnicos en las sociedades y la aparición de la división de trabajo, propició que la institución de democracia directa fuera desapareciendo y que de algún modo sea vista en nuestros tiempos más como una reliquia venerada del pasado que instrumento eficaz del momento presente.

El siglo XVIII va a ser el punto de partida hacia la moderna representación política. Dos pensadores como Rousseau y Montesquieu dieron las versiones básicas de esta organización sentando los términos de la discusión política hasta nuestro siglo.

La representación según Rousseau contradice el principio mismo de la soberanía popular "ya que no puede ser representada por la misma razón de que no puede ser enajenada, consiste esencialmente en la voluntad general, sin que pueda ser representada, es ella misma o es otra, no hay termino medio, cabe transmitir el poder pero no la voluntad..."¹² Tan radical tesis de Rousseau obedece a que en su horizonte histórico no aparecen mas que las democracias antiguas y a que parte del concepto de pueblo como unidad visible y no como nación, que es creación posterior de la revolución francesa.

Quienes fueron seducidos por Rousseau no pudieron entender la democracia representativa, ni al conjunto de ideas jurídico-políticas de la revolución francesa que le dieron origen. Varias de ellas fueron pronunciadas por Montesquieu y Sieyes, con las que trataban de justificar el régimen representativo aduciendo, entre otras, las siguientes razones:

- ~ La imposibilidad técnica de la democracia directa en virtud de la gran extensión de los estados modernos.
- ~ La "sustitución de la idea del pueblo como algo tangible y visible por la idea de la nación". El termino nación utilizado por Garcia Pelayo debe ser entendido como abstracción política, "síntesis unitaria de los integrantes del cuerpo electoral"¹³, de modo que los representantes no dependían de grupos o clases sino que actuaban en nombre y representación de toda la nación.

¹² Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. Mexicanos Unidos. México 1990. P 56

¹³ García Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. Ed. Civitas. 4ª Edición. Madrid 1957. P 177

- ~ La división del trabajo en la que el dominio de la política conduce a una especialización de las funciones.
- ~ La creciente complejidad de la actividad humana aunada a una desigualdad de las capacidades humanas, que origina encomendar la gestión de los asuntos políticos a quienes se encuentren preparados para ello.
- ~ La separación entre sociedad y estado, dimensión esencial para el desenvolvimiento del ciudadano.
- ~ Por última y quizás la más importante es el enlazamiento con el régimen liberal e individualista fruto de las revoluciones (inglesa, americana y francesa) que radicó el poder en la nación y proclamó al mismo tiempo los derechos individuales y las libertades políticas con la consecuente ausencia de la intervención totalitaria del gobierno.

Todas estas características hicieron necesaria la forma representativa de gobierno, teniendo como fundamento racional la soberanía nacional, originando en palabras de Augusto Basave que "el ciudadano se ocupara entonces de su vida civil y los representantes de la vida política".¹⁴

En efecto, un ciudadano liberal no se consideraba libre si se veía obligado a entregar su vida a la gestión y decisión de los asuntos políticos. Estamos pues, en presencia de la llamada democracia moderna o liberal, que logra superar a la representación basada en la concepción de derecho privado. Pero el orden social establecido por el liberalismo a través del gobierno democrático entra pronto en contradicción. Aparece entonces la concepción de lo social, con derechos, seguridad e igualdad sociales que tienden a complementarse con la igualdad política y económica. Es un nuevo proceso en que la democracia pasa a gravitar como régimen político, como concepción de la vida y del orden social, como forma de gobierno y como técnica gubernamental. Los derechos políticos se complementan con los derechos sociales, dando origen a la democracia actual,

¹⁴ Basave Fernández, Agustín. Op cit. pp 112-113

según la división histórica de la misma, y es al mismo tiempo la democracia social en contraposición con la liberal.

Por otro lado, sólo la democracia semidirecta satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza a la vida política contemporánea. Como vemos se consagra el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el estado. Toma por un lado la existencia de asambleas legislativas y por otro la postura de que las cuestiones más importantes son resueltas por el mismo pueblo. Cuenta con diferentes procedimientos que serán objeto de estudio en los siguientes capítulos.

Por último, sólo resta mencionar que la representación se consolidó como un concepto genuinamente jurídico-político diferente de la llamada representación jurídico-privada. Que tuvo y tiene como principal función la legitimación del poder público y que los representantes lo son de toda la nación y no del distrito que los ha elegido, en virtud de las ideas de nación y soberanía. Consolidando un principio que va pasando a todas las constituciones, -incluso a las mexicanas- sin dejar de estar en tensión con la realidad de la vida política y constitucional, bajo el argumento principal de que el representante no está sujeto a mandato imperativo alguno.

A continuación analizaremos la adopción de la democracia representativa por parte de nuestro sistema constitucional.

1.2 LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO

Morelos al formular el decreto constitucional de Apatzingan fue quien primeramente recogió las ideas de soberanía y representación al mencionar que:

"el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clases de hombre, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho a establecer el gobierno que más le convenga, alternarlo, modificarlo o abolirlo, por consiguiente la soberanía reside originalmente en el pueblo"¹⁵

Los conceptos anteriores ponen de manifiesto los deseos de Morelos de que el pueblo gozara de libertad política. Los mismos fueron recogidos por los primeros constituyentes mexicanos al triunfo de la guerra insurgente. Los diputados al Congreso de 1823 al promulgar la constitución de 1824, asentaron por primera vez de manera oficial la soberanía, la democracia y la representación. Se adoptaron en general los conceptos políticos que determinaron a los estados modernos, dejando ver la clara influencia de las constituciones de España, Francia y E.U.A. Incluso en un ejercicio representativo anterior en 1822 se logro la instalación del primer congreso constitucional del México independiente, bajo el mecanismo de diputados designados por electores seleccionados en ayuntamientos, este intento de legislatura pronto fue suprimido por Iturbide en razón de sus intereses imperiales.

Sin embargo al contar ya con una constitución, dos años después se iniciaba en forma, aunque sea teórica, la etapa en que se proponía, funcionaria la representación política con relación al presidente, vicepresidente y diputados al congreso, a través de elecciones. No obstante se suceden revueltas en el país con el predominio de gobiernos centralistas y es hasta la constitución de 1857 que se vuelven a tomar en cuenta por los liberales los principios mencionados.

La nueva constitución es fruto de las discusiones sostenidas entre brillantes personalidades liberales de esa época, principalmente abogados. Uno de ellos Francisco Zarco al referirse a los trabajos del constituyente resaltó de manera clara el espíritu que había de imperar en la nueva constitución. Al respecto mencionaba:

¹⁵ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa-UNAM. 4ª ed. México 1995. Pp 264-265

*"El Congreso proclamó el dogma de la soberanía y quiso que el sistema constitucional fuera consecuencia de ésta verdad. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna, legisla y reforma sus instituciones. Pero siendo preciso por la organización y extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo en México, no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, y por el consentimiento explícito del pueblo"*¹⁶

Reconoce la importancia y trascendencia del sistema representativo como mecanismo que permitiría dar vida a la república en México, a través del voto que se otorgaba en aquel entonces sólo a los mexicanos varones.

Lejos de esas ideas, la verdad es que en general, la práctica de la democracia representativa en el siglo XIX estuvo rodeada de múltiples circunstancias que la hicieron prácticamente un anhelo, impreso en el texto constitucional. Es decir nunca fue practicada realmente, debido unas veces, a la acción de dictadores como Santa Ana y Porfirio Díaz y otras a los múltiples vaivenes entre el sistema federalista y el centralista, lo que corrompía a la representación democrática.

Ejemplo claro de ello es Díaz, que además de manipular el voto, y reelegirse cuantas veces quiso, hizo del cuerpo legislativo "una pieza al servicio del ejecutivo donde los candidatos en vez de ser engorrosamente elegidos, eran convenientemente nombrados"¹⁷

Múltiples revueltas para quitar y poner autoridades, dos intervenciones extranjeras, el régimen centralista de algunos años y otras insurrecciones originaron que la aparición del senado en 1884, no constituyera un estímulo para la maltrecha democracia representativa. Incluso son esas mismas causas las que originan la Revolución Mexicana, con Madero a la cabeza, utilizando como tema el "sufragio efectivo, no reelección", dejando en claro que la causa principal para

¹⁶ Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. PRI. 2ª ed. México 1981. P 164-165

¹⁷ Carpizo, Jorge. Op cit. p 143

iniciar el movimiento era de acabar de una vez por todas con la dictadura y restaurar a una república democrática que fuera sobre todo efectivamente representativa.

1.2.1 LA CONCEPCIÓN JURÍDICO-PÚBLICA DE LA REPRESENTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La constitución política de 1917, establece en el artículo 40 que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, y federal", adoptando nuevamente, como en 1857 el sistema representativo como principio fundamental de la organización política mexicana. Sin embargo para entender que encierra el concepto jurídico político de la representación es necesario hacer algunas consideraciones.

Ya mencionamos que la representación es un concepto jurídico-político diferente al de la representación jurídico-privada. Teniendo como diferencia básica que aquella es de índole pública destinada a la conformación del cuerpo legislativo para la elaboración de las leyes y la segunda se da en el ámbito de lo privado, con fines exclusivamente de derecho privado, para producir efectos entre particulares, utilizado principalmente para la celebración de diferentes actos jurídicos. En otras palabras no puede concebirse la representación política sobre la teoría privatista de la representación y el mandato.

Para empezar, el sentido básico del término representación es la sustitución de unos individuos por otros, la representación política o pública es por tanto el fenómeno por el que la acción política es encomendada por unos representados a unos representantes. De este modo los mandatarios son responsable ante los mandantes, es decir, los representantes frente al electorado y deben encarnar sus

deseos, intereses y necesidades lo más fielmente posible, para que concuerden con la voluntad popular.

Son dos figuras de naturaleza jurídica totalmente diferentes. Tienen rasgos comunes como lo señala García Pelayo en su obra *Derecho Constitucional Comparado*, en que "en ambos casos existe una dualidad la del representante y la del representado y en que hay una persona o grupo de personas que actúan en nombre e intereses de otros."¹⁸ Pero al mismo tiempo se distinguen que en la representación político-pública esta dotada de cierta función de gobierno que se desarrolla en la esfera de lo público.

Es por cierto frecuente, confundir representación con los términos delegación y mandato. Jurídicamente cabe hacer una distinción, delegación en sentido jurídico público "es el acto en virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto"¹⁹ Según la definición anterior, hay una transmisión de competencias, mejor dicho de facultades, pero de órganos de poder público. Situación que no se da con la representación política, aunque no falta quien cuestione que la competencia de hacer las leyes la podría transmitir el pueblo, por eso consideramos necesario hacer esta precisión técnica.

Por el lado del mandato éste es mucho más limitado, el mandatario no recibe ninguna competencia sino simplemente la orden o comisión de actuar en nombre de otro, aclaración hecha del sentido en que se utiliza el término competencia, como facultad de hacer o no hacer determinados actos.

En donde si creemos que García Pelayo se confunde es en querer distinguir al representante del funcionario público argumentando que mientras uno, sólo puede querer por la nación, el otro sólo puede actuar por ella. Cuando lo que realmente sucede es que el representante reúne las dos condiciones, es decir,

¹⁸ García Pelayo, Manuel. *Op cit.* p 73

¹⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la. *Op cit.* p 267

puede querer por la nación y también actuar por ella, mientras que el funcionario sólo actúa pero con relación a los órganos de gobierno constituidos y en base a las facultades legales.

Por otra parte, en sentido amplio, la declaración hecha en la Asamblea Francesa de 1789, de que todo poder proviene del pueblo, origina que se reconozca carácter representativo a todos aquellos que cuenten con potestad pública, esto es autoridades ejecutivas y judiciales, cuidando siempre que su actuación se encuentre limitada al cumplimiento de las leyes. Pero en sentido restringido se reserva el nombre de representantes para los diputados de las legislaturas locales y para diputados y senadores de la legislatura federal.

Como hemos estudiado sobre la base de este concepto restringido es que se construye la doctrina clásica de la representación. Esta característica se vincula inmediatamente a la elección; los diputados son representantes porque son elegidos por la nación.

En cuanto a esa elección de representantes, teóricamente puede hacerse directamente por el pueblo, con elección directa. Pero puede suceder que el pueblo elector primario no elija directamente a los gobernantes sino que lo haga por intermediarios hablándose entonces de que la elección es indirecta con electores secundarios o terciarios, según el número de mediadores entre los gobernantes y los mencionados electores primarios. Hubo experiencias en México de elección indirecta sin embargo la constitución vigente consagra la elección directa para los miembros del congreso y del presidente, con una excepción de designación indirecta en primer grado, que es cuando falta el titular del ejecutivo y entonces sea el congreso quien deba nombrar a quien lo sustituya.

En cuanto a la unión o vínculo que existe entre los representantes y el ciudadano que lo eligió cabría preguntarse ¿en nombre de quien actúa un representante? ¿de su distrito o de la nación?. Conforme a la teoría clásica y a

nuestra constitución la interrogante encuentra respuesta en el sentido de que el representante lo es de la nación y su actuación es independiente de los electores. Cuando se discuten o votan normas de alcance general en el país, actúa como representante de toda la nación. Así pues, viene a ser elegido por una determinada circunscripción o distrito pero representa al conjunto de la población. Situación que origina otro aspecto importantísimo: el de la "aparente pérdida de la vinculación con sus electores, por lo que debe actuar en conciencia del margen de los deseos de los ciudadanos"²⁰

No obstante ese efecto no es tan riguroso. Se mantiene cierta presencia de responsabilidad, de adecuar la actividad de los representantes a los deseos de los representados sin caer en la idea ya comentada de un contrato de mandato privado. Para asegurar esa responsabilidad se desarrollo la elección como control o selección de los representantes presuntamente responsables, en un ambiente ideal de suficiente competencia. Para Cabo de la Vega dicho control "se divide en uno electoral (reelección/no reelección) y uno inter-electoral que la doctrina anglosajona denomina *responsiveness* o congruencia entre orientación ideológica y la actuación del representante."²¹

Efectivamente en nuestro derecho constitucional existen dichos controles electorales, aun cuando un instrumento más eficaz podría constituirlo la revocación popular, si la conducta no es congruente con lo esperado. Sin embargo será mas adelante cuando se hable en concreto del referéndum, cuando entremos a los problemas que presenta esa falta de cumplimiento a la relación de confianza que nace con el representante, en relación también a los partidos políticos como instrumento controlador, especialmente en México y que no es mencionado con tal carácter por Cabo de la Vega.

²⁰ Basave Fernández, Agustín. Op cit. p 47

²¹ ibidem. P 65

Como evolución de nuestro sistema representativo y del derecho al sufragio, en los últimos años se han sucedido distintas reformas constitucionales que han propiciado que ya no sean sólo las mayorías, mediante su voto, quienes decidan la integración de las cámaras, sino que también las minorías tienen la posibilidad de estar representadas, complementando la democracia y permitiendo una pluralidad de expresiones.

1.2.2 EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Al hablar de los representantes nos hemos referido principalmente al poder legislativo. Políticamente es o debería ser un contrapeso al poder ejecutivo. Su función en términos generales es la de elaboración de las leyes. El artículo 49 constitucional establece el principio de la división de poderes como formas del poder del estado en legislativo, ejecutivo y judicial.

La existencia de cada uno de los órganos y las relaciones que se establecen entre ellos, tienen principalmente dos formas de manifestación. En un extremo el sistema presidencial y en el otro el sistema parlamentario. El estado mexicano ha adoptado la división de poderes bajo la distinción de ser presidencial caracterizado por una serie de facultades que originan cierta superioridad de la figura presidencial sobre el legislativo como órgano de representación popular. Situación contraria a la que se presenta en un parlamento donde quien se constituye en el eje rector del estado con ciertas facultades especiales, lo es precisamente el parlamento.

Fueron las condiciones políticas del país al momento de crear la constitución de 1917 las que determinaron un ejecutivo fuerte. Y es que aún cuando la anterior constitución de 1857 intentó restarle poder al ejecutivo y fortalecer al congreso, poco a poco se fue revirtiendo esa situación en aras de una gobernabilidad para esos momentos. Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y*

la *Dictadura* criticó la inclinación que se hizo en favor del congreso, lo que en su opinión obligó a que el presidente en turno escogiera el camino de la dictadura en virtud de que la constitución dificultaba el ejercicio eficaz del poder.

Bajo esas circunstancias, la facultad de iniciar leyes y la de ejercer el veto sobre algún proyecto de ley expedido por el congreso, son las dos principales formas de control presidencial que se generaron en nuestro país.

Dentro de la teoría constitucional dichas facultades y la de nombrar a los secretarios de estado forman parte de un sistema de pesos y contrapesos entre un poder y otro. En México el sistema político imperante fortaleció a un ejecutivo excesivamente fuerte, en contraposición a un poder legislativo carente de una verdadera actividad parlamentaria independiente y auténtica. En otras palabras, el papel desarrollado por el poder legislativo ha estado opacado en ocasiones por una dependencia excesiva ante el Presidente de la República.

a) Integración y función.

Constitucionalmente el poder legislativo se deposita en un Congreso General dividido en una cámara de diputados y otra de senadores. En el siglo pasado las leyes electorales de la época se inclinaban por una organización corporativa del congreso, por ejemplo: el decreto del 27 de enero de 1846 mencionaba que las curules se repartieran en representantes del comercio, de la minería, de la industria y de las profesiones literarias. Iguales reglas se establecieron para en el caso del senado, que logra institucionalizarse hasta el año de 1874 cambiando el régimen unicameral del congreso por uno bicameral.

El constituyente de 1917 establece muchas características que conforman actualmente a ambas cámaras. Sin embargo otras son resultado de las reformas constitucionales de los últimos años. Desde un inicio se estableció la composición de la Cámara de Diputados por "representantes de la nación", electos según

principios cuantitativos y ya no cualitativos como en el siglo pasado; se distinguieron a los legisladores propietarios de los suplentes, y se estableció la prohibición política para que los sujetos que desempeñaran algún cargo político, debieran de renunciar a él para poder ser tanto diputado como senador. Para los dos casos se establecieron también requisitos específicos para poder ser elegidos, entre ellos el de la edad mínima diferente para uno y otro caso.

En los años transcurridos entre 1917 y el presente se registran modificaciones importantes en el sistema electoral que afectan directamente a la integración e instalación del Congreso. Citamos las más importantes:

1. - El voto secreto se introdujo en la ley para la elección de poderes federales del 2 de Julio de 1918.

2. - El 4 de diciembre de 1951 se crea el Registro Nacional de Electores.

3. - La reforma constitucional de 17 de octubre de 1953 otorga el voto a la mujer y la del 22 de diciembre de 1969 la ciudadanía a los mayores de 18 años.

4. - En diciembre de 1963 se reglamentó lo relacionado a los diputados de partido.

5. - La importante reforma política de 1977 sin cambiar el método electoral de mayoría, introdujo el método de elección de minorías o representación proporcional, para la integración de la Cámara de Diputados. Se abrió la posibilidad a una mejor representación plural en función de la votación obtenida por los distintos partidos políticos, quienes podrían obtener en lo sucesivo cierta representación.

Ciertamente este sistema proporcional encuentra en Jhon Stuar Mill a un ferviente partidario. En México el maestro Andrés Serra Rojas se pronuncia en su favor y recrimina en contra del sistema de elección mayoritario, el que sea "atrasado, carente de unidad ciudadana y de fuerza representativa"²²

²² Serra Rojas, Andrés, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1995. p 156

6. - La reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986, elevó de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional, sumando un total de 500 miembros con los de mayoría.

El resultado son éstas reformas y la de 1993 con relación a incrementar a 128 el número de senadores introduciendo el principio de primera minoría, es consolidar los sistemas de mayoría y representación proporcional. Se suma a ello la anhelada independencia y ciudadanización de las autoridades electorales.

Sin embargo lo que más nos interesa saber para el desarrollo del presente trabajo, es el verdadero funcionamiento legislativo y político del Congreso de la Unión. Mas que precisar en detalle su integración -pues ello es posible saberlo leyendo el título relativo de la Carta Magna-, es comprobar si ha logrado ser un verdadero poder legislativo, capaz de representar los intereses de un pueblo, en la elaboración de las leyes que rigen los destinos económicos, políticos y sociales de este país.

Por esa razón destaco solamente otros dos aspectos mas que son relevantes para la funcionalidad del Congreso. El primero es que constitucionalmente solo existen 2 periodos ordinarios de sesiones, lo que origina que el tiempo dedicado a la verdadera discusión y aprobación de las leyes o reformas a la constitución sea muy corto, siendo ello en decremento del análisis y la reflexión debida a tan importante tarea.

El otro aspecto quizá mas determinante era el dominio absoluto hasta hace poco tiempo de un solo partido político en la integración de las Cámaras, aunado a la gran influencia del ejecutivo federal en materia legislativa, lo que originó una falta de debate y discusión sobre las ventajas y desventajas de cada una de las iniciativas aprobadas. Características compartidas por las legislaturas locales inexpertas también de una verdadera actividad legislativa y democrática.

La integración más plural de la cámara de diputados a raíz de las elecciones federales de 1997, permiten pensar en una mayor responsabilidad e independencia de los legisladores. Sin embargo no podemos decir todavía que el poder legislativo haya logrado por fin democratizarse y consolidar políticamente su papel principal dentro del estado mexicano.

