

117

**UNAM**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**“ACATLÁN”**



**EL REFERENDUM EN LA LEGISLACION MEXICANA Y  
SUS BASES JURIDICAS**

LICENCIADO EN DERECHO



2055-10

MEXICO, D.F., 2001.

**TESIS PROFESIONAL**  
**FRANCO RODRIGUEZ MIGUEL ANGEL**



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.

Gracias a Dios por  
permitirme llegar a  
este momento.

A mi esposa.

Ma. Elena :

Con todo mi amor, gracias  
por tu gran Amor, que me  
impulso y tu incondicional  
apoyo.

A mis Padres.

Ismael y Meche:

Gracias por su apoyo y cariño, porque son un ejemplo digno de admiración y respeto.

A mis Hermanos.

Dani, May y Quique:

Gracias por ser mis mejores amigos y compañeros de juegos, los quiero mucho.

A mis Abuelos.

Aurelia, Carlos (Q.E.P.D.), y  
Rosa (Q.E.P.D.).

A mis Tios.

Eladio y Maru; Norma, Arturo;  
Juana y Chava; Juan y Rosa.

A mis Primos:

Nancy, Adriana, Dulce,  
Ericka, Daniela, Juan Carlos y  
Pepe.

Gracias a mi Asesor Lic. Andres  
Oviedo de la Vega, por su tiempo y  
brillante dirección.

A mis Sinodales:

Lic. Raúl Chávez Castillo.

Lic. Andrés Oviedo de la Vega.

Lic. Gloria Luz Delgado Larios.

Lic. Juan Cruz Gómez.

Lic. Virginia Reyes Martinez.

Gracias a mi Escuela, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ACATLAN", de las cuales me siento orgulloso de pertenecer y haber realizado mis estudios en ellas.

Gracias a todas las personas que en algún momento me apoyaron, ya que este logro no solo es mío, sino también de todos Ustedes.

# INDICE

## **OBJETIVO.**

### **CAPITULO I. ANTECEDENTES.**

ANALISIS Y CONCEPTO ETIMOLOGICO DEL REFERENDUM.....	1
EL REFERENDUM EN LA ANTIGUA ROMA.....	5
MONARQUIA.....	5
REPUBLICA.....	7
PRINCIPADO.....	8
EL REFERENDUM EN LOS CONSEJOS ABIERTOS MEDIEVALES ESPAÑÓLES.....	9
EL REFERENDUM EN LOS ANTIGUOS CANTONES SUIZOS.....	13

### **CAPITULO II. EL REFERENDUM EN LAS LEGISLACIONES INTERNACIONALES**

EL REFERENDUM EN FRANCIA.....	21
EL REFERENDUM EN ESPAÑA.....	36
EL REFERENDUM EN ESTADOS UNIDOS.....	41

### **CAPITULO III. EL REFERENDUM EN LA DEMOCRACIA.**

EL REFERENDUM COMO MEDIDA DEMOCRATICA.....	49
DEMOCRACIA.....	49
EVOLUCION HISTORICA DE LA DEMOCRACIA.....	53
DEMOCRACIA DIRECTA.....	54
EL REFERENDUM EN LA DEMOCRACIA.....	59
DEMOCRACIA DIRECTA EN SUIZA.....	60
DEMOCRACIA DIRECTA EN ESTADOS UNIDOS.....	61
INICIATIVA Y REFERENDUM EN ESTADOS UNIDOS.....	63
EL REFERENDUM COMO MEDIDA DE EXPRESION DE LA VOLUNTAD POPULAR.....	65
SOBERANIA.....	65
EVOLUCION DEL CONCEPTO DE SOBERANIA.....	66
VOLUNTAD GENERAL.....	70
PARTICIPACION CIUDADANA EN ESTADOS UNIDOS.....	73
TIPOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN E.U.....	75
EL REFERENDUM Y EL PLEBISCITO.....	82
PLEBISCITO.....	82
EL PLEBISCITO EN EL DERECHO ROMANO.....	83
EVOLUCION HISTORICA DEL PLEBISCITO.....	87

REFERENDUM.....	91
DIFERENCIA ENTRE PLEBISCITO Y REFERENDUM.....	100

**CAPITULO IV.  
EL REFERENDUM EN EL MARCO DE LA LEGISLACION MEXICANA.**

MODIFICACION CONSTITUCIONAL PARA INTRODUCIR EL REFERENDUM EN MEXICO.....	104
EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION DE 1917.....	104
ANTECEDENTES SOBRE EL REFERENDUM EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.....	108
EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION DE 1977.....	110
LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL REFERENDUM.....	123
PRI.....	123
PAN.....	125
PRD.....	131
CONSECUENCIAS APRIORISTICAS EN REFERENCIA AL REFERENDUM.....	134
IMPORTANCIA JURIDICA DEL REFERENDUM.....	134
IMPORTANCIA POLITICA DEL REFERENDUM.....	138
INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA INSTITUIR EL DERECHO DE REFERENDUM.....	144
 <b>CONCLUSIONES.....</b>	 146
 <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	 149

## OBJETIVO

El presente trabajo tiene por objetivo principal investigar hasta donde es factible y beneficioso la implementación del Referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus probables consecuencias.