1.2.3 VICIOS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO EN MÉXICO

Para que la democracia se haya convertido en un régimen de igualdad y de libertad para todos los seres humanos hubo que recorrer toda la historia hasta ya bien entrado el siglo en que ahora vivimos. Incluso hay quien dice que "es una obra de hombre concretos de cualidades y defectos por lo cual no es de extrañar que ningún estado democrático haya llegado a la perfección."²³ Bajo ese criterio humanista, nuestra democracia representativa ha carecido de una verdadera consolidación, pues ha venido sufriendo diferentes vicios que la han obstaculizado.

El primer problema ya analizado fue el de la calidad misma de la representación política mexicana. Se hizo a un lado la teoría del mandato imperativo, pues suponía que los diputados o el parlamento eran representantes exclusivos de quienes pudieran hacer que ocuparan una curul y no así de toda la nación. Sin embargo la realidad ha demostrado que la tesis del mandato imperativo ha sido utilizada por los partidos políticos y por la clase política en el poder. Efectivamente si habláramos de que han representado a alguien, concluiríamos que no ha sido al pueblo y mucho menos a sus intereses.

La tendencia a que sea siempre una minoría la que decida los destinos de México tiene profundas raíces históricas que tienen que ver con la formación de

²³ Bobbio Norberto. El futuro de la democracia. F.C.E. citado por Merino, Mauricio. Op cit. p 25

proyectos nacionales excluyentes y no inclusivos. En palabras de Lorenzo Meyer, "la cultura cívica que domina en el país, tiene más rasgos de una propia de súbditos que de ciudadanos, y las raíces coloniales de tal cultura aún siguen vivas y fuertes"²⁴

a) El papel de los partidos políticos.

Al nacer los partidos políticos en E.U.A. fueron considerados "la forma mas acabada que ha conocido la humanidad para conducir los múltiples intereses y aspiraciones de la sociedad hacia el gobierno"²⁵, haciendo coincidir a la representación democrática con la participación ciudadana.

Lograron simplificar el accionar lógico de la democracia convirtiéndose en los protagonistas principales de esa forma de gobierno. En ese sentido su actuación como enlace indispensable entre ciudadano y poder no siempre ha sido motivo de elogios. Sin embargo no se ha creado otra herramienta política capaz de sustituirlos, pero tampoco pasan inadvertidas sus limitaciones y dificultades que se agudizan en los últimos tiempos. Norberto Bobbio ha escrito que "la democracia representativa en nuestros días ha dejado de cumplir con sus fines,"²⁶ y ha culpado de esa desviación a los partidos políticos.

México ha sido claro ejemplo de ello. Nuestra realidad política de un partido de estado hizo que la noción de representación se convirtiera en la de un solo partido y no de varios y mucho menos de la ciudadanía como tal principio supone.

²⁴ Meyer, Lorenzo. "Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana" Revista de Estudios Constitucionales p 61

²⁵ Merino, Mauricio. Op. cit. p 24

²⁶ Bobbio Norberto. Op. cit p 25

Este proceso ha contribuido a la composición de los órganos legislativos con carácter burocrático, en donde los representantes atienden más a su pertenencia de grupo que a su experiencia como verdaderos legisladores.

Se pierde la comunicación entre los representantes y sus electores a tal grado, que incluso ha habido quien ha considerado a la democracia representativa "mas que como una realidad política, como una declaración programática, casi un símbolo"²⁷

La anterior crítica y las demás que se pudieran hacer parten de un mismo principio: la separación de los representantes y partidos políticos del resto de los ciudadanos, aunado al propio deseo de los partidos de conservar el mando político por encima de los intereses más amplios de la ciudadanía. Cuando lo característico de una democracia debe ser "que cada miembro de la comunidad participe igualmente de la soberanía popular"²⁸

Corrupción, clientelismo, burocracia, falta de transparencia en el ejercicio del poder, privilegios excesivos a intereses capitalistas, nula capacidad de respuesta a las demandas sociales, graves desigualdades económicas, e injusticias, son acciones que todas ellas ponen en tela de juicio la labor efectuada por los gobiernos surgidos del ejercicio del voto y la democracia representativa. Felipe Tena Ramírez lo ha señalado con rotundidad:

*"En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema democrático no existe"*²⁹

Paradójicamente surge una nueva capacidad crítica en la conciencia cívica de los ciudadanos, sin embargo no existen razones suficientes para prescindir de los partidos políticos ni de los representantes, ni mucho menos para cancelar la

²⁷ Carpizo, Jorge. *Op. cit.* p 267

²⁸ Flores, Imer. "Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política" p 8

²⁹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p 100

existencia misma de la democracia. Incluso últimamente han surgido diputados llamados independientes, pero que han necesitado de un partido político y de un proceso electoral para llegar a ser representantes. Frente a los vicios mencionados, la democracia "debe producir otros medios para impedir que esas tendencias destruyan la conciencia civilizada, fomentando cada vez más la verdadera responsabilidad política."³⁰

Nosotros creemos que esos medios tienen que ser producto de la participación ciudadana, basados sin lugar a dudas en una democracia electoral más eficaz y efectiva, que convierta a los procesos electorales en verdaderos medios para la realización de la democracia representativa.

b) LA FUNCION DEL DERECHO ELECTORAL

Desde luego que coincidimos con Montesquieu en que "la condición principal en una democracia es la virtud." Pero también reconocemos que no es posible que una cualidad no siempre presente pueda crear un sistema democrático. Sucede que la misión básica del derecho electoral es garantizar que el voto sea libre, directo y secreto, ejercido por quienes se encuentran habilitados por la ley para hacerlo. Esta situación muestra una relación del propio derecho electoral y la democracia representativa ya que se trata de la puerta por la que se accede al aparato estatal. Si las normas electorales no son las más adecuadas o lo que es más, no son equitativas y no se respetan por los actores políticos, es entonces cuando se desprestigia el proceso electoral. El resultado más frecuente es el fraude electoral, recurso que constituye un vicio más del sistema representativo en México. Usado sistemáticamente por el partido del gobierno para retener el poder resta credibilidad a los procesos electorales, en situaciones

³⁰ Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Ed. Ariel. 3ª ed. España 1990. P 191

en que la preferencia electoral apuntaba hacia candidatos diferentes, buscando eliminar los propios vicios en el ejercicio del gobierno.

Por eso es necesario tomar en cuenta la efectividad de las normas que regulan el desarrollo de las elecciones. Aunque por más perfectas y respetadas que sean ningún sistema electoral es capaz de suplir a una verdadera conciencia democrática.

Se reconoce el avance de la juridicidad de las vías del acceso al poder, pero es necesario seguir insistiendo en su perfeccionamiento. Debe lograrse también una plena consolidación ya que se perfila a ser más amplia su legitimación democrática, ya no sólo en la celebración de las elecciones para conformar los puestos de representación popular, sino también para la realización de un referéndum o de cualquier otro de los mecanismos de participación ciudadana. Por todo ello para nosotros la democracia es una forma de emancipación de las sociedades, con ella los pueblos se quedan solos ante sí mismos, ya no hay a quien culpar, no hay dictadores, ni partidos totalitarios. Hay en cambio leyes, instituciones y procedimientos que llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás, en un ambiente de responsabilidad, tolerancia y solidaridad. Hacia esa meta hay que dirigir la mirada.

CAPITULO II.-EL REFERÉNDUM COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRECTA.

2.1 LA NATURALEZA JURÍDICA DEL REFERÉNDUM.

En el capítulo anterior se analizaron las características que componen a nuestro régimen democrático. Vimos que aún cuando se adopta un sistema representativo, también se tiene como principio básico que la soberanía nacional reside en el pueblo y que es el voto el único medio existente para hacer efectiva la manifestación de tal voluntad.

Ahora nos toca analizar en forma más específica al referéndum como un elemento de carácter esencialmente participativo, democrático y ciudadano. Por ello es que se hace necesario resaltar su innegable calificación jurídica como derecho subjetivo público de carácter político. Considerando los efectos que produce en los ámbitos jurídico y político, mismos que refuerzan la construcción cada vez mas necesaria de una nueva relación entre el ciudadano y los órganos del estado. En una nueva democracia participativa que encuentre en el derecho como ciencia social no a un obstáculo insuperable sino a su principal aliado. Que sea el marco que revista de legalidad a las diversas formas de participación ciudadana, dotándolas de bases constitucionales y legales en el ámbito federal. Situación que se torna cada vez mas necesaria para proporcionar cauces necesarios a los deseos de participar del ciudadano en los actos del estado que le afecten directa o indirectamente.

En la doble calidad que presenta el referéndum de tener por un lado una naturaleza jurídica y por el otro una política, toca a nosotros deliberar sobre el aspecto de derecho. Indispensable tarea si consideramos que dicha figura debe operar sobre reformas legales y constitucionales de especial trascendencia y que

ambas características llegan incluso a complementarse, constituyendo un derecho sí, pero de carácter político, por lo que será necesario ir analizando una por una a sus características

2.1.1 EL REFERÉNDUM COMO DERECHO SUBJETIVO PÚBLICO.

Todo elemento integrante del mundo jurídico es una construcción destinada a actuar en la vida humana. Si seguimos este criterio definiríamos en términos generales que un derecho político es aquel derecho subjetivo que permite al titular interferir en la actividad humana referida al gobierno del estado. Sin embargo, no estaríamos en posibilidad de responder el porque de tal facultad, quienes gozan de ella, en que forma la ejercitan, y que efectos produce. Para tener una respuesta correcta es necesario recurrir a la doctrina y obtener de ella los lineamientos teóricos que determinan el carácter jurídico y normativo de los derechos políticos entre ellos del referéndum.

En primer lugar el referéndum como derecho político es un tipo de derecho subjetivo. Es básica esta primera característica alrededor de la cual se han elaborado importantes doctrinas. La primera de ellas hacía depender la existencia de un derecho subjetivo, en el reconocimiento que hubiera de él por parte del orden jurídico y en la voluntad de su titular para ejercitarlo. Es Hans Kelsen quien se encarga de hacer múltiples objeciones a esta teoría. La más sólida es la de que "si el derecho subjetivo dependiese de la voluntad de su titular, al desaparecer ésta, aquel debería extinguirse."³¹ Coincidimos con el gran jurista alemán pues un derecho no desaparece aunque el titular ignore o desprece su existencia, no importa pues el aspecto psicológico.

Sin embargo, para García Maynez, la propia tesis de Kelsen de considerar al derecho subjetivo como algo esencialmente idéntico al derecho objetivo

³¹ Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho. Ed. Porrúa-UNAM. México 1991. P 139

constituye el error fundamental de su teoría. Y es que sostener que el derecho subjetivo es el mismo derecho objetivo en una relación de transformación, es para García Maynez confundir las nociones de norma y facultad, "la circunstancia de que todo derecho derive de una norma, no demuestra que norma y facultad sean lo mismo."³² Coincidimos también con García Maynez, pero no descalificamos a Kelsen, pues la diferencia mencionada nos parece sólo una cuestión de temporalidad o de género y especie.

En efecto el mismo García Maynez reconoce la circunstancia de que todo derecho deriva de una norma, y es precisamente ésta la razón de dependencia o de causa-efecto a que se refiere Hans Kelsen.

Si tomamos en cuenta las críticas realizadas, el derecho subjetivo se presenta como una posibilidad de acción de acuerdo con un precepto o una autorización concedida a una persona para realizar determinada acción. En contraposición al derecho objetivo que es la regla normativa, el fundamento de tal facultad.

El siguiente paso es distinguir al derecho privado del derecho público, ya que el referéndum es un derecho subjetivo público y no privado. Tal distinción es uno de los temas más discutidos por los doctrinarios del derecho. Unos han negado enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación, Duguit, por ejemplo, escribió que "tal criterio posee únicamente interés práctico."³³

La división de las normas jurídicas en dos grandes ramas es obra de los juristas romanos. Su concepción se conoce como la teoría del interés en juego. Es decir la naturaleza privada o pública de un precepto depende del tipo de interés que garanticen. Si las normas corresponden al interés colectivo serán de derecho público y si se refieren a intereses particulares serán de derecho privado.

³² García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Ed. Porrúa. 43ª ed. México 1993. P 194

³³ Duguit, León. Citado por García Maynez, ibidem. P 131

Tal tesis es sumamente cuestionada porque hace radicar en algo subjetivo por esencia, como lo es el interés, el criterio base para una clasificación objetiva. Y es que "desde el momento en que una norma de derecho protege un interés individual, esa protección se constituye en interés colectivo."³⁴

Otra doctrina un poco mas aceptada, consiste en sostener que el criterio diferencial radica en la naturaleza de las relaciones que las normas establecen. La relación es de coordinación cuando los sujetos principalmente particulares se encuentran colocados en un plano de igualdad y entonces se habla de derecho privado. Pero es derecho público cuando se da origen a una relación de subordinación entre el estado y un particular.

No obstante que también es criticada esta postura, creemos que los derechos políticos aún cuando son de carácter público, no están los titulares en una situación de subordinación, pues concurrir en base a una potestad soberana a conformar o modificar la integración y voluntad del estado, es una situación mas de legalidad y de determinación que de estricta subordinación.

También pensamos que la distinción que se establece entre un derecho público y un privado reviste principalmente una importancia práctica y didáctica. En ese sentido agregamos el carácter de público al derecho político, en virtud de que se ejerce ante el estado y no frente a un particular.

2.1.2 LA CALIDAD DE SER UN DERECHO POLÍTICO

El referéndum en su calidad de figura jurídica es un derecho subjetivo y público, pero también de naturaleza política. Esta última característica trataremos de explicarla sobre la base de las siguientes teorías.

³⁴ Hans, Kelsen. Op cit p 189

a) **TEORÍA DE JELLINEK**

En materia de derechos subjetivos públicos, Jellinek distingue tres tipos de facultades:

- 1.- Derechos de libertad
- 2.- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del estado en provecho de intereses individuales.
- 3.- Derechos políticos.³⁵

Para el citado autor la anterior clasificación de los derechos públicos constituyen el estatus del sujeto o de la persona. Es decir son los derechos o facultades que los individuos tienen frente al estado y que constituyen al mismo tiempo las limitaciones del poder público en su actuar para con los particulares.

En general el primer grupo comprende a nuestro parecer a todas las garantías individuales que implican una esfera de libertad para la actuación del individuo y en la que el estado encuentra el límite para su intervención.

Siguiendo a Jellinek dentro del segundo grupo se encuentran en derecho de petición y el de acción, como la facultad del gobernado para impulsar la actividad estatal con el fin de que resuelva una controversia o una petición.

Y dentro del tercer grupo que es el que nos interesa en particular, se encuentran los derechos políticos. El mismo Jellinek menciona que los derechos políticos "son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del estado."³⁶ Destaca principalmente a dos: el derecho a votar y a ser votado. Los concibe como una simple pretensión de participar o de llegar a ser

³⁵ García Maynez, Eduardo. Op. cit. p 201

³⁶ Jellinek, Jorge. Teoría del Estado. P 198

órgano estatal, sin pretender que sean una función orgánica y que en ese sentido de ejercicio, el votar o ser votado sean en sí mismo el derecho subjetivo. Separa al derecho político sólo como pretensión de una facultad normativa, del hecho mismo de su realización.

b) TEORÍA DE HANS KELSEN

Por su parte Kelsen menciona "que la conducta humana puede hallarse en triple relación con el orden jurídico."³⁷ Una de ellas es la de "actividad" o "producción", en la que el ciudadano participa de algún modo en la creación de la norma jurídica. La intervención del sujeto puede manifestarse en la creación de formas genéricas o en la de normas individualizadas. En el primer caso el acto de creación constituye el ejercicio de un derecho político. En el segundo, el acreedor de un derecho de acción participa al ejercitarlo en la creación de la norma individual a través de la sentencia judicial.

Kelsen define al derecho político como "una autorización para influir en la creación de normas jurídicas generales."³⁸ Menciona también que esa autorización puede realizarse directamente por aquellos para los cuales las normas poseen fuerza obligatoria y entonces el orden jurídico es producido directamente por el pueblo como en una democracia directa. O bien se autoriza a un cuerpo especializado para legislar y se habla entonces que las leyes son obra de la representación popular, como en una democracia representativa en que el pueblo legisla a través de sus representantes. Esas posibilidades de intervenir directa o indirectamente en el proceso legislativo, es lo que se denomina derecho político, cuyo titular participa en la formación de la voluntad estatal.

³⁷ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa. México. 1993. P 201

³⁸ Kelsen, Hans. Op. cit. p 150

Esta participación de los gobernados en la formación de la legislación, es una característica esencial de un estado democrático a diferencia de un estado autocrático en el que están excluidos de cualquier intervención precisamente por la ausencia de derechos políticos.

En este sentido para García Maynez el hecho de reducir los derechos políticos a la sola posibilidad de creación de las normas generales, es injustificable. Menciona que la concepción kelseniana no permite incluir a otro tipo de derechos también políticos por lo que es insuficiente su teoría. Para él el derecho político tiene un doble aspecto: son derechos políticos en ejercicio y constituyen también una función del estado.

Creemos que García Maynez cuando dice que al ejercer cualquier derecho político, se realiza momentáneamente una función del estado, se refiere al hecho de que se producen efectos en el ámbito de lo público con la participación del pueblo en el sentido político del término. Si es así, compartimos su conclusión pues complementando las tesis de Jellinek y Kelsen, nosotros podemos decir que los derechos políticos son los que permiten a los ciudadanos intervenir en la formación de la voluntad del estado, en virtud de la titularidad constitucional de la soberanía nacional. La forma y los grados en que puede darse la intervención depende de los mecanismos existentes en cada sistema constitucional.

2.1.3 CONCEPTO DE REFERÉNDUM Y SU ÁMBITO LEGISLATIVO

Ha quedado claro que la naturaleza jurídica del referéndum es la de ser un derecho subjetivo público de carácter político. Sin embargo para empezar a comprender su utilidad democrática es necesario revisar algunas de las definiciones que se han pronunciado en torno a esa figura. Diego Valadéz considera al referéndum como "un mecanismo de consulta popular para implantar,

modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo."³⁹ También se le define como "la institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas".⁴⁰

En igual sentido para Carl Schmith el referéndum "es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo".⁴¹

De lo anterior es necesario hacer hincapié en el carácter meramente legislativo del referéndum, pues como se verá mas adelante, técnicamente corresponde a otra figura como el plebiscito el conocer de consultas en torno a la vigencia de las políticas públicas. Es decir sólo estamos en presencia de un referéndum cuando la participación ciudadana es en torno al proceso legislativo. El mismo se presenta como opción cuando un órgano legislativo debe pedir al electorado su opinión sobre si se adopta o no determinada reforma legal o constitucional.

Se discute mucho la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley, pues unas veces se ha considerado como un acto de ratificación, otras de aprobación y en algunas de decisión, inclinándose la doctrina por considerarlo con relación a su función mas como un acto decisorio autónomo. Esta característica y la de presentarse principalmente en la esfera legislativa para actos de naturaleza normativa, serán las notas comunes de cualquier tipo de referéndum. Es, en esencia, la manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo. Así lo entiende el renombrado jurista francés Leon Duguit quien considera al referéndum, como "la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta sobre determinada disposición legal que surge como complemento

³⁹ Valadez, Diego. "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano". Anuario Jurídico. P 376

⁴⁰ Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. P 2718

⁴¹ Schmith, Carl. Op. cit., p 121

natural y hasta necesario del régimen representativo".⁴² También de esa forma lo define Burgoa Orihuela, quién además resalta su carácter jurídico al decir que "el referéndum, más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor"⁴³

Ratificando el tono de ser una figura jurídica legislativa, el artículo 53 de la derogada ley orgánica del Distrito Federal lo consideraba como "un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos en la formación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal." Similar apreciación es la que tiene el legislador colombiano quien en su ley 134 del 31 de mayo de 1994 se refiere al referéndum "como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente".

En general esa es la nota común del referéndum, la de ser una consulta popular con relación a un proyecto de tipo legislativo, en la que los representantes formulan la ley, pero *ad referéndum*, es decir, a reserva de lo que el mencionado cuerpo electoral resuelva. De esa manera el voto popular se convierte en una especie de condición suspensiva a que se somete la aprobación y validez de una ley, pues las cámaras discuten y votan las leyes en forma normal, pero no serán jurídicamente perfectas y obligatorias hasta haber sido aceptadas por el pueblo mismo.

2.2 LOS FINES ESPECÍFICOS DEL REFERÉNDUM.

Hablar de un fin es referirse gramaticalmente a lo que se desea hacer, realizar o lo que se busca y persigue con determinada acción. En ese orden de

⁴² Duguit, León citado por Uribe Vargas, Diego. El referéndum: ensayo sobre la democracia directa. P

63

⁴³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa. 9ª ed. México 1996. p 574

ideas y una vez precisada ya la función del referéndum en el terreno legislativo; nos interesa destacar enseguida dos de sus fines complementarios el uno del otro. Asimismo en cuanto se cumpla con ese propósito, apreciaremos que existe una variada clasificación del referéndum en razón de sus diversos efectos o fines que pudiera tener.

2.2.1 EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA REPRESENTATIVO.

La constitución política como máximo documento jurídico en México, encierra una declaración dogmática sobre la titularidad popular de la soberanía nacional. Por esa razón cabe preguntarse, ¿cuáles son los medios constitucionales que el pueblo tiene para hacer efectivo el mandato mencionado?. La respuesta es que el único medio que la constitución otorga, no al pueblo es sentido sociológico, sino al pueblo político, es decir a los ciudadanos, es el derecho al voto (artículo 35 fracción I). El único concedido a todo ciudadano que puede hacer efectivo de manera real como un derecho y una obligación (artículo 36 fracción III). Y sólo puede hablarse del sufragio efectivo, cuando este se ejerce en un proceso electoral libre y autentico.

Pero, ¿un régimen que pretende ser democrático, sólo puede permitir esta única forma de expresión ciudadana? ¿Es necesario establecer nuevos causas de manifestación popular?. Pensamos que además del voto, debe establecerse a nivel federal como se ha hecho ya en algunas constituciones locales, figuras de participación ciudadana, y específicamente el referéndum. Pues con esta figura jurídico-política se tienen los fines que permiten dar respuesta a las anteriores cuestionamientos. A saber, por un lado, ser un medio más con el que realmente se pueda ejercer la soberanía y en consecuencia por el otro permitir el control efectivo sobre los representantes populares en el proceso legislativo.

Esos dos fines que por esencia tiene el referéndum son necesarios actualmente en nuestro país, ya que nuestra realidad política y democrática ha generado una mayor participación de la llamada sociedad civil. Pero es cierto que también encuentra ciertas resistencias por lo que es necesario legitimarlas teóricamente conforme a nuestra doctrina constitucional.

Legislar, ejecutar leyes y aplicarlas, funciones ordinarias del gobierno son atribuciones de la soberanía y entre ellas la más cercana es la de legislar. Tarea que como ya analizamos en el capítulo anterior nuestro sistema restringe a elegir a determinados representantes que realizan la labor legislativa. Sin embargo la soberanía siempre es una potestad inseparable de la nación (artículo 39 constitucional), que nunca puede convertirse en atributo de una sola persona. Por eso es que no compartimos la opinión del maestro Tena Ramírez, porque de hacerlo negaríamos la posibilidad práctica de establecer el referéndum. Efectivamente, Felipe Tena Ramírez concluye lo siguiente en relación a la soberanía:

*"el pueblo titular originario de la soberanía subsumió en la constitución su propio poder soberano, la soberanía una vez que el pueblo la ejercitó, reside exclusivamente en la constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan"*⁴⁴

Y es que aún cuando mencione que la soberanía quedó resumida en el texto fundamental, no puede aceptarse tal principio en términos absolutos. Pues sobre la supremacía constitucional esta la soberanía del pueblo, en contra de la cual no puede prevalecer ninguna limitación. Como partidarios de la implantación efectiva del referéndum en nuestro país, sólo podemos aceptar el principio de la soberanía popular como un concepto que implique además del poder constituyente de la nación, la facultad de la comunidad de instruir permanentemente en la función legislativa del estado.

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 29ª ed. México. Pp. 31-32

Precisamente éste es el tema modular del presente trabajo en que unas de las formas en que el pueblo se puede reservar y ejercer su poder constituyente, es a través del referéndum. Por ello no obstante la existencia del sistema representativo, "resulta difícil sostener que el pueblo debe acatar y cumplir una ley que sea injusta, impropia o inadecuada a sus intereses generales"⁴⁵

Reconocemos también que no es dable bajo un sistema representativo que todos los actos legislativos, con independencia del rango y categoría de la ley, sean sometidos a referéndum, porque entonces se destruiría la representatividad y caeríamos en una democracia directa.

Además la discusión sobre la pretendida incompatibilidad de tal institución con un gobierno representativo, resulta inocua por no ser antagónica sino complementaria, y hasta propia de la naturaleza de ese sistema gubernativo.

Por otro lado, según Kelsen en el proceso legislativo se debe combinar el principio de democracia directa con el de la indirecta y esa combinación esta constituida por el referéndum. El referéndum así concebido viene a perfeccionar el contorno del régimen representativo abriéndose nuevos caminos al juego de las fuerzas políticas. Aquí surge una nueva interrogante ¿podría el referéndum debilitar o inclusive reemplazar al órgano legislativo?. Definitivamente creemos que no. Grave error se cometería si se pretendiese desconocer su importancia o disminuirla dentro del conjunto de instituciones democráticas. Nuestra postura desde un principio ha sido la de su fortalecimiento e independencia, considerando al referéndum sólo como un control ciudadano ante la afectación de sus intereses por parte de algún proyecto legislativo.

⁴⁵ Hamdan Amad, Fauzi. El referéndum: institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al D.F., sino hacerlo extensiva al ámbito federal. P 342

Ciertamente Maurice Hauriou lo concibe como, "una dosis de sufragio directo que sirve de correctivo al sistema representativo."⁴⁶ Esta tendencia proviene de la desconfianza hacia el legislador, aunque al mismo tiempo necesita de él para que con su trabajo le garantice los presupuestos esenciales para su cabal ejercicio.

2.2.2 LA FORMACION DE UNA NUEVA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

La incorporación del referéndum que permita al ciudadano con más frecuencia ser parte en los procesos de deliberación y decisión política, sin tener que valerse necesariamente de los partidos políticos, para ejercer con toda independencia una función de vigilancia, es lo que constituye la llamada democracia participativa. Tal principio debe proclamarse con el referéndum en nuestro ámbito constitucional federal. Esperamos que la idea de participación de la sociedad civil de cómo fruto una mayor compenetración del ciudadano común en los asuntos públicos.

Durante los últimos años aparte de cuestionar la eficacia de la representación indirecta, se ha demandado la necesidad de sanear los mecanismos perturbados por el estado y se ha puesto en entredicho hasta el sentido mismo de los partidos políticos. Ésta es la situación y los ciudadanos buscan terminar con los vicios e inconveniencias mencionados con el reconocimiento de nuevos derechos políticos.

Lógicamente se necesita un medio donde se respete y garantice la libertad de conciencia y donde el individuo sin coacciones pueda pronunciarse sobre los puntos que se le sometan a consulta. El conjunto de esos elementos contribuye al

⁴⁶ Hauriou, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. Ed. Ariel. 2ª ed. España 1980. P 510

fortalecimiento de la pretendida democracia participativa en donde toda la sociedad tenga injerencia en el ejercicio del poder político.

Para el autor norteamericano Macpherson, la reducción y superación de la escasa participación ciudadana "es un requisito sine qua non para una verdadera democracia" por lo que la solución "es aumentar y multiplicar la participación de todos".⁴⁷ Participación que sin embargo, constituye un elemento esencial de la democracia tanto en la época antigua como en la moderna y que nos lleva a concluir en palabras de Giovanni Sartori que "en la antigüedad decir democracia participativa habría sido un pleonismo, pero que en la actualidad sólo nos recuerda algo que hemos olvidado"⁴⁸ y que es necesario recordar para la armonización de los elementos democráticos.

2.2.3 DIFERENCIACIÓN DEL REFERÉNDUM CON OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Previo al análisis de las diversas formas del referéndum que la doctrina señala, creemos conveniente puntualizar su distinción con las demás formas semidirectas de participación. En principio la razón de ser de todas ellas es que "la voluntad, las aspiraciones y hasta las decisiones del pueblo encuentren una vía jurídica para su realización"⁴⁹

Esto es, que independientemente de la opinión y la actividad de los representantes políticos se pueda intervenir de un modo más directo en la toma de algunas decisiones fundamentales del poder estatal. Se trata de que en nuestra democracia se llegue a dar una alternancia ya no solo de partidos, sino también de formas de participación.

⁴⁷ citado por Flores. Imer. Op. cit. p 6

⁴⁸ Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México 1994. P 218

⁴⁹ Bielsa, Rafael. Democracia y República. P 40

En la doctrina y en el derecho comparado encontramos que aparte del referéndum, son principalmente otros cuatro los procedimientos de intervención popular, a saber el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación popular o del mandato y el cabildo abierto.

Sin embargo autores como Antures, Elías Huerta Psihas y Hector Rodolfo Orlandi añaden al repertorio la figura de la apelación de sentencias y por su parte el reconocido jurista argentino Humberto Quiroga Lavié habla de algunas "formas difusas de participación popular"⁵⁰

Como vemos ante la variedad de instituciones electorales como las llama David Magleby en su obra *Legislación Directa: grupos de presión y efectividad*, se hace indispensable precisar con detalle la función y las modalidades propias de cada una de ellas para llegar a una clara diferenciación con la figura que hemos venido estudiando hasta este momento y que en opinión compartida con Maurice Duverger "es el mas empleado de los procedimientos:"⁵¹ el referéndum.

1.-PLEBISCITO

Precisamente el plebiscito es la institución que suele confundirse más con el referéndum. Tiene su origen en la Roma antigua, donde las decisiones de la asamblea de las tribus (*comitia tributa*) y del consejo del pueblo (*consilium plebis*) eran sometidas a ratificación popular a través de plebiscita. Se le define como la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental, es decir, política en el genuino sentido de la palabra. En la practica el plebiscito es semejante al referéndum, en ambos casos se somete a la consideración del

⁵⁰ Quiroga Lavié, Humberto. Derecho Constitucional Latinoamericano. UNAM-IJ. México 1992. P 36

⁵¹ Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. P 123

pueblo un proyecto de decisión para que éste diga sí o no al mismo por medio del voto.

Sin embargo existen notables diferencias entre uno y otro procedimiento. Por una parte mientras el referéndum se hace sobre un texto ya elaborado de proyecto de constitución, o de reforma constitucional, o de ley, o de cualquier otro tipo de decisión normativa para que sea refrendado por el pueblo. El plebiscito generalmente se hace en torno a una pregunta, a una propuesta genérica, o en algunos casos como ocurre en las dictaduras a una persona. De este último caso han sido múltiples las aplicaciones dictatoriales del plebiscito. Fue un recurso utilizado por Napoleón en 1802 para elevarse como emperador hereditario. Mas tarde Napoleón III lo uso para ratificar su golpe de estado en 1851. En el presente siglo Hitler, Mussolini y Pinochet sólo por mencionar algunos casos, lo utilizaron para afirmarse en el pleno dominio del poder político, rebajando al plebiscito de forma de democracia, a la categoría de una ficción de la voluntad popular.

En base a ello el jurista colombiano Vladimiro Naranjo, señala otra diferencia entre ambas instituciones , al respecto dice:

*"mientras el referéndum supone un clima de plenas garantías y libertades públicas en una democracia bien cimentada, el plebiscito personal suele realizarse bajo regímenes autocráticos en un clima de restricción a las libertades públicas"*⁵²

Si bien es cierto tiene cierta razón, no coincidimos plenamente con él, pues para nosotros la diferencia esencial consiste en que el referéndum afecta a actos de naturaleza normativa, mientras que el plebiscito afecta a cuestiones de hecho, a actos políticos o a medidas de gobierno. De la misma manera que se ha utilizado al plebiscito en una dictadura o monarquía también puede manejarse al referéndum y entonces desaparecía el motivo de su distinción. La diferencia debe

⁵² Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Temis. 4ª ed. Bogotá Colombia 1991. P 154

surgir de considerar la actuación de ambas figuras en su ambiente ideal: el democrático.

En cierta medida la expresión del plebiscito debería "quedar reservada a votaciones sobre las cuestiones no constitucionales y no legislativas"⁵³. Dirigirse mas bien a servir como control de las políticas publicas, teniendo efectos jurídicos o solamente políticos ya sea que se le reconozca uno u otro por la legislación.

Ese sentido le dan las Constituciones de Ecuador (art. 78) y Guatemala (art. 173) que deciden someter a plebiscito sólo las cuestiones trascendental de importancia para la nación. Otras modalidades encuentra en Brasil (art. 183) y Costa Rica (art. 168) donde se prevé para convalidar la fusión o separación de estados, o en Ecuador (art. 78) para un fin propio del referéndum como lo es el someter al pueblo una ley vetada por el ejecutivo.

Hemos abundado en esta distinción para saber con precisión cuando estamos ante una u otra figura, señalando nuevamente que el referéndum reside total y exclusivamente en el ámbito normativo, a diferencia del plebiscito "que se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos o medidas de gobierno"⁵⁴

2) INICIATIVA POPULAR

En su sentido simple la iniciativa popular es el derecho del electorado a presentar a las asambleas legislativas un proyecto de ley. La iniciativa "es elaborada por un número determinado de ciudadanos obligando al órgano legislativo a considerarla"⁵⁵.

De la anterior definición trasciende la característica de ser estudiada obligatoriamente por el legislador una vez que se la ha presentado como si lo

⁵³ Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ed. De Palma. Buenos Aires 1973. P 331

⁵⁴ García Laguardia, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano* p 2718

⁵⁵ Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977". *Anuario Jurídico* P 51

hubiera realizado el ejecutivo o algún representante popular. De ahí toma realmente su fuerza jurídica porque de no tener ese elemento de obligatoriedad para ser estudiada y resulta no representaría realmente una vía de participación popular. Debido a ello, para el licenciado José Alvarez "la iniciativa popular no constituye otra cosa, que una proyección lógica, normal y lógica del derecho de petición."⁵⁶ Una petición muy especial desde nuestro punto de vista, pues implica asumir cierta función legislativa, esperando claro que ella sea discutida, dictaminada y aprobada.

Sin embargo la doctrina norteamericana hace una división de la iniciativa en directa e indirecta, consistiendo la primera en presentar directamente a los votantes la iniciativa, sin ningún trámite por parte de la legislatura; mientras que la segunda sí implica el tratamiento normal del legislador. La primera clasificación no es muy aceptada por la doctrina por la sencilla razón de que no podemos prescindir del estudio y la técnica legislativa que implica un congreso o una asamblea legislativa. Otra división que parece mas aceptada es la de llamarla iniciativa formulada, cuando tiene la finalidad de que se presente un proyecto, tal y como lo hemos mencionado y llamada iniciativa simple cuando se exige una consulta popular sobre determinado proyecto legislativo. Por otro lado en su diferenciación con el referéndum esta claro que la iniciativa popular implica iniciar o proponer una ley o reforma, mientras que este último sirve para aprobar o desaprobado una reforma legal.

Es decir una figura se da al principio del proceso legislativo y la otra en la parte final del mismo. Hay incluso quien considera a esa distinción temporal como una necesaria complementación. Para Miguel Covián Pérez "una vez instituido el referéndum debe incluirse también a la iniciativa popular como un derecho concomitante a aquel que permita proponer al mismo tiempo reformas legales."⁵⁷

⁵⁶ Alvarez Montero, José. "El referéndum y la iniciativa popular como instrumentos democráticos para fomentar una nueva relación estado- sociedad civil" Revista Jurídica de Veracruz P 78

⁵⁷ Covián Pérez, Miguel. La jornada. P 11 31-III-96

En cierta forma resulta lógico y necesario pues si se dice no a un proyecto legal también debe existir la posibilidad de proponer algo distinto a lo que se esta rechazando. Esa era la función que tenían ambas figuras en la derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que ampliaba su competencia a la formación de reglamentos propios de ejecutivo. Actualmente la iniciativa esta regulada en México (art. 73 Constitucional), Cuba, Ecuador e incluso con efectos en ámbitos locales y municipales en Suiza, Brasil, Uruguay y Panamá, variando necesariamente cada país el número de ciudadanos que deben apoyar la iniciativa.

3) LA REVOCACIÓN DEL MANDATO.

Esta institución ha sido desarrollada especialmente en algunos estados norteamericanos donde es conocida como "recall". Consiste en el derecho del electorado para solicitar la destitución o separación del cargo de servidores públicos electos antes de expirar con su mandato o por haber perdido la confianza en ellos depositada.

Por su perfil, parece ser un medio de control dirigido a los integrantes del poder ejecutivo como los presidentes, los gobernadores y los alcaldes municipales. Por el efecto particular que tiene de no actuar sobre el proceso legislativo en ninguna de sus etapas, consideramos que prácticamente se realiza a través de una consulta con una función contraria a la realizada en unas elecciones.

Se diferencia con el referéndum en que aquel afecta únicamente a personas físicas, por un mal desempeño público, mientras que éste versa solamente sobre si se acepta o no un proyecto de tipo normativo. En general esa característica de revocar la confianza depositada en un individuo y de no operar sobre actos legislativos es lo que lo distingue de cualquier otra forma de

participación. Es como un castigo o acto de descalificación muy radical en contra de un individuo que ha abusado del poder.

Llama la atención la regulación que tiene para ésta figura la constitución de Panamá, ya que concede la facultad de revocatoria a los partidos políticos en relación con los legisladores pertenecientes a ellos. Es decir no se somete al pueblo la decisión de si se revoca o no un cargo público, sino que el mismo partido político que lo postula se ahorra ese paso y él mismo efectúa la revocación del mandato.

China, Cuba, y Colombia son algunas de las naciones que regulan en su texto a la figura de la revocación del mandato como una medida que tiene el pueblo para defenderse de los nefastos servidores públicos.

4) VETO POPULAR

Por la palabra veto se entiende la atribución que se concede a una fracción del cuerpo electoral, para exigir dentro de un plazo determinado que una ley ya aprobada y vigente, sea sometida a votación popular haciendo depender del resultado de ésta la continuación o no de la vigencia de la ley.

Nótese que el veto se distingue del referéndum obligatorio en que en éste último caso la ley o reforma no tiene validez mientras no sea aprobada por el cuerpo electoral, en tanto que en el veto la ley ya es válida, y sólo puede quedar invalidada si mediante la iniciativa de una parte del cuerpo electoral es sometida a voto popular y los resultados fueran en el sentido de que no continúe vigente.

El efecto de retroceder la vigencia de una ley y considerarla como si jamás hubiera existido, origina necesariamente algunos problemas jurídicos en relación a los derechos que ya hubieran sido adquiridos o ejercitados, por lo que sería

conveniente en aras del principio de seguridad jurídica, limitar a un tiempo razonable a partir del inicio de la vigencia de una ley, la posibilidad de que se pueda ejercer por quien este legitimado para ello el derecho del veto popular.

De hecho el veto se contempla en nuestro sistema jurídico pero no como un derecho popular que sirva como control legal, sino como una facultad que tiene el presidente de la república para vetar leyes del Congreso de la Unión que el considere inviables o incorrectas en su totalidad o en sólo algunos aspectos. Facultad que lo hace tener una superioridad de facultades sobre el poder legislativo y que condiciona a la voluntad presidencial la promulgación o no de una ley.

5) LA APELACIÓN DE SENTENCIAS

Es una institución totalmente diferente a la apelación que se da en materia procesal como un derecho de las partes en un juicio para solicitar al juez o magistrado superior que revise la resolución impugnada. Es el derecho del electorado para participar en el control constitucional de las leyes. Es un medio de control popular para que las leyes ordinarias no contradigan el espíritu de la constitución. Fue propiciado en Estados Unidos por Teodoro Roosevelt en 1812, incorporándose a la constitución de Colorado como " el derecho a pedir que se someta a referéndum popular la aplicación de una ley que hubiere sido declarada inconstitucional."⁵⁸

Queremos pensar que funciona como un complemento a una sentencia de amparo que haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, para que ésta se someta a votación y se decida en definitiva si continua su vigencia. Se diferencia con el referéndum en que la apelación de sentencia gira en torno a una ley ya vigente y que fue declarada por un órgano jurisdiccional como inconstitucional. La

⁵⁸ Fayt, Carlos. Op. Cit. p 377

consideraremos mas bien como una especie de veto popular aplicado a leyes inconstitucionales y que la aplicación más aceptable la ha tenido en el estado de Colorado en E.U.A.

6) EL CABILDO ABIERTO

Mas que una acción dirigida a lograr un fin específico consideramos al cabildo abierto como la conformación de un órgano ciudadano para la discusión de un tema en particular. En la ley colombiana 1134 del 31 de mayo de 1994 en el artículo 9 de le define como:

*"la reunión pública de consejos distritales en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad."*⁵⁹

Realmente su realización sólo podría darse en comunidades muy pequeñas como los cantones suizos donde solía funcionar. La característica de ser un órgano deliberativo, mas que una acción de consulta en torno a una ley es lo que lo distingue de el referéndum.

7) FORMAS DIFUSAS DE PARTICIPACIÓN POPULAR.

Humberto Quiroga Lavié es quien reúne bajo éste rubro a diversas formas en que un individuo puede participar, "pero que se presentan difusas debido a que no se hace explícito el modo de llevarse a cabo." Con un excelente conocimiento del derecho latinoamericano cita ejemplos como el de Cuba, Perú, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde más que ser difusa la participación popular, se establece como un principio de cada estado a intervenir en la vida económica, política y social del país. En relación a México menciona el sistema de planeación

⁵⁹ Ley Colombiana 1134 del 31 de Mayo de 1994. Gaceta Oficial de Gobierno. P 3

democrática, el cual depende de los procedimientos o consultas que establezca la ley. Efectivamente, el artículo 26 constitucional al regular el marco jurídico para la rectoría económica del Estado, menciona que "la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales". De ahí que tal precepto haga pensar -cuando menos en teoría- que la planeación de nuestro sistema democrático de desarrollo nacional es a través de la consulta popular, sin que en la realidad así sea, por lo que en la práctica es falso que "las aspiraciones y demandas de la sociedad" sean incorporadas al programa de desarrollo nacional. Por ello más que señalar una diferencia con el referéndum, creemos que se trata de una declaración constitucional de participación del gobernado en general, en la integración y actuación de los órganos del estado.