## METODOLOGIA

Para la realización de este trabajo lo primero que estableceremos será definir el significado del Referéndum, analizando los diferentes conceptos y la etimología de la palabra

Posteriormente estableceremos cual fue el origen del Referéndum, para lo cual se hará un estudio de sus antecedentes, los cuales tienen su origen más remoto en la Antigua Roma, y se señalará la manera en la que fue evolucionando hasta su concepto moderno que tiene lugar en los antiguos Cantones Suizos.

También se demostrará a través de un estudio de Derecho Comparado cual es el uso que se hace de esta figura jurídica en la legislación de países tales como Francia, España y Estados Unidos.

A Continuación se hará un breve estudio de la Democracia para establecer cuál es el papel del Referéndum dentro de esta y tratar de asentar sus bases en la Voluntad Popular. También haremos una comparación entre el Referéndum y Plebiscito, ya que son figuras que guardan una estrecha similitud, para lo cual estableceremos la definición de ambas y luego señalaremos cuales son las diferencias esenciales entre ellas

Por ultimo, estableceremos los antecedentes juridico-politicos del Referéndum en la vida de nuestro País, para lo cual se hará referencia al Congreso Constituyente de 1917. Después se señalará cual ha sido la postura de los principales partidos políticos de México respecto al Referéndum y como parte final se demostrará la importancia jurídica y política del Referéndum y los beneficios posibles de su implantación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES

### ANALISIS Y CONCEPTO ETIMOLÓGICO DEL REFERENDUM

Origen etimológico.- Referéndum proviene del latín referéndum de *referre*, que significa referir.

Concepto gramatical.- Del latín Referéndum. Acto de someter a consulta del voto popular directo, para su ratificación o no, una cuestión política o constitucional, un proyecto.

Concepto Jurídico.- El termino referéndum como concepto o como palabra proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de los cantones actuales de la Confederación Suiza: Graubundén y Valais. Esos cantones en esa época, no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados. En su interior constituían Federaciones de municipios muy poco unidas<sup>1</sup>

Naturaleza jurídica.- Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Referéndum, hay criterios diferentes, ya que algunos lo consideran como un acto de ratificación, refiriéndose como a la participación del pueblo para ratificar las leyes o reformas a estas, otros autores lo consideran como un acto de aprobación,

<sup>1</sup> CANABELLAS GUILLERMO. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. TOMO XXIV PAG 191

que en términos generales es similar a la anterior, ya que en ambas no importa que el pueblo no ratifique o apruebe la ley, es decir el referéndum no se considera como un requisito de validez para que entre en vigor una ley.

Al referéndum se le considera como un acto de decisión, consideración bien aceptada por la doctrina mas autorizada, es decir, que sería un acto decisorio autónomo, que sumándose al de los representantes, da origen a la disposición de que solo adquiere validez y eficacia, una vez que ha sido sometida a la votación popular y adoptada por ella.<sup>2</sup>

**REFERENDUM.-** Acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento.

**REFERENDUM.-** Forma de democracia semidirecta en la que el pueblo interviene cuando se somete a su opinión y consideración una decisión política. En algunos países para modificar la constitución se requiere el consentimiento del cuerpo electoral, a través del referéndum para la reforma de esta carta. En suiza el referéndum se exige para modificar la constitución y todo tipo de ley, siempre que lo pidan 30,000 ciudadanos.<sup>3</sup>

Otro concepto de Referéndum, es el que expresa Posada en su obra "Sufragio", que hoy se llama Referéndum a la función del sufragio por virtud del cual este interviene en la adopción definitiva de las leyes, ejercitando como una

<sup>2</sup> CANABELLAS GUILLERMO, OPUS CIT PAG 191

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PAG 340

especial de prerrogativa de veto, y de sanción análoga en su alcance a la que es correcto atribuir a los monarcas constitucionales.<sup>4</sup>

Por otra parte García Pelayo considera que el referéndum es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias” clasificándolo en obligatorio “cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas”, facultativo “cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del Jefe de Estado “; de ratificación o sanción “cuando la norma en cuestión solo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente del Jefe de Estado); y consultivo “cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias”.<sup>5</sup>

Carl Schmitt considera que el referéndum “ es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo”.<sup>6</sup>

Hector González Uribe, afirma que el referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un estado aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> CANABELLAS GUILLERMO, OPUS CIT , TOMO VII, PAG 77

<sup>5</sup> BURGOA ORIHUELA IGNACIO, OPUS CIT , PAG 574

<sup>6</sup> IBIDEM, PAG 574

<sup>7</sup> IBIDEM, PAG 574

Bielsa sostiene que el Referéndum es el acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes legales constitucionales.<sup>8</sup>

Bidart Campos, estima como referéndum "toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre las leyes, constitución o reforme decisiones políticas de un gobierno".<sup>9</sup>

<sup>8</sup> IBIDEM, PAG 574

<sup>9</sup> IBIDEM, PAG 574

## EL REFERENDUM EN LA ANTIGUA ROMA

El origen histórico de esta institución, esta estrechamente entrelazado con el de la "democracia moderna" y el de la soberanía popular, ya que encuentra su razón de ser, solo cuando por estar arraigadas las ideas que implican estas ultimas, se han creado las condiciones que hacen factible su aparición y aplicación.