CAPITULO III. DIVERSOS TIPOS DE REFERÉNDUM Y SU EVOLUCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1 LA IMPORTANCIA PRÁCTICA DE UNA DIVISIÓN TEÓRICA DEL REFERÉNDUM

Ya hemos analizado el ambiente democrático en que debe tener lugar el referéndum. También ha quedado clara su naturaleza jurídica y sus características propias que permiten diferenciarlo de otras formas de participación ciudadana.

Toca ahora en este capítulo hablar de su clasificación y de las distintas formas en la que ha sido adoptado en las legislaciones extranjeras logrando obtener así, un conocimiento mas completo y detallado de sus efectos.

Para considerar la adopción del referéndum en nuestro sistema jurídico federal como un instrumento de fiscalización popular y como un verdadero acto jurídico que da fin en algunos casos a la función legislativa, es necesario tener en cuenta sus distintas modalidades para decidir cual de ellas podría encontrar una conveniente recepción. Elección que debe responder a múltiples circunstancias para su mayor funcionalidad. Entre ellas, la que independientemente de su clasificación el ciudadano aun cuando delibera y razona sobre su aquiescencia o no para que un acto normativo entre en vigor, no es aconsejable la celebración de un referéndum cuando se trate de normas que versen sobre materias cuya comprensión requiera de conocimientos técnicos y especializados.

La ley en términos generales es el resultado de un proceso intelectual en el que se deben ponderar varios factores que forman la razón de ser de un ordenamiento. Por esa razón reconocemos que no es dable bajo un sistema representativo que todos los actos legislativos, con independencia del rango y

categoría, sean sometidos a referéndum. Si así fuera prácticamente negaríamos su funcionalidad y nuestro sistema jurídico se encontraría frente a un obstáculo imponderable para su necesaria evolución.

En ese orden de ideas, nosotros pensamos que antes de decidir a que actos en específico debe referirse un referéndum, es imprescindible conocer con detalle cada una de sus posibilidades de aplicación, tomando en cuenta los efectos que la doctrina suele atribuirle.

3.1.1 DISTINTOS CRITERIOS PARA SU CLASIFICACIÓN

Efectivamente son varios los criterios o puntos de vista que se pueden tomar en cuenta para elaborar una clasificación del referéndum. Una vez se hace tomando en cuenta la materia sobre la que versara o la eficacia que pudiera tener con su realización, otras veces según sus alcances o su momento de intervención en el proceso legislativo. Resaltando que todos esos aspectos son importantes y a la vez complementarios unos de otros. De esa manera lo han entendido diversos autores que han coincidido en diversas formas que puede adoptar el referéndum. A continuación analizamos cada una de las siguientes clasificaciones más importantes.

3.1.2 CLASIFICACIONES MÁS IMPORTANTES

a) Según su materia, o la norma que se trata de aprobar o rechazar, se divide en:

CONSTITUCIONAL. Es el que se refiere a la modificación de reforma de normas de carácter constitucional. Por referirse a normas jurídicas supremas puede implicar desde una nueva forma de gobierno hasta una nueva integración de los poderes del estado. En ese sentido Miguel Covian Pérez considera que la materia del referéndum constitucional:

*"No son decisiones de los poderes constituidos, sino del poder constituyente. Son principios ya establecidos en el texto constitucional y el referéndum sólo operaría cuando se intentase sustituirlos por otros, desvirtuar su sentido original o a la inversa reforzarla con disposiciones complementaria"*⁶⁰.

Aun cuando habla del poder constituyente, es necesario precisar su característica de actos vigentes y establecidos, pues si lo que somete a consideración del pueblo es un nuevo documento o texto constitucional entonces hablamos específicamente de un referéndum de tipo constituyente. Es decir ambos tipos de referéndum tanto el constitucional como el constituyente versan sobre normas jurídicas fundamentales, pero se diferencian en el sentido de que el primero opera sobre reformas de normas plenamente vigentes y el segundo sobre la aprobación o rechazo en bloque de una nueva constitución.

CONSTITUYENTE.- Como ya vimos anteriormente se refiere a la formación o sanción de un acto del órgano constituyente tendiente a la adopción integral de una nueva organización constitucional del estado. Puede decirse que se trata de una modalidad del referéndum constitucional.

LEGISLATIVO.- Es el que se refiere a la aprobación o rechazo tan solo de la legislación ordinaria. En este tipo de referéndum sólo las leyes aprobadas por un órgano legislativo son sometidas a votación popular. El referéndum legal es el que presenta una practica mas reiterada en los sistemas parlamentarios, sin embargo, no pueden afectar como ya lo hemos dicho a todas las leyes elaboradas, lo ideal es que se restrinja su aplicación a las leyes que afecten materias importantes, para el desarrollo nacional. Hay quien dice que el ejercicio del referéndum legal comprende diversas modalidades ya que "se puede ejercer antes o después de la aprobación de la reforma por el poder legislativo; para aprobar o desaprobar la entrada en vigor de la reforma o para modificar parcial o totalmente una ley."⁶¹

⁶⁰ Covián Pérez, Miguel. La Jornada. P 8

⁶¹ Nuño Sepulveda, José Angel. "¿Referéndum en materia fiscal local?" p 61

En estricto sentido el referéndum legal debe tener lugar cuando la ley ya ha sido discutida y aprobada, para que en la votación se considere finalmente si debe entrar o no en vigor, siendo un problema distinto si se trata de una modificación parcial o total.

REFERÉNDUM ADMINISTRATIVO.- Aquí es necesario hacer una precisión doctrinal ya que algunos autores consideran que un referéndum administrativo tiene lugar cuando se somete a la consulta del cuerpo electoral la aprobación o no de una concesión o de un empréstito. Sin embargo cuando diferenciamos al referéndum del plebiscito (vid supra p 44) concluimos que el primero se reserva para actos materialmente legislativos o normativos como lo es un reglamento expedido por el ejecutivo, pero que en este caso sería referéndum administrativo, sólo por la condición del reglamento de ser también un acto formalmente administrativo. Por lo que técnicamente la figura propia para los actos como la concesión o el empréstito sería el del plebiscito y no así la del referéndum que se aplicaría sólo a los diferentes tipos de reglamento, como de hecho fue regulado en la ya derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (artículo 56).

Creemos que esta clasificación basada en la materia de referéndum es la principal y de ella destacamos especialmente al referéndum de tipo constitucional, por considerarlo el de más trascendencia y el que podría adoptarse mejor a nuestro sistema político.

REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL	SE APLICA SOBRE REFORMAS A UNA CONSTITUCION VIGENTE
REFERÉNDUM CONSTITUYENTE	SE APLICA SOBRE LA ADOPCION O NO DE UN NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL
REFERÉNDUM LEGISLATIVO	SE APLICA SOBRE LAS MODIFICACIONES A LEYES ORDINARIAS
REFERÉNDUM ADMINISTRATIVO	SE APLICA SOLAMENTE SOBRE ACTOS FORMALMENTE ADMINISTRATIVOS Y MATERIALMENTE LEGISLATIVOS

b) Según su fundamento se divide en:

REFERÉNDUM OBLIGATORIO.- Cuando la ley, reforma constitucional o el reglamento deben por mandato de una norma del ordenamiento jurídico constitucional o legal someterse en todos los casos a la aprobación o desaprobación del cuerpo electoral. Es en otras palabras cuando el legislador establece como ineludible la ratificación de la comunidad a determinadas leyes, sin que se produzca ningún efecto de carácter jurídico en la nación en el caso del rechazo. Lo más conveniente es que no se extienda la obligatoriedad del referéndum a todas y cada una de las leyes ya que incluso llegaría a ser costoso e imposible su realización. Por eso lo más común es que se señalen específicamente las leyes que serán refrendadas en razón de la materia que regulen o la importancia que presenten.

En este caso el referéndum se convierte en el requisito necesario para la validez y la eficacia jurídica de determinadas normas legislativas. Como lo señala Carl Schmitt en su libro *Teoría de la Constitución*, el problema que presenta este tipo de referéndum, es el relativo a determinar en que tipos de actos normativos es obligatorio, agregando "que generalmente lo es sobre todo para las revisiones constitucionales"⁶²

Otro caso que destaca es el que el autor citado llama "referéndum general obligatorio" y que aun cuando supone obligatoriedad, ésta se hace depender de una iniciativa de celebración que de no presentarse hacer suponer el asentamiento de los ciudadanos con derecho al voto cuando esa iniciativa no se produce.

REFERENDUM FACULTATIVO.- Sólo podrá ejercerse cuando por la trascendencia de las leyes sea solicitado por un determinado numero de ciudadanos, o por algún órgano del estado competente para ello como el

⁶² Schmitt, Carl. Op. cit. P 62

legislativo o el ejecutivo. También puede preverse por la constitución o la ley determinadas materias en que pueda realizarse facultativamente un referéndum y no dejarse a criterios subjetivos la trascendencia o no de una ley. Por ejemplo en la multimencionada y derogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se contemplaba el referéndum facultativo a criterio del Presidente de la República para reglamentos y del Congreso de la Unión en lo referente a leyes.

Destaca en este tipo de referéndum la eliminación de la obligatoriedad, quedando facultados determinados sujetos para convocar en determinados casos a su realización. Lo anterior suscita la cuestión de preguntarse ¿a quién debe corresponder la facultad de iniciativa en el referéndum facultativo? Pueden ser, como anteriormente dijimos el mismo cuerpo legislativo que tiene interés en someter a la confirmación ciudadana su propia ley, para lograr su plena legitimación lo cual tendría efectos políticos. En tales circunstancias "el referéndum podría devolverle a la institución parlamentaria la plenitud de su prestigio, descargándole de responsabilidades cuyo peso no le incumbe asumir directamente"⁶³. El anterior es un punto de vista muy interesante; con relación a los efectos de un referéndum, pues sería una especie de estrategia que bien podría funcionar en el caso de que sea el ejecutivo quien tenga la facultad de iniciativa del referéndum.

Por último suele atribuirse dicho derecho a una fracción del cuerpo electoral, solamente que debería de solicitarse en el período de discusión justamente para decidir la entrada en vigor de la ley cuestionada.

Para José Woldenberg "hay una diferencia temporal y son facultativos u obligatorios si son sólo parte ocasional del procedimiento decisorio o si son necesariamente la última palabra".⁶⁴

⁶³ Uribe Vargas, Diego. *Op. Cit.*, P 63

⁶⁴ Woldenberg, José. "Referéndum: virtudes y límites" *La Jornada* p 8

REFERENDUM OBLIGATORIO	SE APLICA COMO REQUISITO OBLIGATORIO PARA LA VALIDEZ DE LA REFORMA LEGAL O CONSTITUCIONAL, EN LOS CASOS QUE SEÑALE LA LEY RESPECTIVA
REFERENDUM FACULTATIVO	SE APLICA COMO REQUISITO OBLIGATORIO SOLAMENTE CUANDO ASÍ LO HA SOLICITADO EL ÓRGANO FACULTADO PARA HACERLO

c) Según su eficacia se divide en:

REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN O SANCIÓN. Se presenta cuando el resultado de la consulta es requisito indispensable para que tenga existencia jurídica el acto normativo, es decir cuando la norma en cuestión sólo se convierte la ley por la previa aprobación del cuerpo electoral. Ello no debe implicar como lo considera García Pelayo, "sustituir a la autoridad sancionadora de las leyes"⁶⁵, pues según nuestro proceso legislativo bien podrían subsistir tanto el referéndum de ratificación como posteriormente la sanción y promulgación como actos propios del ejecutivo.

REFERÉNDUM CONSULTIVO.- En este caso se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar. De esta manera la aprobación o desaprobación de los actos no tiene carácter obligatorio para las autoridades legislativas o ejecutivas, según sea el caso. Monique Lions, autor francés, indica una modalidad de referéndum consultivo de tipo interprovincial relativo a modificaciones territoriales de provincia o regiones existentes en la Constitución italiana. Nuevamente hacemos la precisión que se trata de un plebiscito y no de un referéndum cuyo propósito de definición geográfica, pudo haber tenido importancia en la primera mitad del de este siglo, pero no así en nuestros días.

REFERÉNDUM DE RATIFICACION	SE APLICA CUANDO SU CELEBRACION ES INDISPENSABLE PARA LA VIGENCIA DE LA LEY O REFORMA
REFERENDUM CONSULTIVO	SE APLICA CUANDO SE DESEA SABER SI ES CONVENIENTE O NO LEGISLAR SOBRE UNA LEY O REFORMA

d) Según sus alcances, se divide en:

REFERÉNDUM TOTAL O GENERAL.- Se entiende por general a aquel en el cual no se reserva expresa ni implícitamente algún caso que no debe ser sometido a referéndum. Se ejerce con relación a toda la actividad legislativa, comprendiendo en consecuencia la totalidad del texto legal o a todas las leyes.

REFERÉNDUM PARCIAL O ESPECIAL.- Solamente alcanza o se aplica a determinadas leyes. En este caso se reserva el referéndum para determinadas materias específicas o para una parte en concreto de una ley. Obviamente que lo más idóneo en un sistema representativo es adoptar al referéndum especial sólo para algunos casos en concreto y el parcial cuando solamente se somete a votación una parte de la ley en cuestión.

REFERÉNDUM TOTAL O GENERAL	SE APLICA SOBRE UNA LEY COMPLETA O UN TEMA EN GENERAL
REFERENDUM PARCIAL O ESPECIAL	SE APLICA SOBRE UNA SITUACION EN ESPECIAL O UNA PARTE DE LA LEY O REFORMA

⁶⁵ **García Pelayo, Manuel. Op. cit. p 178**

e) según su ámbito territorial se divide en:

REFERÉNDUM NACIONAL.- Siempre y cuando la verificación del referéndum tenga alcance en todo el país, es decir la ley o reforma se somete a la votación de todos los ciudadanos de un país.

REFERÉNDUM LOCAL.- Cuando esta sujeto solamente a una determinada región que será distinta según la organización política de cada estado. En México, por ejemplo, podría hablarse del referéndum local en los ámbitos estatal y municipal. Es precisamente en el ámbito local como el Distrito Federal donde se ha regulado la implantación del referéndum sin que se haya practicado realmente. La doctrina se divide en este aspecto, pues hay quien considera con mayores posibilidades de eficacia al referéndum local y quienes al de ámbito federal. Nosotros nos inclinamos por su realización nacional, ya que una reforma constitucional es de importancia federal y tiene que ser consultada por la totalidad del cuerpo electoral que es a fin de cuentas a quien afectará o beneficiará la reforma refrendada.

REFERENDUM NACIONAL	SE APLICA A LA TOTALIDAD DEL PAIS
REFERENDUM LOCAL	SE APLICA SOLAMENTE EN UNA REGION O LOCALIDAD EN ESPECÍFICO

f) Según su momento en el proceso legislativo, se divide en:

REFERÉNDUM ANTE LEGEM O PREVENTIVO.- Consiste en la consulta que se hace como etapa previa a la formulación y sanción constitucional, legislativa o administrativa y con el objeto de determinar la conveniencia y oportunidad de la realización de la reforma. Es decir se lleva a cabo antes de que el propio poder legislativo se pronuncie. Aquí hay que mencionar que si bien es cierto no incide en la entrada de la vigencia de la ley, si versa sobre un acto de

carácter esencialmente normativo. Cuando opere sobre algún acto de diferente naturaleza, se convertiría en un plebiscito.

REFERÉNDUM POST LEGEM O SUCESIVO.- Se denomina así porque se efectúa como fase final del proceso formativo de la ley o reforma, dependiendo de su resultado la existencia jurídica de la ley o reforma en cuestión. Tiene efectos de sanción al trabajo del poder legislativo, de ahí que cumpla realmente con los fines doctrinados del referéndum.

REFERENDUM ANTE LEGEM	SE APLICA ANTES DE LA FORMULACION DE LA LEY O REFORMA
REFERENDUM POST LEGEM	SE APLICA AL TÉRMINO DE LA TAREA LEGISLATIVA

g) Según sus efectos se divide en:

REFERÉNDUM CONSTITUTIVO.- Porque con su celebración se da lugar a la implantación de una medida legislativa. Es decir, la respuesta del ciudadano fue un si a la norma o modificación que se sometió a su consideración y votación.

REFERÉNDUM ABROGATIVO.- Aquí su utilización es la de tener efecto de abrogar alguna decisión legislativa vigente. Como su nombre lo indica sus efectos no son los de crear o aprobar una ley sino todo lo contrario la de desaparecerla del ámbito jurídico vigente.

REFERÉNDUM MODIFICATIVO.- Los efectos producidos por este tipo de referéndum, no son los de implantar una medida legislativa nueva, pero tampoco son las de abrogarla completamente, sino solo modificarla en alguna de sus partes pudiendo variar con ello el sentido general de la norma consultada.

<i>REFERENDUM CONSTITUTIVO</i>	<i>SUS EFECTOS SON LOS DE CREAR UNA NUEVA LEY O REFORMA</i>
<i>REFERENDUM ABROGATIVO</i>	<i>SUS EFECTOS SON LOS DE DESAPARECERLA</i>
<i>REFERENDUM MODIFICATIVO</i>	<i>SUS EFECTOS SON LOS DE MODIFICARLA EN PARTE</i>

Por otra parte suele calificársele también con relación al órgano que da origen a la realización del referéndum, pudiendo ser entonces: popular, presidencial, legislativo, estatal y regional, dependiendo si es una u otra la instancia que lo solicita.

Un último tipo de referéndum es el de carácter arbitral y es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre los órganos del estado buscando restablecer el equilibrio constitucional. En especial tuvo un amplio desarrollo en la constitución alemana de Weimar. En Chile, por ejemplo, es previsto para las diferencias surgidas de un empate técnico entre el Congreso y el Presidente en torno a una ley o reforma constitucional.

Como hemos visto son muchas las clasificaciones del referéndum que podemos encontrar en la doctrina. De esa forma se ofrece como un amplio cause al reclamo de participación ciudadana que existe en los últimos tiempos. Participación que implica que el pueblo exprese con un si o con un no, el acto legislativo sometido a su consideración, mas no es propio del referéndum que el pueblo señale consideraciones o aspectos técnicos de la materia sobre la que se va a votar.

Por esa razón y buscando mejores condiciones para su adopción en el derecho mexicano, es que entre todas las modalidades posibles, proponemos un referéndum con características de ser constitucional, obligatorio para unos casos, facultativo para otros, de ratificación, y nacional -es decir federal-. En éste último

aspecto existe una fuerte corriente de opinión aspecto de considerarlo con relación a sus efectos de carácter necesariamente local.

Sin embargo nosotros lo consideramos como un instrumento esencialmente democrático, que debe implementarse en el ámbito federal y convertirse en un mecanismo adicional y excepcional dentro del funcionamiento de nuestro sistema democrático representativo.

3.2 LA EVOLUCIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL DERECHO CONTEMPORÁNEO

Es necesario mencionar que el referéndum es una institución que ha encontrado su origen en Europa, principalmente en países como Suiza, España, Alemania, Italia y Francia. En su desarrollo puede hablarse de dos etapas: la primera que tiene lugar desde su aparición en Suiza en 1793 y hasta el inicio de la primera guerra mundial; y la segunda que se inicia precisamente al término de la guerra y que se caracteriza por ser una época en la que empieza a introducirse el referéndum en un mayor número de constituciones escritas.

Sin embargo muchas veces se le ha confundido con el plebiscito. En efecto, aunque la práctica suele ser un referéndum, se le ha llamado plebiscito y al contrario lo que técnicamente es un plebiscito se le ha llamado referéndum. Así pueden encontrarse ejemplos en los que se ha celebrado un referéndum y se ha puesto de relieve el carácter plebiscitario que se ha imprimido a la institución. No obstante esa situación puede hablarse ya de una presencia del referéndum como tal en América, Asia y África. Para conocer sus efectos prácticos es necesario atender básicamente al derecho comparado, pues en nuestro sistema jurídico el referéndum a nivel federal no ha tenido una trayectoria constitucional efectiva. Por ello analizaremos la regulación del referéndum en los principales países que lo han adoptado.

3.2.1 EL NACIMIENTO DEL REFERÉNDUM EN SUIZA

Fue en Suiza donde el referéndum se convirtió en una verdadera institución política, siendo indiscutiblemente ese lugar su cuna, el sitio donde más se ha desarrollado en virtud de que tuvo aceptación tanto a nivel federal, como en los diversos cantones suizos. En ese país el referéndum encontró también un terreno preparado; la legislación popular y directa poseía un cierto número de aplicaciones. Encuentra también un impulso importante en el gran movimiento de ideas que había producido la *Revolución Francesa*.

El punto de partida fue la constitución federal suiza del 20 de mayo de 1802. Fue la primera por la cual haya votado el pueblo suizo, introduciendo el referéndum constitucional como se había producido en Francia diez años antes tomando un lugar en el terreno de las instituciones políticas. Así, se implantó un principio universalmente admitido de que toda constitución debe ser ratificada por el pueblo, aunque en nuestro país nunca se haya practicado formalmente ni siquiera en la adopción de la constitución de 1917.

Como vemos, desde un inicio tuvo un mayor desarrollo el referéndum de tipo constitucional, tanto en el ámbito de la constitución federal suiza, como en los diversos cantones. Prueba de ellos es que de 1830 a 1834 diecinueve de veinte cantones modificaron su constitución sometiéndolas a la aceptación popular. Según Uribe Vargas en esas constituciones llamadas regeneradas, "la doctrina de la soberanía popular encontró su expresión exigida, porque perteneciendo a leyes fundamentales del estado, la constitución debía ser adoptada por el pueblo".⁶⁶

⁶⁶ Uribe Vargas, Daniel. *Op cit.* p 77

Hacia 1848 la Confederación Suiza, se transformó en un verdadero estado federado, elaborando una nueva constitución aprobada con 145,584 votos a favor y 54 320 votos en contra.

En su artículo sexto la nueva constitución imponía a los cantones la obligación de someter toda nueva constitución cantonal a referéndum. De la misma manera cualquier revisión de la constitución federal debía ser sometida a la votación del pueblo suizo por un sí o por un no. Con posterioridad el pueblo soberano suizo fue llamado a pronunciarse sobre diversos proyectos de enmienda logrando consolidarse en el derecho constitucional suizo.

Actualmente es el país que asegura al máximo la participación directa del ciudadano en la operación constituyente. El referéndum es obligatorio para toda modificación de la constitución ya sea total o parcial, con la característica de que el cuerpo electoral no participa en la elaboración del nuevo texto; cuando esta concluido puede ser sometido al referéndum si así lo solicita un determinado número de ciudadanos o de cantones.

Prueba de ello es que desde 1874 y hasta 1980 ciento cuarenta y nueve revisiones fueron ensayadas y sólo ciento doce tuvieron éxito. Algunas causas que se piensan influyen para la frecuencia de las reformas, es que de 1891 se introdujo la iniciativa popular en materia constitucional, también el que los hechos bélicos no dejaron de tener repercusiones en Suiza y finalmente el deseo constante de aportar algunas modificaciones a la ley fundamental.

Entre los distintos temas que han sido objeto del referéndum en Suiza, encontramos el relativo a la pena de muerte, a la regulación de la venta de bebidas alcohólicas, el monopolio de la emisión de los billetes de banco, la manera de sacrificar a los animales, la prohibición de la venta del ajeno en Suiza, la percepción de impuestos, el mantenimiento de casinos y la modificación de la póliza de vejez e invalidez entre otras. Todas esas materias han estado

comprendidas en la Constitución Federal Suiza, lo que demuestra que la práctica del referéndum constitucional se ha dado en un verdadero sentido de operar sobre un acto de carácter normativo. Contrariando a lo manifestado por Maurice Duverger de que "en Suiza, patria del referéndum, la distinción entre referéndum y plebiscito no es tan clara".⁶⁷ Tal situación de normatividad se desprende también del gran número de referéndums celebrados en materia legislativa y hasta en materia internacional.

De hecho como hemos mencionado, corresponde a Suiza el honor de haber introducido en su constitución escrita al referéndum y de haber sorteado alguno de los obstáculos con que una novedad de tal envergadura tenía que tropezar durante mucho tiempo.

Ese derecho de sanción y voto directo del pueblo suizo para la formación o abrogación de la ley es lo que constituye el eslabón intermedio entre la democracia directa y semidirecta, que ha dado lugar en ocasiones a tendencias conservadoras, como cuando se negó la reforma constitucional que otorgaba el sufragio a la mujer.

Aclarando que gran parte de la funcionalidad del referéndum suizo se debe a su escasa población, a su particular división geográfica y principalmente a su alto grado de conciencia cívica en sus habitantes. Convirtiéndose el referéndum en el medio ideal para formar la educación política del pueblo, que ha sabido dar pruebas de sabiduría y energía, destruyendo el antiguo predominio de los partidos reduciéndolos a medios y no dueños omnipotentes de la actividad parlamentaria.

En los grandes estados las circunstancias cambian y los problemas políticos se vuelven más complejos y difíciles de solucionar, pudiendo convertirse entonces el referéndum en una fuente de problemas si no se regula convenientemente. De ahí que el punto central en su adaptación a nuestro país

⁶⁷ Duverger, Maurice. Op cit. p 81

sea el de valorar los múltiples pros y contras que pudiera representar en el derecho mexicano

3.2.2 EL REFERÉNDUM EN LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS

Si bien es cierto el referéndum ha tenido su más grande desarrollo en Suiza, hoy en día ha sido ampliamente aplicado en varios países europeos siendo las experiencias más interesantes las de Francia, España, Alemania e Italia.

→FRANCIA

En Francia, por ejemplo, es donde se somete el primer documento constitucional que fue la constitución francesa del cuatro de junio de 1793 a la aprobación popular. Posteriormente el mecanismo fue utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.

Durante el siglo XIX decrece la popularidad del referéndum, seguramente por el desprestigio de ser usado por las fuerzas dictatoriales, distorcionándolo a través de propaganda y manipulación electoral. No obstante Francia, después de la Segunda Guerra Mundial abandona su resistencia a la institución y recurre tres veces más al referéndum constitucional; para rechazar el proyecto 2 de junio de 1946, para confirmar el segundo proyecto del 27 de octubre de 1946 y para legitimar al general de Gaulle el 28 de septiembre de 1958.

La actual constitución francesa en su artículo tercero declara:

"la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum"

Mas adelante en su artículo segundo establece:

"El presidente de la república, a propuesta del gobierno durante los períodos de sesiones a propuesta conjunta de las asambleas 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".⁶⁸

Como vemos los franceses adoptan al referéndum como un instrumento del pueblo para ejercer su soberanía nacional, reservándolo a cuestiones que afecten su estructura pública fundamental y a petición del gobierno y de las asambleas en su conjunto para su celebración.

→ ITALIA

En los referente a Italia el referéndum fue utilizado el 2 de julio de 1946 para decidir la futura forma del estado, decidiéndose por el de la república. A partir de esa definición es que se adopta la actual constitución italiana de 1948, misma que en su artículo 138 establece el referéndum popular cuando tratándose de leyes de revisión a la constitución "dentro de los tres siguientes meses a su publicación, haga la petición una quinta parte de los miembros parte de los miembros de una cámara o quinientos mil electores o cinco consejos regionales. La ley sujeta a referéndum será promulgada, si no es aprobada por la mayoría de votos validos." Asimismo, el artículo prevé de la no-realización del referéndum cuando:

"la ley fue aprobada en la segunda votación de cada una de las cámaras con una mayoría de dos tercios del total de sus miembros."⁶⁹

Es decir en este caso, la constitución italiana implementa el referéndum específicamente para el procedimiento de reformas a la constitución, excluyendo un caso especial cuando existe consenso sobre la reforma en cada una de las

⁶⁸ Acosta Romero, Miguel. Las mutaciones políticas de los estados en la última década del siglo XX. Ed. Porrúa. Pp. 473 y 473

⁶⁹ ibidem. P 63

cámaras. Otros casos de conocimiento del referéndum italiano lo constituyen los comprendidos en el artículo 123 constitucional, relativos a transformaciones territoriales y a ámbitos regionales.

→ ESPAÑA

España representa quizá el país que más tipos de referéndum comprende en su actual constitución de 1978. Provee hasta un total de ocho modalidades distintas de referéndum. Unas que alcanzan a la totalidad del país y otras circunscritas al ámbito de las comunidades autónomas. Dentro del primer grupo se encuentra el referéndum consultivo que en la anterior constitución de la segunda república sí operaba sobre materias normativas y a que establecía:

"el pueblo podrá atraer a su decisión mediante el referéndum las leyes votadas por las cortes..."⁷⁰

Mientras que el actual texto lo determina mas bien con fines plebiscitarios pues lo estipula para "las decisiones políticas de especial trascendencia" (art. 92.1)

Por otra parte regula el referéndum para la reforma constitucional con carácter facultativo en su artículo 167. 3 que a la letra dice:

"Aprobada la reforma por las cortes españolas, será sometida a referéndum cuando así lo soliciten dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras"⁷¹

Así también, regula al referéndum constitucional pero ya con carácter obligatorio, artículo 168, 3:

⁷⁰ Aguiar, Luis. "Democracia directa y derecho constitucional". Revista de derecho privado p 167

⁷¹ Acosta Romero, Miguel. Op cit. p 73

"aprobada la reforma de las cortes generales, será sometida a referéndum para su ratificación"

En este último aspecto hay que aclarar que las reformas a las que se refiere el mencionado artículo son las relativas a las garantías individuales y sociales, así como a la forma de gobierno, materias que no podrán ser modificadas si no son sometidas en última instancia a la voluntad popular.

De la regulación específica de estas formas de referéndum y de otras relativas, por ejemplo, a la aprobación de estatutos (art. 151, 2 4) o a la ratificación de una iniciativa autonómica (art., 151, 1), se encarga la Ley orgánica sobre las distintas modalidades de referéndum expedida el 18 de enero de 1980.⁷²

→ ALEMANIA

En el caso de Alemania, encontramos que en la antigua constitución de Weimar se contemplaba al referéndum facultativo con distintas posibilidades de iniciativa. Así se iniciaba el referéndum a disposición del presidente del Reich (art. 73, 1 y 3) a propuesta de los electores (art., 73, 2) y a petición del Reichstag. Pero siempre con relación a una reforma de la constitución, según estuvo establecido en la ley sobre el referéndum de 1921.

En la actualidad debido al mal uso que se le dio a la figura del referéndum y a la del plebiscito en ese país por parte de Hitler, es que se acordó por el constituyente de la nueva constitución alemana erradicar dichas figuras para evitar que puedan ser utilizadas en forma negativa para afianzar intereses dictatoriales.

Finalmente el autor norteamericano David Magleby presenta un cuadro comparativo de los referéndums celebrados en 14 países de Europa hasta 1978, de donde se desprende que Suiza constituye un caso especial con 249

⁷² Vid. Ramírez, Manuel. "El reforzamiento de la participación política" Revista de derecho político p 76

referéndums nacionales celebrados hasta ese momento, seguido de Dinamarca con 14, Francia con 10. Italia con 8 y España con 3. Con relación a las materias destacan la aprobación de nuevas constituciones, el cambio de orden constitucional (Francia y España), la posesión de armas, el divorcio, el aborto (Italia) y el arreglo de asuntos territoriales (Francia y España).⁷³

No obstante que han sido pocos los referéndums nacionales, lo importante es la regulación actual que se hace de dicha figura, además del carácter decisivo de los que se han celebrado para la organización política de cada país.

3.2.3 EL REFERÉNDUM EN ÁFRICA

Aun cuando no existe mucha información con relación a la celebración del referéndum en el continente africano. Encontramos que contrariamente a lo que se pudiera pensar la institución ha sido adoptada por un buen número de constituciones de países africanos. Para Monique Lions la razón de esa situación ha sido la imitación a la constitución francesa principalmente, pues como es sabido muchas de las actuales naciones africanas han sido colonias europeas y en específico de Francia.

Antes de enumerar los países en cuestión, quisiéramos comentar que independientemente de los resultados prácticos del referéndum en Africa, el sólo hecho de adoptarlo constituye un aliciente más para que suceda lo mismo en nuestro sistema constitucional en el ámbito nacional.

⁷³ Para ver las estadísticas mencionadas consultar a Magleby, David B. Op. Cit. P 75

Según Lions el referéndum se encuentra considerado en los siguientes países:

□ Alto Volta	const. de 1970	Artículo 4, 31 y 105
□ Argelia	const. de 1963	Artículo 73
□ Camerún	const. de 1961	Artículo 2
□ Costa de Marfil	const. de 1960	Artículo 4, 14 y 72
□ Gabón	const. de 1961	Artículo 3 y 69
□ Guinea	const. de 1958	Artículo 49
□ Marruecos	const. de 1970	Artículo 26, 66 a 68
□ Mauritana	const. de 1961	Artículo 7 y 54
□ Nigeria	const. de 1960	Artículo 4, 14 y 72
□ Senegal	const. de 1963	Artículo 2, 46 y 66
□ Tekad	const. de 1962	Artículo 2, 11 y 74
□ Togo	const. de 1961	Artículo 3, 58 y 59
□ Zaire	const. de 1967	Artículo 2, 28 y 75 ⁷⁴

3.2.4 EL REFERÉNDUM EN AMÉRICA

En nuestro continente también son varios los países que adoptan el referéndum como un medio de consulta popular. Entre ellos se encuentran Costa Rica, Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela, Puerto Rico, Brasil, Argentina, Colombia, E.U.A. y nuestro país sólo en el ámbito local. Analizaremos en este apartado únicamente los casos que consideramos más importantes,⁷⁵ dejando para el próximo capítulo el análisis de las constituciones locales que en México establecen el referéndum.

⁷⁴ Monique, Lions. "El referéndum, la delegación del poder legislativo y la responsabilidad de los ministros en América Latina" *Revista de Derecho Político*. P 466

⁷⁵ Para ver los demás países, Hernández Becerra, Augusto. "Participación ciudadana"

BRASIL

La actual constitución política de Brasil que data de 1988, contempla en su título segundo sobre los derechos y garantías fundamentales, un capítulo referente a los derechos políticos, en el que concretamente el artículo 14 constitucional establece el referéndum, al tenor del siguiente texto:

"la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos en los términos de la ley mediante:

1. - *Plebiscito*
2. - *Referéndum*
3. - *Iniciativa popular*"⁷⁶

La innovación que presenta la constitución brasileña, es que adopta los tres principales mecanismos de participación ciudadana, haciendo una correcta diferenciación de cada una de ellas.

En el plebiscito los electores son llamados a decidir por el voto una determinada cuestión de carácter político. Mediante la iniciativa popular se permite a una parte del electorado, presentar proyectos de ley, mientras que en el caso del referéndum los ciudadanos brasileños son consultados para manifestar su aprobación o rechazo de un proyecto de ley ya aprobado por el poder legislativo.

De hecho la nueva constitución que rige a los brasileños fue aceptada mediante referéndum constitucional en 1988, después de haber sido elaborada por una asamblea constituyente un año antes.

COLOMBIA

Por otra parte Colombia se destaca también por haber implementado varios mecanismos de participación democrática en su actual texto constitucional.

⁷⁶ Constitución Política de Brasil. P 31

Específicamente en el artículo 103 del título cuarto, capítulo primero relativo a las formas de participación democrática, señala:

"Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, la ley los reglamentara"

Dicha ley es sancionada como ley 134 de 1994,⁷⁷ el 31 de mayo del mismo año y efectivamente, dicta las normas necesarias para la debida reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana. En ella en su artículo tercero de define al referendo o referéndum como:

"la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referéndum puede ser nacional, regional, departamental, municipal o local"

Del anterior artículo se desprende que se reserva para actos normativos y se establece además sobre la base de la división política de Colombia varios tipos de referéndum. Sin embargo, es conveniente señalar que aun cuando la ley se encarga de precisar la forma en que deben llevarse a cabo un referéndum, también pensamos que lo hace de una manera tal, que dificulta exageradamente su celebración.

Por ejemplo, para su solicitud, tramitación y celebración prevé la necesidad de formar promotores y voceros con determinados requisitos entre ellos la de estar apoyados por cinco mil ciudadanos (art., 10). Después esos promotores deberán constituirse en comités, registrarse ante la registraduría del estado civil, elaborar y publicar formularios para su inscripción que cumplan a su vez con determinada información (art,12). Posteriormente la elaboración de documentos sobre la cual firmaran los ciudadanos que lo soliciten (art. 16), seguido de una minuciosa verificación de los datos en los suscriptores, so pena de nulidad, aunado a mas

⁷⁷ Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. Pp 1-8

certificaciones, para finalmente estipular que el referéndum será válido siempre y cuando haya votado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral (art. 45).

Consideramos que es demasiado complicado el procedimiento y que bien podría simplificarse si se utilizan las reglas que funcionan por unas elecciones normales y si se encomienda su realización al organismo especializado en esas cuestiones, como en nuestro país podría ser el Instituto Federal Electoral.

Por otro lado también llaman la atención disposiciones como la de castigar penalmente cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas (art. 11); la de recolección de apoyos por correo y la posibilidad de un desistimiento del referéndum por parte de los promotores.

Mención aparte merece el artículo 44 de la ley en comento, ya que en nuestra opinión viene a darle una gran cuota de legitimidad y juridicidad al procedimiento, pues prevé un control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referéndum. En efecto el citado artículo en su parte conducente establece:

"Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo"

Lo anterior parece lógico, pues si se va a aprobar por el pueblo una ley, ésta tiene que ser plenamente constitucional, no obstante que se excluyen de dicho requisito a los referendos nacionales y regionales.

Por último, destacamos la situación de que lo que se apruebe en referéndum será un acto legislativo (art. 47), según la competencia del congreso y de que se elimine a éste último en el título de la norma, la cual será de la siguiente manera: "el pueblo de Colombia decreta...", seguido del texto legal.

ARGENTINA

En lo que toca a la reglamentación en Argentina, encontramos que en la sesión del 6 de septiembre de 1996 de la convención constituyente de la ciudad de Buenos Aires, se sancionan diversos artículos. En uno de ellos se establece: "el referéndum es obligatorio y vinculante con relación a la reforma o derogación de normas de alcance general"⁷⁸

El comentario que se hace es que no define con precisión o taxativamente los casos o supuestos en los que será obligatorio, ya que siempre es mejor establecerlo expresamente y no dejar el camino abierto para una interpretación subjetiva.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Después de Suiza, es en los Estado Unidos de Norteamérica donde encontramos el mayor número de celebraciones del referéndum para la votación de reformas constitucionales y leyes ordinarias. Los antecedentes se encuentran en algunas colonias inglesas, antes de su independencia. Posteriormente a su liberación, los dos primeros estados que sometieron a referéndum sus constituciones fueron: Massachusetts en 1778 y New Hampshire en 1779. Mas tarde en 1821 Nueva York revisa su constitución por ruta del referéndum y da un impulso a la institución que se traslado de estado a estado. Se estableció entonces, como principio reconocido, que la constitución no puede ser perfecta si no es adoptada por el pueblo.

Actualmente los referéndums populares se permiten en veinticinco estados y generalmente están limitados a los estatutos, "pero en cada estado, excepto en

⁷⁸ "Artículos Sancionados" por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Artículo 23

Delaware, somete todas las enmiendas constitucionales derivadas legislativamente a voto popular⁷⁹. De acuerdo con el sistema federalista de E.U.A., las estipulaciones de cada estado para el referéndum contienen requisitos distintos aunque en términos generales se han establecido el referéndum obligatorio, pero solo, si un porcentaje determinado de lectores lo solicitan y los mismos están distribuidos geográficamente, buscando con ello que no sea el área urbana de un estado la que fije la agenda acerca del referéndum.

Circunstancia especial es que el estado federal como tal, no admite el referéndum. Es por ello que las constituciones federales de 1777 y 1787, así como las enmiendas que las complementan, no hayan sido sometidas a la aceptación popular. Solamente en los estados particulares que lo adoptan, el referéndum es obligatorio para toda ratificación de la constitución.

Con relación al referéndum legislativo muchas veces se ha manifestado un espíritu conservador. En Oregon por ejemplo "de 101 proyectos sometidos al pueblo entre 1902 y 1982, solo 42 fueron aceptados".⁸⁰ En ese estado es precisamente donde tiene lugar el primer acto de referéndum en los Estados Unidos, el cual versó sobre un tema del establecimiento de un impuesto que afectaba la hacienda pública. Materia sobre la que no procede el referéndum en el Distrito Federal y que es exactamente uno de los temas que más causa inconformidad y malestar entre los ciudadanos.

Finalmente, un aspecto que resulta muy aleccionador y que es digno de tomarse en cuenta es que "las campañas a favor de un referéndum se originan en los últimos tiempos en los grupos organizados, en particular dentro de los potentes sindicatos obreros norteamericanos"⁸¹

⁷⁹ Magleby, David. *Op. Cit.* P 82

⁸⁰ *ibidem.* P 60

⁸¹ *ibidem.* P 62

Y es que en México aunque no existe independencia de los sindicatos obreros, si hay gran participación cívica y política por parte de grupos organizados, como las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones políticas y los mismos partidos políticos que bien podrían venir a cumplir la tarea de promoción del referéndum en un momento determinado.

Lo importante de esta breve revisión del referéndum en el derecho comparado de varios países, es conocer las diversas modalidades y efectos con que se ha adoptado. Hemos visto que principalmente se ha instituido para reformas constitucionales, o bien, para leyes secundarias, unas veces obligatorias y otras facultativas. De todas esas formas es necesario analizar cual de ellas puede tener mejor aceptación en nuestro sistema constitucional. Para el caso específico de nuestro país proponemos que se implemente el referéndum con las características de ser constitucional, legislativo, obligatorio en unos casos y facultativo en otros, de ratificación, general o especial y con cobertura nacional.

CAPÍTULO IV. LA INCORPORACIÓN DEL REFERÉNDUM EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

El objetivo del presente capítulo es el de analizar las condiciones que rodearon al primer intento formal de adoptar el referéndum para el distrito federal en el año de 1977. Estudiaremos también la reciente incorporación que se ha dado del mismo en diversas constituciones locales como un mecanismo de participación popular. Además se verán los resultados obtenidos de la celebración de diferentes plebiscitos en la Ciudad de México y se analizarán los distintos proyectos que existen para introducir al referéndum en la constitución federal.