No porque el referéndum como concepto haya tenido su origen en el siglo XVI, significa que no tenga vestigios más antiguos, ya que antes de que se diera el nombre de referéndum, ya existía como consulta popular, mediante la cual se aprobaban leyes y constituciones o se rechazaban, nada mas que se le llamaba plebiscito, y constituía una clase de éste, por lo que nos referiremos a ambas como sinónimos, hasta que la misma teoría nos de, el momento de su separación, como diferentes conceptos.

### MONARQUIA

La organización política de Roma, en su fundación fue la Monarquía donde el poder supremo recaía en una sola persona: el Rey, sin embargo no se trataba de una Monarquía absoluta pues el Rey no gobernaba solo, sino con la asesoría del Senado (órgano consultivo) y la participación de los Comicios (asambleas de los ciudadanos).

Desde tiempos muy antiguos los ciudadanos romanos se reunían para tomar las decisiones importantes en una parte del foro llamada *comitium*. Esta primera asamblea de ciudadanos se denominó Comicios por Curias. La decisión de estos Comicios no se obtenía por el voto directo de la ciudadanía sino que la

unidad del voto era la Curia, pero para obtener el parecer de la Curia se votaba individualmente.

En los Comicios por Curias participaban solamente los Patricios, quienes detentaban el poder político y social de Roma.

Esto debió chocar con los intereses de la clase plebeya que, viviendo en Roma, se encontraba marginada. Servio Tulio introduce una nueva forma de agrupar a la ciudadanía basándose en la riqueza y divide a la población en cinco clases según su fortuna.

El resto de la población que carecía de fortuna estaba constituido por los proletarios, que contribuían al Estado solo con la plebe. Cada una de estas clases estaba dividida en Centurias.

La Centuria era una unidad de voto y venía a modificar la estructura de las asambleas de ciudadanos.

La reforma de Servio Tulio constituye una verdadera revolución social que rompe con el tradicional esquema gentilicio, pues permite la participación en la vida política, social, militar y económica del sector plebeyo.

En la elaboración de las leyes participaban los tres órganos: el Rey propone, los Comicios aprueban y el Senado ratifica.

Durante este periodo los plebeyos se mantuvieron totalmente marginados, fuera de toda participación política pues tenían autoridades y asambleas propias (*comitia plebis*).

## REPUBLICA

Este cambio debió ser el fruto de varios factores, por un lado los patricios veían en peligro sus intereses frente a los beneficios que habían introducido los Reyes etruscos para la clase plebeya, por otro lado la rebeldía de los plebeyos por su falta de participación en la vida política de Roma.

En los primeros siglos de la República subsiste el conflicto entre patricios y plebeyos originando estas luchas las secesiones de la plebe (*secesiones plebis*), que permitieron obtener a la clase plebeya una serie de beneficios en la Roma Plebeya.

Las instituciones políticas de este periodo sobre las cuales se asienta la República son 3: Magistrados, Senado y Pueblo.

Los Magistrados fueron el conjunto de órganos que asumieron las funciones públicas que antiguamente eran desempeñadas por el Rey y recayó principalmente en dos Cónsules o Magistrados.

De tal manera se dio importancia a la Plebe que estas podían ser patricias y plebeyas.

Patricias son las que derivan de las elecciones del pueblo Romano (comicios centuriados). Plebeyos, las privativas de la plebe que nacen con la finalidad de reivindicar y defender a los intereses de esta clase frente a los patricios (tribunado de la plebe y edilidad plebeya).

Tribuno de la Plebe: magistratura ordinaria plebeya, que surgió de la lucha de clases. Ocupa un lugar especial en la organización constitucional republicana. El colegio de tribunos era elegido cada año por la *concilia plebis* (asamblea de plebeyos) y sus titulares gozaban de la *sacrosanctitas*, es decir eran inviolables en el desempeño de sus funciones.

Entre sus funciones encontramos la facultad de convocar y presidir la *concilia plebis* y el *ius intercessionis*, es decir, la posibilidad de paralizar la actividad de otros magistrados ordinarios a través del veto, para la protección de los intereses de la plebe.

Asamblea de la plebe o *concilia plebis*, era convocada por los magistrados plebeyos y tenía las siguientes funciones: elección de los magistrados plebeyos y votación de los plebiscitos, es decir, deliberaciones que originalmente obligaban solo a la plebe pero que a partir de la Ley Hortensia de 286 A.C. fueron válidas también para los patricios.<sup>10</sup>

## PRINCIPADO

En esta época las asambleas de los ciudadanos subsisten por un breve periodo en el principado. Fueron convocados por Augusto y por su sucesor Tiberio para la promulgación de algunas leyes; después pierden su función legislativa que es asumida por el Senado. Conservan solo la función electoral para abandonarla a partir de Adriano.