4.1 LOS PRIMEROS PASOS DEL REFERÉNDUM

La práctica del referéndum tiene como antecedente en México, la celebración del referéndum para la incorporación del estado de Chiapas a la Federación en el año de 1824. En realidad se trataba de una consulta plebiscitaria organizada por el Congreso del estado.

Otro antecedente fue en 1856 durante las reformas a la constitución del año siguiente, cuando la comisión redactora del proyecto del artículo 125 propuso que se incluyera en el texto constitucional que las futuras reformas se sometieran al voto del pueblo. Después de un intenso debate quedó excluida la propuesta del referéndum constitucional.

Sin embargo es importante destacar que la inquietud hacia la aplicación del referéndum en nuestro país, no se limita solamente a las experiencias mencionadas. Fue compartida e incluso practicada en el siglo pasado, cuando Juárez intenta llevar a cabo reformas constitucionales sometiéndolas a la ratificación popular. Lo anterior demuestra el conocimiento que se tenía del

referéndum como mecanismo de apelación a la voluntad ciudadana y el deseo de Juárez de compartir con el pueblo la responsabilidad de la tarea de legislar.

No obstante, el hecho de que la constitución vigente de 1857 no contemplara específicamente al referéndum como un medio para reformar su texto, originó que tal medida fuera considerada como ilegal e incluso anticonstitucional.

Por el contrario, los argumentos que utilizaron los liberales que apoyaban a Juárez, eran de que a través del referéndum, se apelaba a la voluntad soberana del pueblo y por ello cualquier ley o modificación constitucional lograba tener plena legitimidad. Pero ¿qué es lo que obligaba a Juárez a intentar reformar la constitución a través del referéndum, cuando dicho instrumento no estaba reconocido con tal fin?. Sin duda el motivo principal era que el procedimiento que preveía la carta magna, resultaba ser demasiado tardado para las condiciones de ingobernabilidad en que se encontraba el país.

Al final, el resultado de las votaciones en el referéndum fue de no aprobar las reformas que se proponían, por lo que pudiéramos decir que no tuvo éxito la consulta realizada. Ello debido principalmente a que el referéndum no tenía reconocimiento constitucional y a que no fue celebrado como una etapa final de ratificación al procedimiento legislativo normal. A pesar de los errores cometidos lo destacable es que por primera vez en el país se aplicó un mecanismo de participación popular a un acto que tenía una plena naturaleza normativa.

Mas tarde en el ámbito de la Revolución Mexicana se expidió en la ciudad de Cuernavaca, Morelos una "Ley sobre la sujeción de la ley al plebiscito"⁸². Dicha ley formó parte del grupo de leyes que entre finales de 1915 y principios de 1916 elaboró el llamado Consejo Ejecutivo de la Nación de origen zapatista.

⁸² Cámara de Diputados. "Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Volumen I, Tomo III. P 319

Dicha ley tenía como objetivo principal someter a la voluntad del pueblo las leyes fundamentales del país. Sin ese requisito de ratificación la ley en cuestión no podría ser puntualmente cumplida. Contaba solamente con tres artículos en los que ordenaba muy concretamente la ratificación al pueblo de las leyes de la República. Precisamente por esa razón, aún cuando en su título se utilizaba la palabra plebiscito, cierto es también que se regulaba a un verdadero acto de referéndum.

Con esa ley los ideólogos zapatistas pretendían conceder un papel muy importante en el desarrollo de la nación a los derechos políticos. Fortalecidos en este caso en la modalidad de referéndum, se buscaba que fuera el mismo pueblo quien decidiera el contenido de las leyes, argumentando su legitimidad, en el ejercicio de la soberanía nacional.

La misma ley en su único artículo transitorio condicionaba sus efectos al éxito del movimiento revolucionario, por lo que no pudo ser aplicada, incluso tampoco pudo influir posteriormente en los trabajos del constituyente de 1917. No obstante aunque se hubiera incorporado a la nueva constitución la situación social y política de ese momento no garantizaban su efectividad.

4.1.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y EL REFERÉNDUM EN LA DEROGADA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

La incorporación a nuestra carta magna de la iniciativa popular y el referéndum como procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal, tuvo lugar dentro de la reforma política mexicana de 1977. En ese marco se manifestaron diversas propuestas y opiniones en el sentido de que se modificara el gobierno de la capital del país. Partidos políticos como el PRT, PPS, PCM y el

PMT proponían desde ese entonces se eligiera por voto popular al Jefe del Departamento del Distrito Federal y cada uno de los delegados políticos. Ante la magnitud de las propuestas que implicaban una profunda democratización de la capital del país, el Ejecutivo Federal optó por calmar los ánimos y plantear una reforma que quizá no tenía en ese momento las mejores condiciones para su consagración.

La iniciativa presidencial de reforma y adiciones constitucionales fue presentada el 6 de octubre de 1977 ante la Cámara de Diputados. La exposición de motivos expresaba que a través de las reformas se buscaba vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le afectarían, además de que con ella "se perseguía mejorar la vida política del Distrito Federal introduciendo dos formas de participación ciudadana que han sido efectivas en estados que cuentan con vigorosas instituciones democráticas".⁸³

También se afirmaba que con esa reforma se facultaría a los ciudadanos a participar en la formación de ordenamientos del Distrito Federal y se alentaría las actividades cívicas y políticas en la ciudad.

Con esos razonamientos 2 meses después el 6 de diciembre del mismo año fue adicionada la fracción VI del artículo 73 constitucional con un párrafo previsto en la base segunda que establecía:

*"los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrá ser objeto de iniciativa popular, conforma al procedimiento que la misma señale"*⁸⁴

Al tenor de tal texto, se considero que la reforma era tibia, insuficiente y que en nada respondía a la magnitud del problema del Distrito Federal. Se dudaba que un momento dado el referéndum y la iniciativa fueran a ser operantes.

⁸³ Diario de Debates del 6 de Octubre de 1977. H. Cámara de Diputados. P 87

⁸⁴ Ibidem. P 88

Por el contrario el gobierno argumentaba que al ser el D.F. la localidad donde mayor índice educativo existe, era por ende, donde mayor posibilidades de éxito tenían. En realidad al no realizarse la más importante demanda de restablecer el municipio, algo tenía que concederse y fue precisamente que se establecieron esos instrumentos democráticos en la constitución.

De esta manera la reglamentación del referéndum estuvo a cargo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en su capítulo VI establecía las formas de ejercicio del mecanismo. Se definía al referéndum como método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al D.F.

Correspondía iniciarlo al Presidente y al Congreso en caso de que el procedimiento fuera de ley y exclusivamente al primero en caso de que se tratara de un reglamento. En cuanto al tiempo de celebración, el mismo se reservaba para el momento en que ya hubiere sido aprobada la ley, es decir se instrumentaba un referéndum de tipo presidencial, legislativo, reglamentario, ratificatorio, obligatorio y facultativo. En esos términos la legislación era acorde con el fin específico del referéndum, que es el de actuar sobre la aprobación o no de un acto meramente normativo.

En cuanto a su regulación es necesario hacer algunas precisiones con relación a la forma en que estuvo reglamentado el referéndum en la ley mencionada. En primer lugar los artículos 53 y 55 de dicha ley, preveían la existencia de una ley que regularía los procesos de referéndum, la cual nunca fue expedida, convirtiendo en prácticamente imposible la posibilidad de que se celebrara un referéndum. Situación que evidenciaba una falta de técnica jurídica, ya que la supuesta ley que regulaba al referéndum remitía a una nueva ley que también regularía su proceso (artículo 55).

En ese sentido lo más conveniente hubiera sido que se expidiera una ley sobre el referéndum y la iniciativa popular que reglamentara al artículo 73 constitucional en forma específica y completa y de ser necesario también un reglamento que a su vez detallaría la ley secundaria. De igual forma los artículos 54 y 56 hacían referencia a la existencia de una ley específica para el referéndum, en especial el artículo 54 en su último párrafo señalaba:

"El procedimiento legal del referéndum en el caso de reglamentos corresponde iniciarlo exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de ley"⁸⁵

La reglamentación del referéndum en la ley orgánica fue impropia, ya que como lo hemos dicho denotaba una falta de técnica jurídica, el que se regulara en una ley que tenía por objeto primordial la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte la pretendida reglamentación lejos de haber logrado su cometido, hizo del referéndum un derecho prácticamente nugatorio, en efecto, el artículo 58 establecía que era obligatorio cuando la ley o reglamento consultado pudiera tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Una interpretación gramatical de la redacción de tal disposición conduce a concluir que una ley o reglamento dirigido a normar un sector de la población como la Ley de Desarrollo Rural del D.F., no sería objeto del referéndum sino hasta que se demostrara que al momento de su aplicación todos los habitantes estuvieran bajo el supuesto o hipótesis respectiva.

Aunado a lo anterior, dicho artículo preveía que cuando se reunieran los requisitos para el referéndum obligatorio, los titulares de los poderes ejecutivo o legislativo según fuera el caso, podrían determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, tomando en cuenta las razones de tipo jurídico, económico y social en que fundaren su negativa. Es decir a lo

⁸⁵ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

obligatorio, lo convertían en facultativo, dejando prácticamente al arbitrio de las autoridades la realización del referéndum, convirtiendo "al instrumento perfeccionador de la democracia en letra muerta en nuestra constitución política".⁸⁶

Prácticamente sin vigencia real tanto de la iniciativa popular como del referéndum, el único intento para darles efectividad jurídica, fue la iniciativa de ley sobre referéndum e iniciativa popular presentada por el Ejecutivo Federal el 26 de Julio de 1979 en la Cámara de Diputados, la cual no fue aprobada posteriormente por los partidos políticos.

De esa forma con las deficiencias mencionadas, se hizo de dos instituciones valiosas en sí mismas, un procedimiento inútil, costoso y deficientemente reglamentado. Fue en conclusión una solución parcial y tibia al gran problema de falta de instituciones democráticas en el Distrito Federal.

4.1.2 LAS EXPERIENCIAS PLEBISCITARIAS EN NUESTRO PAÍS

A pesar de que hemos dicho que jurídicamente el referéndum se refiere a actos de naturaleza normativa y el plebiscito a actos políticos o administrativos, es interesante revisar los resultados que arrojó el plebiscito celebrado en la Ciudad de México en 1993. El entorno en que se realizó fueron las discusiones sobre la reforma política de la capital. Su finalidad era conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a la creación del estado 32, de un congreso local y la elección directa de las autoridades capitalinas. Con el plebiscito se buscaba lograr un fin muy particular que era el consenso político indispensable para instrumentar una reforma política de esa magnitud.

⁸⁶ Carrillo, Eduardo. Lecciones de derecho constitucional. P 174

El partido oficial y el PAN juzgaban a ese intento de consulta "como jurídica y organizativamente inviable", no obstante se demostró que sí era posible la organización y que legalmente aunque no estuviera expresamente regulado, cuando menos en particular el artículo noveno constitucional legitimaba su celebración al establecer el principio jurídico de la libre reunión y manifestación.

Los resultados en las 2 mil 840 casillas instaladas fue la participación total de 331 mil 180 votantes, correspondiente al 7.8% de los ciudadanos empadronados. El mayor consenso con 280 mil 449 votos a favor, fue para la propuesta de elección de autoridades, seguida de la relativa al congreso local y de la relativa a la creación del estado 32. Como vemos hubo una aceptable participación, en una consulta que no gozó de toda la publicidad posible en los medios de comunicación.

En el año siguiente el 27 de agosto de 1994 se realizó a nivel nacional una nueva consulta ciudadana sin el apoyo del gobierno en torno a las peticiones que realizaba el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La mecánica de la misma era muy sencilla, pues sólo se tenía que contestar con un sí o con un no sobre si eran justas o no las demandas de los zapatistas. Los resultados fueron positivos y se registró la participación de más de cuatro millones de personas en todo el país.

Ya en 1998, se realizó una consulta más pero ahora a nivel local en el estado de Morelos. El objetivo de ese plebiscito era más el de funcionar como una especie de revocación del mandato, pues la pregunta en turno era que si los ciudadanos consideraban que debería de seguir el gobernador en turno ejerciendo el cargo. En este caso se dio una gran participación popular, lo que demuestra que en caso de que hubiera estado regulado en la legislación local el plebiscito, se hubiera obtenido la separación de un mal funcionario público. Efecto que sin duda es el que se debe de buscar con el reconocimiento constitucional en los diferentes niveles de las formas de democracia directa, ya que en ese caso el pueblo voto en el sentido que consideraba necesario para el bienestar del estado.

En ese mismo año pero en el mes de Julio se realizó una nueva consulta popular en el Distrito Federal sobre si debía o no remodelarse el zócalo capitalino. Dado que el tema no era muy trascendental, los resultados no reflejaron una gran participación en el grado de la respuesta ciudadana. Contrariamente al anterior plebiscito se realizó posteriormente otro, el 31 de Agosto por el Partido de la Revolución Democrática a nivel federal. En esta ocasión el total de votos obtenido fue de más de dos millones de personas que se manifestaron en contra de que los pasivos del controvertido Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) sean convertidos en deuda pública para la nación.

4.1.3 EL REFERÉNDUM EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Nuestro sistema jurídico establece un sistema de gobierno federativo, donde coexisten tanto una normatividad de carácter federal para todo el país, como otra de ámbito local, es decir para cada uno de los estados. En base a ello es que el referéndum ya ha sido incorporado a diversas constituciones locales, mientras que a nivel federal existen múltiples iniciativas que se han presentado a la Cámara de Diputados para incorporar dicha figura a la constitución federal.

En este apartado analizaremos las constituciones locales de Chihuahua, Jalisco, Baja California, Querétaro, San Luis Potosí, Estado de México, Tlaxcala y el Distrito Federal, las cuales han introducido en su texto al referéndum.

a) CHIHUAHUA

La primera constitución local en introducir al referéndum desde 1993, fue la del estado de Chihuahua. La exposición de motivos de dicha reforma indicaba "la magnífica acogida que tuvo la propuesta de incorporar las instituciones de

democracia participativa en el proyecto, a saber, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.⁸⁷

De esa forma Chihuahua se convirtió en uno de los estados pioneros de la democracia participativa. En el artículo 21 constitucional fracción I, se enlista entre los derechos del ciudadano chihuahuense además del de votar, el de participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum.

El procedimiento que se le da al referéndum se encuentra fundamentalmente establecido en el artículo 73 de la propia constitución local. En él se indica que las leyes que expida el congreso serán sometidas al referéndum derogatorio total o parcial, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Tribunal Estatal de Elecciones cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

En este caso nos encontramos ante el supuesto jurídico de un referéndum facultativo, de tipo legislativo y con carácter derogatorio. Bajo esas características es necesario señalar que no se adopta para reformas constitucionales, que se deja al arbitrio solamente del electorado y sobre todo que se aplica en un período de 45 días posteriores a la fecha de publicación de la ley respectiva. Es decir puede suceder que el mismo día de su publicación la ley entre en vigor y entonces el referéndum funcione como una especie de veto popular en caso de que el resultado fuera contrario al acto legislativo; o que la publicación y la iniciación de la vigencia no coincidan ocasionando que los 45 días naturales transcurran sin que haya sido posible conocer los efectos prácticos de la ley publicada. Ello originaría una incertidumbre y un estado de indefensión al ya no podería someter a referéndum, en el caso de que sus efectos fueran contrarios al interés de los ciudadanos.

⁸⁷ Constitución Política de Chihuahua. "Revista Hacienda Municipal" p 84

Por otro lado, creemos que en el primer caso cuando la publicación y vigencia coinciden, los efectos que la ley produzca en el término señalado, pudieran ser en el sentido de perjudicar a unos y beneficiar a otros, lo que inevitablemente nos pondría en el escenario de que si se deroga la ley, al cesar sus efectos se extinguirían también los derechos adquiridos. Hipótesis que se enfrenta al principio jurídico de que no puede aplicarse una ley en perjuicio de persona alguna. Problema que podría resolverse en el decreto que derogue la ley cuestionada, al señalar concretamente en el supuesto que pasaría en el caso de que se hubieran producido efectos y con ello derechos adquiridos. Para evitar ese tipo de conflictos que generaría la entrada en vigor de una ley, que posteriormente al término de menos de dos meses se derogue, se tendría que modificar la reglamentación para que la posibilidad del referéndum se diera en la etapa previa a la publicación e iniciación de la vigencia, es decir antes de que produzca sus efectos jurídicos.

Recuérdese que toda ley produce derechos y obligaciones, y que los mismos pueden ser previstos, por lo que el analizarlos, valorarlos y argumentarlos para que la norma pueda ser o no sometida a referéndum hasta antes de su vigencia, es lo mejor que técnicamente puede hacerse para evitar efectos que pudieran ocasionar después problemas jurídicos importantes.

Para ello, sería necesario que se extendiera en la constitución chihuahuense, la posibilidad de convocar a referéndum, a una parte de los diputados locales que pudiera en un momento dado advertir sobre los posibles perjuicios de la ley en cuestión, logrando frenarla antes de que inicie su aplicación.

Fuera de las precisiones que hemos enunciado, creemos que toda institución jurídica es perfectible por lo que el caso del referéndum chihuahuense nos parece, de cualquier manera alentador y digno de valorarse dentro de las instituciones jurídico democráticas.

b) JALISCO

La constitución del Estado Libre y Soberano de Jalisco, también incluye en 1997 las figuras del plebiscito, iniciativa popular y en específico del referéndum. En su artículo 11 señala que:

*"el voto es la expresión popular para elegir a los gobernantes y para participar en un plebiscito o referéndum"*⁸⁸

Y señala la necesidad de una ley especial para su reglamentación. En general esta constitución presenta una regulación más completa que la constitución chihuahuense. En su artículo 33 excluye de la posibilidad de veto por parte del gobernador a "los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren derogada una ley o disposición..."⁸⁹. Es decir con ello asegura la plena obligatoriedad de la voluntad popular, impidiendo que en un momento dado el gobernador la desconozca y quiera evitar los efectos del referéndum practicado.

En el siguiente artículo establece a un referéndum derogatorio parcial o total siempre y cuando sea solicitado por el 2.5% de los ciudadanos o por el gobernador. Redacción que deja fuera de tal facultad al poder legislativo y que establece ciertos requisitos para que pueda declararse válido a un referéndum, lo que no siempre resulta conveniente para su celebración. En este caso aún cuando también se establece como en la constitución de Chihuahua un término para solicitarlo, si se prevé una suspensión de la vigencia de la ley consultada.

Por otra parte enuncia también una modalidad para el caso de leyes electorales y se designa expresamente al Comité Estatal Electoral como órgano realizador del referéndum. El mismo procedimiento y de manera notable consagra al referéndum, pero ahora, dirigido al ámbito municipal, otorgándole a esta entidad política un instrumento de participación ciudadana.

⁸⁸ Constitución Política del Estado de Jalisco. Unidad Editorial. Gobierno de Jalisco. P 14

⁸⁹ Ibidem. Pp 23-24

Por último, establece de manera importante, la celebración de un referéndum derogatorio para el caso de reformas o adiciones a la propia constitución local, situación que no deja de ser digna de considerarse por ser uno de los efectos que proponemos sea introducido a la constitución federal.

c) BAJA CALIFORNIA

Esta última constitución fue reformada por decreto número 103 del 6 de Octubre de 1997, para consagrar en su redacción a diversas formas de democracia directa. En su artículo 8 fracción IV se incluye como derecho de los habitantes del estado, el de "participar en los términos de la constitución y de la ley en los procesos de plebiscito y referéndum"⁹⁰

Nuevamente se desprende la existencia de una ley especial que regule al referéndum. Necesidad que se vuelve imperante pues en el posterior capítulo de la constitución relativo a las reformas a la constitución, sólo se enuncia la posibilidad de que una ley aprobada por el congreso, pueda ser sometida a referéndum de conformidad con las disposiciones que establezca la ley respectiva.

d) QUERÉTARO

El caso de la constitución queretana es muy particular, pues solamente hace la declaración en su artículo 13 párrafo segundo, del capítulo primero relativo a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, de que "la ley regulará las figuras del voto, iniciativa popular y referéndum".⁹¹

⁹⁰ Constitución Política de Baja California. "Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California". P 184

⁹¹ Constitución Política del Estado de Querétaro. "Revista del Consejo Estatal Electoral" p 3

Reconoce a las tres figuras como derechos políticos de los ciudadanos, dejando a la ley reglamentaria respectiva la tarea de señalar el procedimiento correspondiente, la cual sin embargo no ha sido expedida por el Congreso local. Lo que hace inoperante en la realidad por falta de fundamento legal cualquier intento de celebrar un referéndum local. Es decir no contempla el mismo texto constitucional la posibilidad de que pudiera celebrarse un referéndum para el caso de que se realicen modificaciones a la propia constitución y tampoco para leyes generales. Lo que origina que la presencia de tales figuras sea sólo letra muerta y no un instrumento eficaz de control constitucional o legal por parte de los queretanos.

e) SAN LUÍS POTOSÍ

En noviembre de 1996, se incorpora el referéndum junto con la figura del plebiscito al texto de la constitución local en los artículos 38 y 39.⁹² En este caso el referéndum se prevé para el caso de actos administrativos del ejecutivo y a petición del 5% de los electores inscritos en el padrón electoral.

f) ESTADO DE MÉXICO

El 24 de febrero de 1995 se emitió el decreto número 72 que reformó y adicionó a la constitución política del estado. Dichas reformas modificaron el artículo 14 en el que se introdujo la figura del referéndum en los siguientes términos:

"El gobernador del estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente constitución y las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal."

⁹² Vázquez Alfaro, José Luis. "Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano" Congreso Internacional de Derecho Electoral. P 4

Como vemos, en éste caso sí se estableció para actos normativos, con la condición de que sea solicitado al gobernador por el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, "debidamente identificados" y dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la reforma. Lo destacable en el caso del Estado de México es que posteriormente en Agosto del mismo año se expidió la ley reglamentaria correspondiente que regula los supuestos y el procedimiento para que se lleve a cabo un referéndum en dicha entidad.

g) TLAXCALA

Por decreto del 20 de junio de 1997⁹³ se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, reformas a los artículos constitucionales 10,12,21 y 48 bis, en las que se incluía el referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

En cuanto al referéndum, en el artículo 10 fracción IV, se encomienda al Instituto Electoral de Tlaxcala la organización de los procesos plebiscitarios y de referéndum. Es el único caso que una constitución local encomienda al órgano especialista en materia electoral la conducción expresa de un mecanismo de participación popular.

Más adelante en el artículo 12 se establece como una prerrogativa del ciudadano tlaxcalteca la de participar en las consultas populares, plebiscitarias y de referéndum, es decir, se establecen expresamente como derechos políticos fundamentales. En el caso del artículo 21 más que regular al referéndum, se establece la figura del plebiscito para la aprobación por parte de los ciudadanos, de la creación de un nuevo municipio. Por último el artículo 48 bis establece también en este caso la prohibición expresa de celebrar un referéndum cuando la ley en cuestión sea de carácter tributario.

⁹³ Constitución Política de Tlaxcala. P 43

h) DISTRITO FEDERAL

Con relación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se llevaron a cabo modificaciones (Diario Oficial de la Federación, 4 de Diciembre de 1997), para que el Jefe de Gobierno pueda consultar a los electores en torno a actos o decisiones que a su juicio son trascendentales para la vida pública de la capital. Previene en cambio que no podrán plebiscitarse actos relacionados con materias de carácter fiscal y relativas al régimen interno de la administración pública del D.F. Está claro que técnicamente no se trata de la figura jurídica del referéndum sino del plebiscito.

Por otro lado es de llamar la atención la falta de claridad normativa para realizar el plebiscito en el Distrito Federal, el cual se aplicaría para "actos que a juicio del Jefe de Gobierno sean trascendentales" (artículo 68, párrafo primero), por lo que debe meditarse en prever reglamentos o normas más precisas y casuísticas en la regulación de cualquiera de los mecanismos de democracia directa. También es digno de comentarse la prohibición expresa que se hace en el artículo 68 fracción I, para realizarse plebiscitos sobre materias de carácter fiscal o tributario, porque precisamente son las que más afectan directamente a los electores y sus familias, y las que mayor rechazo generan entre cualquier población, por lo que debería eliminarse tal restricción. La causa que se aduce por los teóricos para excluir del plebiscito o referéndum a los actos o normas tributarias es que se paralizaría la recaudación de recursos, causando serios perjuicios a la actividad pública del estado.

Por otra parte estados como Sinaloa, Guerrero y Zacatecas⁹⁴ han incluido recientemente a figuras de democracia semidirecta. En lo relativo a experiencias municipales se encuentran los casos del ayuntamiento de San Luis Potosí que incluyó en su bando municipal las figuras del plebiscito y la iniciativa popular. De la

⁹⁴ Loredó Méndez, Vicente. "Democracia directa. Referéndum y plebiscito. Revista Coyuntura. P 46

misma forma el ayuntamiento del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, reglamentó en marzo de 1995 el referéndum para ratificar los ordenamientos emitidos por las autoridades municipales, sin especificar con cual de ellos procedería.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que si bien es cierto cada una de las constituciones locales que regulan al referéndum ofrecen avances dignos de mencionarse en el ámbito teórico para su celebración, también lo es que muchas veces limitan en exceso la posibilidad de su realización, por lo que es necesario hacer una revisión de las legislaciones para localizar los preceptos que pudieran en un momento dado obstruir un intento de someter una norma a referéndum.

4.2 INCORPORACIÓN DEL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Generalmente a lo largo de nuestra vida constitucional se ha presentado el fenómeno de que las constituciones locales han adoptado su texto a las innovaciones que pudiera presentar la legislación federal. En el caso del referéndum nos encontramos ante una excepción. Han sido como ya se apuntó, las legislaturas locales, las que primeramente han adoptado a las formas de democracia directa. Si bien es cierto existe el analizado antecedente del referéndum en 1977, también lo es que no funcionó, que se refería al D.F. y que en tiempos recientes la constitución federal no ha sido nuevamente dotada de instrumentos democráticos verdaderamente efectivos.

Lo que no implica que el caso del referéndum en los estados sea en realidad efectivo, pues en la mayoría de los casos son ignorados. Su existencia en las constituciones y leyes reglamentarias es en lo general superficial y en el mejor

de los casos obedece más a una necesidad de legitimación política del gobierno ya que su aplicación esta sujeta a muchas limitaciones.

Por esa razón antes de revisar las diferentes iniciativas que se han presentado en la Cámara de Diputados para implementar el referéndum en el ámbito federal, es necesario analizar el sustento constitucional de dicha figura, para encontrar la mejor forma posible en que pudiera operar sobre leyes trascendentales y reformas a la constitución.

4.2.1 SUSTENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO FEDERAL

La necesidad de que los ciudadanos concurren en las decisiones de trascendencia para la vida pública del estado y la de contar con un mecanismo de control constitucional es lo que ha originado la necesidad y propuesta de que a nivel federal se implemente el referéndum.

Distintos juristas se han pronunciado en contra, argumentando que al paso de la historia han sido utilizados tanto el plebiscito como el referéndum, para actos antidemocráticos y que la idea de su utilización en México choca con el sistema de gobierno representativo. Sin embargo como ya vimos en el primer capítulo, no existe tal choque si se saben conjugar ambas instituciones.

Las bases constitucionales en que se funda la pretensión de implementar el referéndum en el ámbito federal, surgen principalmente de la interpretación extensiva del artículo 39 constitucional que establece:

"La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno"

Luego entonces si relacionamos la anterior declaración con lo que establece el artículo 40 constitucional de que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal", tendremos una amplitud de la titularidad de la soberanía que convierta a la democracia mexicana además de representativa en participativa.

Interpretación que en términos teóricos encuentra un sustento jurídico más en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que indica:

"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos"

La primera de las hipótesis del precepto transcrito abre la posibilidad de que esa participación directa de la persona en el gobierno se realice ya sea a través de ejercer una función pública o precisamente con el ejercicio de un mecanismo de democracia directa, como lo es el referéndum.

Con ese reconocimiento internacional de los derechos humanos de la persona, lo que se busca con el referéndum es tener un derecho que se sustente en el ejercicio de la soberanía y que le permita ser la forma de derecho del pueblo para cambiar su constitución.

En contraposición, y en lo que parece un dique a la posición de participación, el artículo 41 constitucional prevé que el ejercicio de la soberanía se deposita en los poderes de la unión. Argumento que entre otros constitucionalistas, es aducido por Felipe Tena Ramírez, quien además agrega que el congreso constituyente de 1917 hizo residir la soberanía precisamente en la forma que menciona el citado artículo.

No compartimos ese razonamiento ya que niega la posibilidad de que los representados intervengan en las decisiones de los representantes, lo cual es altamente insatisfactorio para los ciudadanos cada vez más politizados e

interesados en los asuntos públicos. Si revisamos el diario de debates del constituyente de 1917, encontramos que esa redacción obedece al ánimo de los legisladores por crear y mantener las instituciones del país. Con ese artículo lo que se logra no es agotar la soberanía del pueblo, sino simplemente establecer los distintos niveles de gobierno o poderes de la unión que evidentemente han surgido al amparo de la soberanía nacional.

Sostenemos nuestra interpretación que permite la posibilidad de que se incluyan en el texto constitucional formas de democracia directa. Esto es, que los ciudadanos en este sistema ya no queden más fuera del proceso político permanente, que ya no se limite más su participación a votar cada vez que haya elecciones, que no dejen de ser consultados y que cuenten con instrumentos políticos para encauzar sus opiniones y acciones cívicas.

Si logramos superar los acartonados marcos de participación política que nuestra democracia representativa impone, y se introduce en específico el referéndum en la constitución cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿Cuál sería la función del referéndum en nuestro sistema jurídico?.

4.2.2 FUNCIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL DERECHO MEXICANO

La legitimación teórica y constitucional del referéndum ya fueron oportunamente expuestas. En este apartado daremos respuesta al anterior cuestionamiento acerca del funcionamiento que tendría en nuestro sistema jurídico a nivel federal.

Por principio de cuentas, la afirmación de que el derecho no puede ser estático o inmodificable es totalmente cierta. La función reformativa de la constitución, como de cualquier ley secundaria se encuentra actualmente reservada a los órganos estatales. Esa posibilidad de reformar las leyes ha

denotado en ocasiones cierta irresponsabilidad en la forma y sentido que se ha dado en alguna de ellas. En otras palabras "toda reforma a la ley fundamental debe tener una justa causa final, o sea, un motivo y un fin que realmente respondan a los imperativos sociales que la reclamen"⁹⁵ lo cual no siempre ha sido oportunamente cumplido.

En ese sentido, proponemos que el referéndum funcione como un control constitucional para evitar reformas que no se justifiquen desde el punto de vista de la realidad social. Con esa función se convertiría en una de las formas de derecho que tendría el pueblo para cambiar su constitución. La otra forma de lograrlo por la vía ya no de derecho sino de hecho sería el de la revolución, rebelándose contra el orden jurídico público establecido para conseguir la implantación de otro informado por principios o ideas que su evolución real vaya imponiendo.

¿Pero es conveniente que todas y cada una de las reformas a la constitución y leyes secundarias sean sometidas a votación popular?. Desde luego que no, consideramos que en materia constitucional debe establecerse en forma obligatoria para la modificación de lo que la doctrina llama "decisiones políticas fundamentales" y en forma facultativa para reformas que pudieran considerarse en un momento dado trascendentales para el país.

Bajo ese criterio es necesario dejar en claro que debemos entender por decisiones políticas fundamentales y por asuntos trascendentales. Debemos partir de la idea de que la constitución prevé preceptos o artículos esenciales en los que contiene los principios rectores del orden constitucional. La noción de decisiones políticas fundamentales fue introducida por Carl Schmith⁹⁶ en su teoría de la Constitución. Al hablar sobre la constitución de Weimar menciona que forman parte de esta categoría las decisiones relativas a la república, al régimen

⁹⁵ Madrazo, Jorge. Reflexiones Constitucionales. Ed. Porrúa. México. 1998. P 77

⁹⁶ Schmith, Karl, Op. cit. pp 3-8

democrático y representativo, al sistema federal y finalmente al gobierno parlamentario.

En cambio para Lowenstein, son decisiones políticas fundamentales: la forma de gobierno, el sistema democrático, la estructura federal y los derechos fundamentales.⁹⁷ En el derecho mexicano Jorge Carpizo sostiene que existen 7 principios básicos en la constitución mexicana: los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal, la justicia constitucional y la supremacía del estado sobre la iglesia.

A nuestro parecer la clasificación de Carpizo es la más completa ya que comprende a casi todos los principios que conforman nuestro sistema constitucional. Dos más que nosotros agregaríamos sería el de la democracia participativa y el de los derechos sociales.

Ahora bien, algunos tratadistas opinan que las decisiones políticas fundamentales no pueden ser reformadas mediante el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional, pues sólo pueden ser reformadas por el pueblo directamente. Entre ellos el jurista Ignacio Burgoa afirma que:

*"El único soberano, o el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno es el pueblo, como lo dispone el artículo 39 constitucional; interpretando los artículos 135 y 39 constitucionales, en la relación lógica que entre ambos debe existir, resulta que el primero de ellos no se refiere a ninguna facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular real del poder soberano, posibilidad que concede el segundo a la nación, por lo que debemos concluir que las atribuciones de modificar y reformar la constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que forman a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal"*⁹⁸

⁹⁷ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. P 36

⁹⁸ Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa. 9ª ed. México 1996. p 381

Esas consideraciones nos conducen a concluir en la necesidad de que el referéndum, sea un instrumento controlador de las reformas constitucionales a las decisiones políticas fundamentales.

Con ello, deducimos además que la facultad prevista en el mencionado artículo 135 a favor del constituyente permanente debe contraerse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos de la nación. De ello se infiere que "los citados órganos no pueden cambiar la esencia de la constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los aludidos principios"⁹⁹. Situación que sí sería permisible jurídicamente al referéndum como forma de derecho de ejercer la tan mencionada soberanía popular.

Otra hipótesis o supuesto jurídico para la procedibilidad del referéndum, es que opere sobre reformas constitucionales que sin estar relacionadas con las decisiones políticas fundamentales sí constituyan una modificación trascendental para el desarrollo de la nación. Pero en éste último supuesto ¿quién va a decidir lo que es o no trascendental para el país?, ¿Qué áreas o materias pudieran constituirse en trascendentales?, ¿por qué agregar una hipótesis más si ya se contempla que opere sobre las decisiones políticas fundamentales?

Lógicamente estamos ante un supuesto que cae en la subjetividad, es decir, lo que para una persona un asunto puede ser importante, para otra no lo es por lo que en este caso específico proponemos que sea a juicio de las dos terceras partes de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, cuando una reforma constitucional adquiera el carácter de trascendental y se juzgue la necesidad de someterla a referéndum nacional. Lo que se busca así es tener una posibilidad más para que en un momento dado se tenga la posibilidad

⁹⁹ Burgoa, Ignacio. Renovación de la constitución de 1917. Instituto Mexicano del Amparo. México 1994. Pp 45-46

de someter a ratificación popular un proyecto de reforma que pudiera llegar a resultar fundamental para el país.

4.2.3 PROPUESTAS PARA ESTABLECER EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL FEDERAL

En los últimos años ha existido un gran consenso en torno a introducir el referéndum en la constitución federal, lo cual se ha visto reflejado en múltiples iniciativas de reformas que han sido presentadas ante la Cámara de Diputados. Enseguida analizaremos brevemente cada una de ellas según el partido político que la haya formulado, destacando los preceptos que se proponen sean reformados en cada uno de los casos.

a) *Iniciativa presentada por el Partido del Trabajo*¹⁰⁰

La iniciativa del P.T. fue presentada por el Diputado Federal Ricardo Cantú Garza y fue firmada por todos los integrantes de su fracción parlamentaria en la LVII Legislatura. Los artículos que proponen sean reformados son el 8º, 35,36,71,74,115 y 135. Llama la atención su propuesta ya que incluye figuras como la afirmativa ficta, la revocación del mandato y el derecho en los municipios a la voz ciudadana.

En cuanto al referéndum en específico, propone que sea un derecho político de los ciudadanos mexicanos (art. 35 y 36); la creación de una ley secundaria especial (art. 73); la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para convocarlo (art. 74) y su aplicación en reformas a la constitución. Sin embargo lo confunde con el plebiscito pues prevé a este último para modificar

¹⁰⁰ Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVII Legislatura 6 de abril de 1997. Pp 133-1336

decisiones fundamentales, cuando técnicamente lo correcto es que sean legitimadas a través de un referéndum.

b) Iniciativas presentadas por Diputados Independientes.

Son dos las iniciativas que han sido presentadas por diputados "independientes" en la LVI Legislatura. La primera de ellas fue presentada por el diputado Luis Sánchez Aguilar¹⁰¹, en ella se pretende reformar los artículos 39 y 135 constitucionales para implementar el referéndum como medio para que "el pueblo ejerza su soberanía" y para ser aplicado en el caso de reformas a la constitución que "alteren en forma alguna un objetivo nacional".

Cabe precisar que no señala que órgano del estado será el encargado de determinar cuando una posible reforma altere el objetivo nacional, ni tampoco señala bajo que aspectos se podría determinar esa alteración. Aspectos que deben estar plenamente definidos, sino en la constitución, sí en una ley reglamentaria para evitar cualquier interpretación subjetiva.

La segunda iniciativa fue presentada por el diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, en éste caso los artículos que proponían fueron reformados eran el 35,36,41,71,84,89,105 y 135 constitucionales, y 373 al 391 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo notable de ésta iniciativa es que contempla a un órgano especializado en materia electoral como lo es Instituto Federal Electoral, para organizar bajo su responsabilidad la celebración de algún referéndum o plebiscito. Así también determina que la ley relativa a organizar su funcionamiento sea el código electoral.

Por lo pronto las dos iniciativas comentadas se encuentran en la congeladora legislativa ya que no se ha presentado ninguna excitativa en torno a ellas, para que puedan ser dictaminadas.

¹⁰¹ Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. 28 de abril de 1995. Pp 1123-1134

c) Iniciativa del Partido Acción Nacional¹⁰²

Solamente ha sido una la iniciativa elaborada por diputados panistas, la cual fue presentada por el legislador Ricardo Francisco García Cervantes. En su exposición de motivos enfatiza la "mayoría de edad" del pueblo mexicano para ejercer y proteger sus derechos políticos.

Lo característico de la iniciativa es que se limita a querer introducir las tres formas de participación más comunes que son la iniciativa popular, el plebiscito y el estudiado referéndum. Además, también propone de manera integral la creación de un libro especial al COFIPE para convertir el Instituto Federal Electoral en el organismo operador del referéndum. Al igual que la segunda iniciativa de diputados independientes deja en la ley electoral federal la tarea de determinar su funcionamiento. En cuanto a la materia del referéndum, solamente lo establece facultativo para el caso de reformas a la constitución.

d) Iniciativas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática

La primera iniciativa perredista para implementar el referéndum fue presentada en el seno de la LVII Legislatura por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.¹⁰³ Los artículos que somete a la consideración del Congreso son el 35,41,71,72,74,89,93 bis y 135 de la constitución federal. Como en las dos últimas iniciativas también prevé la realización del referéndum por el IFE; incluye las leyes federales y las relativas al Distrito Federal para que sean sometidas a referéndum siempre y cuando "antagonicen con las valoraciones comunitarias que permiten el orden, la paz, la seguridad y la solidaridad en la convivencia" (art. 72); también extiende el campo de acción de dicha figura a los reglamentos y decretos emitidos por el ejecutivo (art. 93 bis); y finalmente lo estipula facultativo para el caso de

¹⁰² Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Pp 404-411

¹⁰³ Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. 31 de marzo de 1998. Pp 1112-1124

reformas constitucionales, dejando a un lado el procedimiento de aprobación por parte de las legislaturas de los estados.

La segunda de las iniciativas es presentada por la diputada María de la Luz Nuñez Ramos,¹⁰⁴ y resulta ser más específica de la organización municipal. En ese contexto confunde la figura del referéndum con el plebiscito, pues aunque habla del referéndum en el proyecto del artículo 115 fracción I, se trata realmente por sus efectos de un verdadero plebiscito, ya que es una consulta no sobre reformas, sino sobre si se eligen o no sustitutos en el caso suspensión de un ayuntamiento.

La tercera y última fue presentada por el diputado Bernardo Bátiz Vazquez¹⁰⁵ quien únicamente propone la modificación de dos artículos constitucionales el 40 y el 115. Para el primero propone una nueva redacción en la que se instituya la democracia participativa a través de mecanismos de participación popular "para el control de la constitucionalidad".

Por otro lado, para el artículo 115 prevé una adición en el sentido de incorporar la democracia participativa en el sistema de gobierno de los estados de la federación. Destaca que pretende armonizar a la democracia representativa con la participativa, y que considera necesario con esas dos modificaciones redefinir la "definición conceptual de la constitución" para que los nuevos instrumentos no entren en "franca contradicción con las instituciones ya establecidas".

¹⁰⁴ Iniciativa de ley para reformar los artículos 71 y 115 constitucionales. Pp 19

Para una mejor comprensión de las iniciativas se ha elaborado el siguiente cuadro con la síntesis de cada una de ellas.