<sup>10</sup> MONCAYO RODRIGUEZ SOCORRO, MANUAL DE DERECHO ROMANO I, PAG. 47

## EL REFERENDUM EN LOS CONSEJOS ABIERTOS MEDIEVALES ESPAÑOLES

El referéndum aparece mas desarrollado en la Época Medieval siendo también una técnica mediante la cual los representantes del pueblo, se comprometen a consultar sus mandatos y a no tomar sus decisiones mas que con estas reservas ( *ad referum*). El moderno concepto de referéndum se dibuja como un nuevo instrumento, mediante el cual los ciudadanos intervienen directa y decisivamente en la formación de las leyes, complementando los mecanismos de la democracia representativa. Pero el referéndum no ha sido utilizado siempre como instrumento democrático. Casi desde el primer momento, el poder ha caído en la tentación de utilizarlo para buscar y forzar un voto de adhesión incondicional a una persona o a un régimen para afirmarlos con el poder. <sup>11</sup>

En la época en que los Germanos se pusieron en contacto con el mundo romano, los distintos pueblos en que se habían dividido constituían comunidades políticas en las que se insertaban los grupos familiares o gentilicios. Pero estos grupos conservaban una gran cohesión interna y cada uno de ellos formaba una *Sippe* o grupo de parientes.

Sobre esta base gentilicia de la *Sippe*, los germanos constituyeron diversos pueblos. Estas comunidades populares germánicas constituían cada una un Estado, al que los escritores romanos llamaban *civitas* y el poder político residía fundamentalmente en el pueblo, integrado por los hombres libres de la comunidad.

<sup>11</sup> HERNANDEZ LA FUENTE ADOLFO, LOS REFERENDUMES DE AUTOMIA DE LA SEGUNDA REPUBLICA, REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS NUEVA EPOCA, PAG 98

Su órgano era la asamblea popular de todos los hombres libres con capacidad para empuñar las armas (*Thing, Ding, Concilium, Mallus*), que se reunía en el plenilunio; en esta asamblea se elegía al Jefe o Rey de la comunidad, se decidía sobre la guerra o la paz, se dictaba el Derecho y se administraba justicia en lo que se refería a los asuntos que, como la traición afectaban a toda la comunidad. La voluntad del pueblo, reunido en asamblea popular se expresaba mediante el ruido de las armas, revelador del asentimiento a las decisiones propuestas.

La concepción del Estado en el reino hispanogodo la inspiró, por una parte la idea germánica del Estado popular y militar en cuanto organización de la comunidad en armas, y por otra, la idea Romana del Estado despótico del bajo Imperio, encarnado en la persona sagrada del Emperador. La tradición germánica y la Romana del Bajo Imperio, Influidas por las concepciones de la iglesia, hicieron del Estado Hispano-Godo una comunidad política que no puede caracterizarse como una forma de Estado popular ni despótico, sino que participó de ambas en cuanto el pueblo no carecía por completo de intervención en la vida del Estado.

En la España cristiana de la más alta edad Media, el grupo humano local, entendía en los asuntos que comunalmente le afectaban por medio de la asamblea o *concilium* de todos o de parte de los hombres libres o vecinos de una localidad o termino y este *concilium* parece ser una perduración de la asamblea vecinal o *conventus publicus vicinorum* de la España visigoda. El *concilium* local era la comunidad misma actuando consuetudinariamente en la regulación de algunas actividades de interés común y se reunía en la España cristiana de la alta Edad Media para regular los asuntos que concernían a la vida económica y también para la declaración pública de la condición social de los vecinos o de los privilegios y exenciones que les habían sido concedidos por el Rey, el Conde, o Señor del territorio.

Este *Concilium* local no siempre comprendía la totalidad de los habitantes de un lugar (concilio pleno), o sea, a hombres y mujeres, jóvenes y viejos, presididos a veces por el Conde o potestad del distrito, sino que en ocasiones únicamente se reunían los vecinos mas destacados (*boni homines*, hombres buenos), o los feligreses de una parroquia (*collatio*, collacion), demarcación eclesiástica que trascendía a la vida civil y que fue uno de los elementos que contribuyeron a la progresiva cohesión del grupo local.

Expresión de la comunidad local fue la comunidad de vecinos, que entendía en la regulación de la vida de la localidad por medio de la asamblea vecinal, del *concilium* o consejo, termino romance este ultimo que se hizo sinónimo de municipio cuando la comunidad local se constituyo como una entidad juridico-publica investida de jurisdicción y dotada de mayor o menor autonomía de gobierno. El consejo fue, sobre todo en León y Castilla, la reunión de todos los vecinos o "Consejo Abierto", constituido en un régimen de democracia directa, en la que todos participaban por si mismos, aunque a veces solo se reunían algunos vecinos o *boni-homines*, como se acostumbro, sobre todo, en los Municipios rudimentarios de Cataluña.

El Consejo se reunía, por lo general, los domingos después de Misa, convocados los vecinos por pregón, a toque de campana o por el sonido de algún instrumento (añafil, cuerno, etc.), siendo desde un principio obligatoria la asistencia al Consejo y castigándose con una multa al vecino que no acudía a la asamblea. En los municipios rudimentarios de León y Castilla, los centros urbanos constituían ya una comunidad que comprendía la ciudad amurallada y un extenso termino rural, reuniandose diversos consejos (el de la urbe y los de las aldeas del territorio que dependían de aquella) y congregándose a veces en un Consejo general, integrado por la asamblea de todos los vecinos de la ciudad y de los poblados del "alfoz".

La actuación del Consejo como Asamblea General de todos los vecinos fue decayendo en el curso de la Edad Media por que el aumento de la población ciudadana y la creciente complejidad del gobierno municipal hicieron necesaria la formación de "consejos" o "cabildos" locales, que asumiesen la representación y las funciones del consejo, con lo cual la Asamblea de vecinos dejó de reunirse en los Municipios urbanos, sustituida por esos "Consejos" que vinieron a suplantar el antiguo sistema de democracia directa del "Consejo Abierto" por el gobierno de una minoría aristocrática, integrada por los caballeros y burgueses más ricos de la ciudad o villa.

De esta manera la Asamblea vecinal o Consejo quedó sustituida, primero de hecho y luego de Derecho, por un "Consejo" municipal, compuesto solamente por los Magistrados de la localidad y por un reducido número de consejeros (caballeros y hombres buenos), todos los cuales formaron una corporación local a la que se dieron nombres diversos, como "Consejo" (*Consello* en Aragón; *Consell* en Cataluña, Valencia y Mallorca) o en León y Castilla "Regimiento" y "Ayuntamiento", denominación esta última que primero se aplicó a la reunión de los Magistrados y Oficiales municipales con la Asamblea General de los vecinos y que luego pasó a designar, con una significación más restringida, la corporación o "Cabildo" local de los magistrados municipales y de los Consejeros que en León y Castilla fueron llamados "Regidores".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> LUIS G. DE VALDEAVELLANO, CURSO DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS, PAG. 548

# EL REFERENDUM EN LOS ANTIGUOS CANTONES SUIZOS

A Suiza Corresponde el honor de haber introducido osadamente el Referéndum en su constitución escrita y aceptando a sortear algunos de los obstáculos que una novedad con tanto bulto, tenia necesariamente que tropezar y tropezar durante mucho tiempo.<sup>13</sup>

La Versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto con su ideario republicano por los pensadores de la Revolución francesa. En acción consecuente y con relación al proyecto de constitución de 1793, la convención inspirándose en Rosseau y en Condorcet, voto una resolución por la que exigia que toda constitución debía ser aceptada por el pueblo.<sup>14</sup>

Es la misma idea que guía a los plebiscitos de 1802 y 1804, también franceses, casi simultáneamente la Constitución del 20 de mayo de 1802 propuesta por la asamblea de nobles, es sometida al voto de todos los ciudadanos mayores de 20 años para que se pronunciaran sobre su aceptación o rechazo.

El referéndum legal o consultivo aparece como solución transnacional en la lucha desatada en el cantón Suizo de Saint-Gall, entre los partidarios del Sistema Representativo y los de la democracia directa o pura en 1830, (estos querían someter al voto popular toda clase de leyes), que termina con la consagración del derecho de reclamación y de la censura, propuesto por Condorcet en la Revolución Francesa bajo la figura del veto popular, que Hauriou define así:

<sup>13</sup> RÉPARAZ Y ASTEIN JULIAN DE, EL REFERENDUM, REVISTA GENERAL DE LA LEGISLATURA Y JURISPRUDENCIA NUM 12, PAG 118

<sup>14</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XXIV, PAG 191

...consistiría en hacer votar por el cuerpo electoral la aceptación o no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo...".<sup>15</sup>

Se extiende luego a los cantones alemanes y románicos para quedar generalizado en la década del 1860, existiendo en la actualidad, salvo contadas excepciones, en la totalidad de los cantones; que reconocen uniformemente el carácter obligatorio al Referéndum constitucional y en cambio, al legislativo ordinario en general se considera como de aplicación facultativa por parte de las autoridades políticas.<sup>16</sup>

La Constitución Federal de Suiza del 29 de mayo de 1874 (capítulo II, art. 89 y 90) complementada por la Ley del 17 de junio del mismo año dispone que: las Leyes Federales, los Decretos de carácter general no urgentes y los Tratados Internacionales de duración indefinida o superior a 15 años, se sometan a la adopción o repudio del pueblo, cuando treinta mil electores (menos del 3% del cuerpo electoral) u ocho Cantones lo soliciten. Mediante este sistema, frecuentemente el pueblo ha rechazado los proyectos de ley sometidos a su aceptación.<sup>17</sup>

La Constitución del 29 de mayo de 1874, ha permanecido sin sufrir cambios por lo que a su artículo primero respecta, desde hace más de 100 años, concretamente hasta el referéndum del 24 de septiembre de 1978, por el que el pueblo suizo ha aceptado la creación de un nuevo Cantón, el de Jura, aumentando a 23 los Cantones y a 26 los Estados miembros.<sup>18</sup>

Por lo que Jura había estado unida al Cantón de Berna, esto provocó roces continuos de forma que al tiempo en que Berna, apoyándose en el ordenamiento constitucional negaba la posibilidad de secesión, los separatistas del Jura

<sup>15</sup> IBIDEM, PAG. 191

<sup>16</sup> IBIDEM, PAG. 191

<sup>17</sup> IBIDEM, PAG. 191

<sup>18</sup> CASES MENDEZ J. IGNACIO, REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS, NUM. 4, PAG. 171

renovaban esfuerzos desenredando el conflictivo proceso en el presente referéndum del 24 de septiembre para revisar parcialmente la Constitución de 1824 y dar origen a un nuevo Cantón compuesto por los cuatro departamentos septentrionales de la región de Jura, ya que tres de los meridionales en anteriores plebiscitos decidieron permanecer unidos al de Berna.<sup>19</sup>

En General, la noción de Referéndum encuentra su referencia empírica en el sistema político Suizo, esta asociación se explica por la frecuencia del recurso de este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de los mas de 500 plebiscitos nacionales realizados hasta 1978, 297 fueron en Suiza.

El punto de partida fue la Constitución Federal de Suiza del 20 de mayo de 1802, la primera por la cual voto el pueblo suizo.

Con ella se introdujo el Referéndum Constitucional, como había ocurrido en Francia diez años antes, y tomo lugar en el dominio de las instituciones políticas.

Normalmente hablar de referéndum implica que el legislador ha tomado una decisión, ya sea sancionando una ley o una reforma a la Constitución y luego el pueblo vota para decidir si se aprueba o no.<sup>20</sup>

Desde hace mas de cinco siglos Suiza se ha caracterizado por el uso frecuente del Referéndum sobre temas muy variados. El primero se realizo en 1749, cuando el gobierno de Berna pregunto a sus ciudadanos si se aprobaba un impuesto especial para pagar deudas contraídas por las guerras. Durante los siguientes dos siglos y medio se llevaron a cabo mas de ochenta referendums en esa región.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> IBIDEM, PAG. 173

<sup>20</sup> CARL SCHMIT, TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, PAG. 254

<sup>21</sup> JOHN ROURKE, DIRECT DEMOCRACY AND POLITICS. DECIDING INTERNATIONAL ISSUES THROUGH REFERENDUMS, PAG 34

Después de la caída de Napoleón, el gobierno fue reestructurado por el acuerdo federal de agosto de 1815 y algunos cantones hicieron uso de su autonomía para incluir la figura del referéndum en su sistema democrático. Para la década de los 30 el uso del referéndum se aplicó prácticamente a todos los Cantones.

En el año de 1848 el parlamento Suizo adoptó la Constitución Federal y de este modo se dio paso a la creación de un Estado Federal.

Esta Constitución fue revisada en 1874 y derivó en una Ley Federal integrada por 123 artículos que rigen todas las instituciones políticas de Suiza. La práctica del referéndum fue establecida en la Constitución Federal y durante 1875 y 1898 se llevaron a cabo más de 50 referendums, de los cuales solo cinco fueron rechazados por los votantes.<sup>22</sup>

Antes de la adopción de la Constitución de 1848, Suiza era una Federación de Estados soberanos (llamados Cantones) y fue entonces cuando se creó lo que hoy conocemos como Confederación Suiza, en la cual los Cantones siguen siendo soberanos, pero delegan parte de esa soberanía en el gobierno central.

La Confederación Suiza tiene 23 cantones y cada uno de ellos cuenta con su propia Constitución y Parlamento, los cuales ejercen todos los derechos que no son delegados al poder central; cuenta con un sistema bicameral, siendo una de ellas quien representa a los Cantones (Cámara Alta), con 2 representantes por Cantón, y la otra representa al pueblo (Cámara Baja), con doscientos miembros elegidos por el pueblo. El poder ejecutivo cuenta con 7 miembros elegidos por la asamblea federal (cámara alta).

La característica fundamental del sistema político Suizo es la participación de cada uno de los ciudadanos en la gestión pública, mediante instrumentos que

<sup>22</sup> IBIDEM, PAG 35

les permiten la practica de la democracia representativa con elementos de la democracia directa. La constitución consagra derechos políticos que garantizan el buen funcionamiento de su democracia y de ellos podemos mencionar los siguientes:

**ELECCIONES.-** Todos los ciudadanos suizos mayores de 18 años pueden participar en las elecciones. cada cuatro años el pueblo es convocado a las urnas para elegir a los 200 miembros de la Cámara Baja (Consejo Nacional).

**VOTACION POPULAR.-** Quien pueda participar en la elección del Consejo Nacional, dispone del derecho del voto, en cual consiste en dar un sufragio, es decir, opinar sobre cualquier modificación a la Constitución Federal, la adhesión de Suiza a ciertas organizaciones internacionales o cualquier modificación legislativa.

Este tipo de derecho constituye un elemento de la democracia directa.

Cabe señalar que cuando se trata de una modificación a la Constitución Federal, esta debe ser adoptada en primer instancia por el parlamento y debe ser objeto de escrutinio popular, necesitando doble mayoría –mayoría del pueblo y mayoría de los Cantones-, por considerarse un asunto del sistema Federal.

**INICIATIVA POPULAR.-** Este es otro de los derechos populares al que se aúna el derecho del voto.

Para que una iniciativa popular sea considerada para someterla al sufragio popular y de los Cantones, debe contener 100 mil firmas cuando se trata de una enmienda Constitucional, las cuales deben reunirse en un plazo no mayor de 18 meses y deben ser certificadas y validadas por los agentes competentes.

Es importante destacar que hasta la fecha solo han sido aprobadas 8 iniciativas populares, un indicador de que las modificaciones constitucionales no han emanado directamente del pueblo. Esto puede entenderse en el sentido de

que al presentar una iniciativa ante el Parlamento, este tiene la facultad de hacer propaganda por él sí o por el no y de incorporar otra iniciativa que contrarreste.

En suiza la práctica del referéndum tiene dos figuras:

**REFERENDUM OBLIGATORIO.**- Cualquier acto del Parlamento, para que pueda entrar en vigor, requiere ser sometido a la votación popular; en su artículo 89, punto 5, la Constitución establece los casos en que el referéndum debe ser obligatorio: "la adhesión a un organismo de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales queda sometido a la votación del pueblo y de los Cantones".

Un ejemplo de este referéndum se dio cuando el Parlamento Suizo adoptó la adhesión de Suiza a la ONU, a mediados de la década de los 80s. Por tratarse de la adhesión a un organismo de carácter supranacional, fue necesaria la aplicación de un referéndum, cuyo resultado fue el rechazo de los Suizos por una alta mayoría; dos terceras partes de los Cantones y los ciudadanos la rechazaron –de ahí se entiende que Suiza sea uno de los pocos países en el mundo que no pertenecen a la ONU.

Suiza es un Estado que participa activamente en organismos especializados de la ONU, como la UNESCO, la OMS, y la FAO, sin embargo, dichos organismos no están contemplados en el artículo 89 de su Constitución.

Lo mismo sucedió cuando se buscó la integración de Suiza a la Unión Europea.

**REFERENDUM FACULTATIVO.**- En Suiza, casi todos los actos legislativos, es decir, las leyes y tratados internacionales aprobados por las dos Cámaras Federales, están sometidos al referéndum facultativo. Esto significa que en un

plazo de tres meses a partir de la adopción de una ley o la aprobación de un Tratado Internacional, 50 mil ciudadanos que tengan derecho a votar (mayores de 18 años) u ocho Cantones pueden exigir que la ley o el tratado sea sometido a la aprobación del pueblo.

Este tipo de referéndum se dio cuando el Parlamento aprobó la adhesión de Suiza al sistema de Bretón Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Se estableció la necesidad de convocar a un referéndum por parte de los ciudadanos en el mes de mayo de 1992, en el cual el pueblo aprobó la adhesión de Suiza a dichos organismos.

En el caso de Suiza, el referéndum difiere del plebiscito. En el referéndum facultativo, el pueblo es quien decide con 50 mil firmas si quiere votación o no, mientras que en el referéndum obligatorio la constitución exige la votación.

En el caso del plebiscito, el Poder Ejecutivo es quien decide si desea consultar o no al pueblo, es a discrecionalidad del Ejecutivo se consulta o no. Cabe señalar que en la constitución de Suiza no existe esta posibilidad y por ende tampoco en el sistema político.

LA PETICION.- el quinto derecho popular que consagra la Constitución es el derecho a la petición, entendida cuando toda persona, independientemente de que haya alcanzado la mayoría de edad (18 años), tiene el derecho de formar una petición elevando su demanda a cualquier autoridad. Es considerada como sugerencia o proposición, sin embargo, no tiene un efecto para que sea considerada por las autoridades federales.<sup>23</sup>

Con lo expuesto anteriormente, se ha podido apreciar que Suiza practica una democracia representativa con elementos de democracia directa, que con el

<sup>23</sup> GERARDO TOACHE LOPEZ, REVISTA BIEN COMUN Y GOBIERNO, NUM 45, PAG 50

transcurso de los años han dado a los ciudadanos suizos grandes posibilidades de participar en la vida política de su país, a partir de un respeto permanente a las tradiciones comunes, que si bien es cierto que tiene algunas limitaciones, se ha convertido en el mayor ejemplo de democracia.

El referéndum tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual muchas veces se confunde. En el lenguaje común y aun en Suiza, suelen utilizarse indiferentemente ambos términos.

## CAPITULO II

# EL REFERENDUM EN LAS LEGISLACIONES INTERNACIONALES

## EL REFERENDUM EN FRANCIA

La historia Constitucional de Francia contrasta con la de Bretaña en que esta se ha dominado por la búsqueda de una estructura Constitucional estable. Durante esa búsqueda, Francia ha virado entre dos concepciones alternativas de gobierno. El primero es el "*régime d' assemblée*", característica de la Tercera y Cuarta República en que la voluntad de las personas se identifica con el Parlamento, y se ve cualquier limitación en el poder del Parlamento como las limitaciones en la democracia en sí. Esta concepción de gobierno apenas permite cualquier lugar para el referéndum. La Tercera República encontró inútil en absoluto el referéndum, mientras en la Cuarta República, el referéndum hizo sólo "una apariencia tímida e ineficaz" como un método de enmendar la Constitución, y nunca fue usado. Así el sistema político de la Tercera y Cuarta república se caracteriza quizás mejor por la frase "*le peuple absent*." <sup>24</sup>

La segunda concepción de gobierno se ha llamado el "dictatorial", después de la dictadura de 1975, una estructura en que el Poder Ejecutivo estaba separado de la legislatura, los dictadores eran escogidos por ellos mismos de la legislatura, pero parecía natural sugerir que si un Ejecutivo fuerte fuera necesitado para refrenar las ambiciones de la legislatura, el ejecutivo debía darse su fuerza a través de la elección popular. Así, bajo una Constitución del tipo dictatorial, el referéndum tendría un papel mayor para jugar legitimando al gobierno, pero para

la dictadura. En 1800, fue usado para hacer Primer Cónsul a Napoleón ; en 1802, para hacerle Cónsul de por vida; y en 1804, en Emperador Hereditario. El sobrino de Napoleón, Louis Napoleon, usó el referéndum en Diciembre de 1851, después de su "*coup d'etat*", para afianzar la ratificación de su nueva Constitución que reemplazó la Segunda República y le hizo Presidente durante diez años. Él lo usó de nuevo en 1852 para establecer el Imperio en que él se volvió Napoleón III. En 1940, la Constitución propuesta de por el Mariscal Petain habría encontrado también un lugar para el referéndum.

Es escasamente sorprendente, entonces que el referéndum fue visto por muchos demócratas franceses con sospecha. Ellos vieron que la defensa que hizo De Gaulle de él durante la Quinta República como la confirmación de sus inclinaciones antidemocráticas. En Octubre de 1962 De Gaulle sometió a referéndum su propuesta para elegir al Presidente directamente en lugar de, como se había hecho, a través de un consejo electoral compuesto de notables locales. Gaston Monerville, Presidente del Senado, dijo que De Gaulle estaba estableciendo "no la democracia, sino una mejor clase de Bonapartismo ilustrado" eso era "la negación de democracia." El Cuarto Presidente de la República anterior, Vincent Auriol, declaró que "el referéndum es un acto de poder absoluto....Mientras haciendo homenaje ostensiblemente a la soberanía de las personas, es, de hecho, un esfuerzo por privar a las personas de su soberanía, para el beneficio de un hombre". No menor entre los logros de Gaulle esta que demostró que estos miedos eran infundados. Él domesticó el referéndum, para que ya no fuera asociado con la dictadura.

De Gaulle aseguró que la Cuarta Constitución de la República se ratificaría por el referéndum. Ponderando en el futuro de su país en 1945, después de la liberación, "con un ojo en el futuro" él "introdujo el sistema del referéndum, hizo a las personas decidir que de aquí en adelante su aprobación directa sería necesaria para que una Constitución fuera válida, y así creó los medios

---

<sup>24</sup> DAVID BUTTLER AND AUSTIN RANEY, REFERENDUM AROUND THE WORLD, PAG. 47

democráticos que un día encontró y considero buenos (el mismo) para cambiar lo malo , así fue acordado por y para los partidos", Así De Gaulle creo un precedente que, en contraste con la Tercera República, las Constituciones futuras requerirían aprobación por referéndum.<sup>25</sup>

El Artículo 3 de la Constitución de la Quinta República declara: "La Soberanía Nacional pertenece a las personas que lo ejercerán a través de sus representantes y por medio del referéndum." Por el contrario, el artículo 3 Constitucional de la Cuarta República había restringido el uso del referéndum a "materias Constitucionales", mientras declarando que "en todas las otras materias, (las personas) ejercerán ( su soberanía) a través de sus diputados en la Asamblea Nacional." En la Quinta República, el alcance del referéndum se mantiene para ser usado solo para las enmendaduras Constitucionales pero también con toda seguridad ordinariamente, en documentos no Constitucionales. Previendo que el referéndum popular era algo bastante nuevo en la experiencia Constitucional francesa moderna, aunque era parte de la Constitución Jacobina creada en 1793 que contuvo una provisión para el voto popular de las leyes y la Constitución Bonapartista de 1800 y 1851.

Las primeras previsiones que regulan el falso referéndum en la Quinta República, son dos artículos Constitucionales. El primero es el Artículo 11:

"El Presidente de la República puede, en la propuesta del Gobierno durante las sesiones de Parlamento o en el movimiento de la unión de las dos Camaras,