PARTIDO QUE PROPONE LA INICIATIVA	ARTICULOS A MODIFICAR RELACIONADOS CON EL REFERÉNDUM	TIPO DE REFERÉNDUM QUE SE PROPONE
P.T.	35,35,39,74 Y 135	OBLIGATORIO PARA DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES Y FACULTATIVO EN LOS DEMÁS CASOS
DIPUTADOS INDEPENDIENTES	EN LA PRIMERA 35,39 Y 135. EN LA SEGUNDA 35,36 Y 135, ADEMÁS DEL COFIPE	FACULTATIVO EN EL CASO DE REFORMAS QUE ALTEREN EL ESPÍRITU DE LA CONSTITUCIÓN Y EN EL SEGUNDO CASO, FACULTATIVO CUANDO SE ALTERE CON LA REFORMA EL OBJETIVO NACIONAL
PAN	35,72 Y 135	FACULTATIVO PARA EL CASO DE LEYES FEDERALES Y FACULTATIVO EN TODO TIPO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN
PRD	35,41,72,93 BIS, Y 135 EN LA PRIMERA. EN LA SEGUNDA EL 115 FRACCIÓN I Y EN LA TERCERA 40 Y 115	EN EL PRIMER CASO OBLIGATORIO EN CUANTO LEYES FEDERALES Y REGLAMENTOS QUE AFECTEN EL ORDEN PÚBLICO Y FACULTATIVO PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. EN EL SEGUNDO SE CONFUNDE CON EL PLEBISCITO PARA EL ÁMBITO MUNICIPAL Y EN EL TERCERO SE INSTRUMENTA A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL COMO PARTE DE UNA NUEVA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Como vemos son múltiples las posturas que se han generado en torno a implementar la figura del referéndum en nuestra constitución política. Todas ellas representan por sí solas un gran avance en la democratización del país. Independientemente de los artículos que se proponen sean reformados y de los efectos que quisieran darle cada uno de sus autores en la práctica al referéndum, es necesario fijar nuestra posición y nuestra propuesta acerca de cómo sería la mejor regulación posible para la figura que hemos estudiado a lo largo de los cuatro capítulos. Dicha propuesta, y la valoración final acerca de las ventajas e inconveniencias en torno a su aplicación serán expuestas en las siguientes conclusiones.

¹⁰⁵ Iniciativa de reformas a los artículos 40 y 115 constitucionales. Pp 1-5

CONCLUSIONES

Es un hecho que se ha dado una decadencia de la cultura e instituciones representativas, como lo es también que tanto la democracia directa como la representativa, fueron diseñadas para sociedades menos complejas que las de hoy. Las demandas sobre un gobierno democrático aumentan mientras que la capacidad de respuesta disminuye, por lo que con el referéndum se pretende una devolución de poder del gobierno a la sociedad, que le permita fortalecer la potestad autodeterminativa al pueblo como una faceta inherente a su soberanía.

La implementación del referéndum cumple evidentemente un papel complementario al régimen democrático. En ese sentido es posible emitir del análisis que se ha hecho a lo largo del desarrollo de esta tesis, conclusiones que pueden elaborarse en tres sentidos fundamentales. El primero lo constituyen aquellas que se refieren a las desventajas que podría originar en un momento dado la celebración de un referéndum; la segunda gira en torno a las virtudes o ventajas que se obtendrían de su incorporación al texto constitucional y finalmente la tercera que es para nosotros consecuencia de la segunda y que sería la propuesta de los artículos que consideramos en específico deben ser modificados. Empezaremos pues, con las que forman parte del primer grupo.

A) CONCLUSIONES QUE RESALTAN SUS LIMITACIONES.

1.- Que la eficacia real y política del referéndum depende en gran medida de la madurez cívica de los ciudadanos, y ésta a su vez de la educación existente, por lo que podría pensarse que no están dadas las condiciones para una efectiva participación ciudadana, sobre todo en el interior de la república mexicana donde existen regiones en las que es muy bajo el nivel de escolaridad y por ende muy débil la conciencia democrática.

2.- Que no sería conveniente someter a votación aspectos técnicos, sobre los que, incluso en algunos casos los órganos legislativos carecen de la información adecuada, como podría ser el caso de reformas a normas que regulan cuestiones de procedimiento de un juicio civil o fiscal.

3.- Ligada a la anterior conclusión, tenemos que los representantes populares tienden a volverse especialistas y a crear conductos para una discusión especializada sobre un determinado tema, con el referéndum se tendería a simplificar el asunto y con ello a construir dos bandos claros y excluyentes sobre una reforma, por lo que en un momento dado los problemas se polarizarían. Por ello, para evitar ese supuesto, es necesario que la votación a referéndum de una ley o reforma se celebre posteriormente al procedimiento legislativo normal y limitarse a decidir sobre lo ya discutido y legislado.

4.- Por esa razón es que también se puede concluir que el objeto del referéndum debe darse sobre cuestiones de gran importancia, ya que en caso contrario significaría desgastar el mecanismo y desalentar desde un principio el interés de la ciudadanía por participar.

5.- Que en la celebración de un referéndum el pueblo se limite a votar un sí o un no hacia el acto legislativo, sin que sea propicio que señale consideraciones o aspectos técnicos de la materia, pues de hacerlo prácticamente asumiría una la función legislativa que corresponde al Congreso de la Unión.

6.- Concluimos también que debe estudiarse minuciosamente su regulación en el Congreso, con el fin de evitar por un lado restricciones significativas que generen en un momento dado la tradición del referéndum como instrumento conservador y manipulador; y por el otro evitar que se confunda técnicamente con el plebiscito.

7.- Un factor determinante es que para el referéndum se requiere de un sistema de incuestionable respeto al voto, por lo que deben corregirse las fallas e imperfecciones electorales. De otra manera se distorsionaría una de sus finalidades que es la de servir como legitimación de la norma consultada.

8.- Esta última conclusión nos lleva a generar una más, en el sentido de que en ocasiones podría pensarse que su eficacia es dudosa por los defectos que presenta la consolidación de la democracia representativa en el país.

B) CONCLUSIONES QUE RESALTAN SUS VIRTUDES.

No obstante que en términos generales aceptamos lo poco ágil del sistema, consideramos que sus ventajas superan sus limitaciones. Por ello emitimos las siguientes conclusiones con las que se puede argumentar un efecto favorable del referéndum.

1.- Que con el referéndum, se supera la concepción del poder como práctica oligárquica, además de que se matiza y condiciona cualquier sistema representativo.

2.- Que con el ejercicio del referéndum también se politiza, informa y por ende educa al pueblo ya que su participación lo conduce a considerar seriamente el asunto a votar.

3.- También concluimos que jurídicamente puede llegar a jugar un papel muy relevante en la legitimación de las normas que se sometan a votación, misma que se extendería incluso al órgano solicitante de su celebración.

4.- Concluimos que incluso puede convertirse en un recurso cuando en los ámbitos de la representación se forjan empates sin salida y es menester entonces acudir a la soberanía popular para que ella decida.

5.- Todo ello nos permite deducir que el referéndum y en general cualquier mecanismo de democracia directa, deben ser adoptados previa consideración propia de aquellos que se consideren viables en cada municipio, estado o en el ámbito federal.

6.- En cuanto a sus efectos, es preciso concluir que el referéndum debe contar con un derecho concomitante como la iniciativa popular, para evitar la inmovilidad del orden jurídico. Razón suficiente para determinar que necesita del régimen representativo a fin de éste último garantice los presupuestos esenciales para su cabal ejercicio.

7.- Se concluye también que la participación ciudadana que se genere con el referéndum no necesariamente será la mejor si se manifiesta siempre y en todas partes, sino que sería, aquella que se mantiene alerta; la que se propicie cuando sea necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno. En esta acción residiría la clave de la participación democrática con el referéndum.

8.- Por todas esas consideraciones es necesario concluir que en términos generales con el referéndum posiblemente no se resuelvan los problemas de hoy, sino que es, para que mañana no se repitan o multipliquen, sin que podamos hacer nada para impedirlo.

Como evidentemente coincidimos más con las conclusiones que destacan y valoran las ventajas del referéndum, es preciso ahora señalar a manera de conclusión general, nuestra propuesta de incorporación del referéndum, definiendo

su carácter y los aspectos legales y geográficos que a nuestro juicio deben determinarlo.

C) REGULACIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE PROPONE.

1.- Adicionar los artículos 35 y 36 constitucionales que se refieren a las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, para que se incluya en ellos el derecho político a participar en específico en un referéndum. A nuestro juicio es indispensable que se reconozca por la carta magna como un derecho inherente a la calidad misma de ciudadano mexicano. En cuanto al primer precepto se adicionaría la fracción primera del mismo para quedar de la siguiente manera:

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de REFERÉNDUM que se organicen por los órganos competentes.

Y en relación al segundo artículo, la adición recaería en la fracción tercera en los siguientes términos:

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

III. Votar en las elecciones y en los REFERÉNDUMS populares en los términos que señalen las leyes respectivas;

2.- Adicionar el artículo 39 constitucional en su parte final (que se refiere al derecho del pueblo para modificar la forma de su gobierno), en el sentido de establecer expresamente que uno de los instrumentos para modificar la constitución sea el referéndum.

3.- También debería modificarse el artículo 40 para definir de manera general como base de nuestro sistema de gobierno el que sea una república democrática representativa y también participativa, con todo lo que ello implica. Modificación que serviría de fundamento teórico constitucional para establecer el referéndum. La modificación sería la siguiente:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, de carácter representativa y PARTICIPATIVA, federal..."

4.- Asimismo modificar el artículo 41 para que se establezca al referéndum como un medio del pueblo para ejercer su soberanía. El texto quedaría de la siguiente forma:

Art. 41.-"El pueblo ejerce su soberanía por medio del REFERÉNDUM y de los Poderes de la Unión,..."

Asimismo se modificaría para incluir como obligación constitucional del Instituto Federal Electoral, el de organizar además de las elecciones, los procesos relativos a la celebración de un referéndum.

5.- Como se busca que sea lo más ágil posible consideramos que si se concede la facultad de iniciar un referéndum al Congreso de la Unión se lograrían dos objetivos, El primero es que sería una vía más rápida para solicitar su celebración, que si se deja exclusivamente la facultad a los ciudadanos, y segundo que el mismo órgano creador de la ley tenga un mecanismo de decisión popular cuando se formen empates técnicos entre los grupos parlamentarios, logrando con ello una mayor legitimidad de la norma. Así en el artículo 73 se agregaría una fracción más para establecer que:

"Es facultad de cualquiera de las dos Cámaras a petición de la mayoría simple de sus miembros someter a referéndum el proyecto de ley o de reforma constitucional, según del caso que se trate, siempre y cuando sean relativas a una de las materias que se encuentran señaladas en la ley especial".

6.- No consideramos conveniente que se conceda la facultad de convocarlo al Presidente de la República en virtud de que se podría llegar a utilizar con fines demagógicos.

7.- Y quizá la reforma más importante en cuanto a sus efectos es que se reforme el artículo 135 que se refiere al procedimiento para reformar la constitución, pues si se pretende que el referéndum sea un control constitucional para evitar que se reformen las decisiones políticas fundamentales, lógico es que se introduzca en la norma relativa y que se acompañe de una enumeración de los temas constitucionales sobre los que podría operar. Después de que el mencionado artículo se refiere al procedimiento de aprobación de las reformas por parte de las legislaturas locales, añadir que:

"En el caso de reformas que versen sobre algunas de las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano o que a juicio de cualquiera de las Cámaras del Congreso sean de trascendental importancia, las mismas deberán ser sometidas a referéndum popular, después de haber sido aprobadas por el Congreso de la Unión. Si el resultado es a favor del proyecto el mismo Congreso mandará al Ejecutivo el texto de la misma para que proceda a su promulgación y entren en vigor."

"Las decisiones políticas fundamentales son las relativas a las garantías individuales, la soberanía nacional, la forma de gobierno, las garantías sociales y la relativa a referéndum."

En cuanto a la legislación secundaria concluimos que no sería necesario la expedición de una nueva ley reglamentaria especial, ya que si se modifica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales éste sería el instrumento jurídico que le proporcionaría las bases legales para su celebración y efectividad, indicando los supuestos y requisitos de procedibilidad y los efectos que generaría con su realización

De las conclusiones vertidas podemos resumir que jurídicamente proponemos a un referéndum que funcione en nuestro país sobre determinadas reformas constitucionales y sobre determinadas leyes que versen sobre importantes materias para el desarrollo nacional. En este caso la ley reglamentaria que sería el COFIPE, debe de determinar, de preferencia, una relación casuística de los casos en que una ley podría ser sometida a votación popular para evitar la interpretación con criterios subjetivos. Que además sea de carácter obligatorio en las decisiones políticas fundamentales, pero también dejar la puerta abierta a que sea facultativo para el caso de que se considere necesario en otras reformas, como en el caso de leyes trascendentales o importantes reformas constitucionales. Que tenga efectos vinculatorios y decisivos, de competencia con alcance nacional y que pueda ser sobre la totalidad o sólo una parte de la norma a reformar.

En fin, según las características enunciadas y que consideramos las más factibles, que se regule un referéndum con la particularidad de poder ser constituyente, constitucional o legal, facultativo u obligatorio, total o parcial, de ratificación, post legem, constitutivo y finalmente de carácter nacional.

BIBLIOGRAFIA

-ACOSTA ROMERO, Miguel. Las mutaciones políticas de los estados en la última década del siglo XX. Ed. Porrúa. 1996.

-ÁLVAREZ NATALE, Hugo Ernesto, et al. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Porrúa-Cámara de Diputados- Instituto de investigaciones Legislativas. México 1987.

-ARBLASTER, Anthony. Democracia Ed. Patria. México. 1992

-BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría de la Democracia. Editorial Jus. México 1976.

-BIDART CAMPOS, Germán. Derecho Constitucional. Ed. Ediar. Argentina. 1994.

-BIELSA, Rafael Democracia y república

-BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. Traducción de José F. Fernández Santillán.

-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 9ª ed. México 1996.

-Renovación de la Constitución de 1917. Instituto Mexicano del Amparo. México. 1994.

-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. 3ª ed. México 1993

-CABO DE LA VEGA, Antonio de. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. Ed. Porrúa. México. 1996.

-CÁRDENAS, Jaime F. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 9ª ed. México. 1997.

-CARPIZO Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa-UNAM. 4ª ed. México 1995.

-La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa. 9ª ed. México. 1995

-DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. Ed. Porrúa. 7ª ed. México. 1982.

- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel. 3ª ed. España. 1990.
- FAYT, Carlos S. Derecho Político. Ediciones De Palma. 8ª ed. Buenos Aires. 1993 (2 tomos).
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Ed. Porrúa. 43ª ed. México. 1992.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. Derecho constitucional comparado. Ed. 4ª ed. Madrid. 1957.
- HAURIUO, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Ed. Ariel. 2ª ed. España 1980.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Cámara de Diputados. México. 1995
- KELSEN, Hans. Teoría pura del derecho. Ed. Porrúa-UNAM. México 1991.
- Esencia y valor de la democracia. Ed. Colofón. México. 1992.
- LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ed. De Palma. Buenos Aires. 1973
- MADRAZO, Jorge. Reflexiones Constitucionales. Ed. Porrúa. México 1994.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. PRI. 2ª ed. México. 1981 (Testimonios de nuestro tiempo).
- MAGLEBY, David B. Legislación directa: grupos de presión y efectividad. Ed. Limusa. México 1995.
- MARGADANT S., Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Esfinge. 10ª ed. México 1993.
- MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. I.F.E. México 1996. (cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 4).
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 12ª ed. México 1993.
- NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Temis. 4ª ed. Bogotá, Colombia. 1991.
- NOVOA MONREAL, Eduardo. El derecho como obstáculo al cambio social. Ed. Siglo XXI México 1975.

-PALACIO DÍAZ, Alejandro del. Lecciones de Teoría Constitucional. Ed. Claves latinoamericanas. 3ª ed. México 1993.

-PÉREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Ed. Civitas. 2ª ed. Madrid 1997.

-PIÑÓN, Francisco. Presidencialismo, estructura de poder en crisis. Plaza y Valdés Ed. México 1995.

-PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional. Centro de estudios constitucionales. Madrid 1994 (traducción de Javier Jiménez Campo).

-QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Derecho Constitucional Latinoamericano. UNAM-IJ. México 1992.

-RABASA, Emilio O. (coordinador) Nuestra constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. INEHRM. México 1990 (vols. 1,3).

-ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. Mexicanos unidos. México 1990.

-SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. Ética y poder. Porrúa México 1998.

-SARTORI, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Traducción de Roberto Reyes Mazzoni.

-SAYEG HELÚ, Jorge. El poder legislativo en México. Ed. Trillas México 1991.

-SCHMITH, Carl. Teoría de la constitución. Editora Nacional. Buenos Aires. 1996.

-TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 29ª ed. México 1995.

-Leyes fundamentales de México. Ed. Porrúa. 19ª ed. México. 1995.

-URIBE VARGAS, Diego. El referéndum: ensayo sobre la democracia semidirecta. Ed. Diana. Bogotá. 1993.

HEMEROGRAFIA

-AGUIAR, LUIS. "La ley Orgánica del Referéndum: Un comentario" en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Nueva Epoca. Núm. 58, Invierno. 1980. Madrid, España. Pp 167-173.

-ÁLVAREZ MONTERO, José L. "El referéndum y la iniciativa popular como instrumentos democráticos para fomentar una nueva relación Estado-Sociedad Civil" en Revista Jurídica Veracruzana. Tomo XLVIII. Núm. Extraordinario. Núm. 64. Jalapa, Veracruz. Pp 77-99.

-BÁTIZ V, Bernardo . "Democracia directa: prerequisites" en La Jornada. Sábado 30 de marzo de 1996.

-CARPIZO, Jorge. "Reforma política mexicana de 1977" en Anuario Jurídico. Volumen VI. 1979. México, D.F. pp 79-100.

-CARRILLO DÍAZ, Eduardo. "Carencia de Derechos Políticos" en Revista de Investigaciones Jurídicas. Tomo 2. Año 8. No. 8 1984 México, D.F. pp 620-627.

-CASILLAS H., Roberto. "Representación Popular en la Sociedad Política Pluralista." en Anuario Jurídico. Vol. VI. 1979. México D.F. pp. 102-114.

-COVIÁN PÉREZ, Miguel. "Materias del Referéndum" en La Jornada. Domingo 31 de Marzo de 1996.

-COVIÁN PÉREZ, Miguel. "Referéndum Constitucional" en La Jornada. Jueves 28 de Marzo de 1996.

-FLORES B, Imer. "Democracia y Participación: consideraciones sobre la representación política". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Electoral. Pp 1-24.

-GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Electoral. Pp 1-8.

-HAMDAM AMAD, Fauzi. "El referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerla extensiva al ámbito Federal." En Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 4. No. 4 1980. México, D.F.

-HERNÁNDEZ A, Carlos, Luz Elena Arceo y Elizabeth Regish. "La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre de 1992-abril 1993) en Revista de Estudios Políticos 4ª, época. No. 2. Enero-Marzo, 1994. México D.F. pp127-137.

-HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. "Participación Ciudadana" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memorias del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. 1994. México, D.F. pp 72-79

-LIONS, Monique. "El referéndum, la delegación del poder legislativo y la responsabilidad de los ministros en América Latina." En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año V. No. 15. Septiembre-diciembre 1972. México, D.F. pp. 463-471

-LOREDO MÉNDEZ, Vicente. "Democracia Directa. Referéndum y Plebiscito" en Revista Coyuntura. 5ª Epoca. Núm. 86. Mayo-julio de 1998. México, D.F. pp 39-49

-NUÑO SEPÚLVEDA, José Angel y Josemaría Ibarria González. "¿Referéndum en Materia Fiscal Local?" en Revista de Hacienda Municipal Año 16. Núm. 56 Septiembre 1996. Guadalajara, Jalisco pp. 55-59.

-ORTÍZ PINCHETTI, José Agustín. "El otoño de la reforma política" en La Jornada. Miércoles 27 de marzo de 1996.

-PAN y PRD: urge concretar en una reforma legal el referéndum en La Jornada. Sábado 23 de Marzo de 1996.

-RAMÍREZ, Manuel. "El reforzamiento de la participación política." En Revista de Derecho Político No.36 1992. Madrid España. Pp 27-45

-SÁNCHEZ CARBONELL, Miguel. "Democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Electoral. Pp 1-9

-SOTO FLORES, Armando. "Democracia y justicia electoral" en Pemex Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos. No. 107-108. Mayo- Junio 1997 pp. 31-44

-VALADÉS, Diego. "Referéndum en el sistema constitucional mexicano" en Anuario Jurídico. Volumen VI. 1979. México, D.F. pp 375-383

-WOLDENBERG, José "Referéndum: virtudes y limites" en La Jornada. Viernes 29 de marzo de 1996

LEGISLACIÓN

- "Artículos sancionados" por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), el día 6 de septiembre de 1996.
- "Ley 134 del 31 de mayo de 1994" en Gaceta del Congreso, Senado y Cámara. Año III. No. 72. 10 de junio de 1994. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Pp 1-8.
- "Ley sobre la sujeción de la ley al plebiscito". En leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Cámara de Diputados. Volumen I, Tomo III
- "Iniciativa de reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por el diputado Ricardo García Cervantes el 1º de abril de 1996.
- "Iniciativa de Reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por el diputado Bernardo Bátiz Vázquez el 2 de abril de 1998.
- "Iniciativa de reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por el diputado Ricardo Cantú Garza el 6 de noviembre de 1997.
- "Iniciativa de reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por el diputado Gilberto Parra Rodríguez el 26 de marzo de 1998.
- "Iniciativa de reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por el diputado Itzcóatl Tonatiuh Castañón el 19 de junio de 1996.
- "Iniciativa de reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por el diputado Luis Sánchez Aguilar el 28 de abril de 1995.
- "Iniciativa de reformas a diversos artículos de la C.P.E.U.M." presentada por la diputada María de la Luz Nuñez Ramos el 2 de abril de 1998.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. México. Comisión de Derechos Humanos- Cámara de diputados 1998.
- Constitución Política de Chile.
-
- Constitución Política de Argentina.
- Constitución Política de Suiza.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Queretaro de Arteaga.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (derogada).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales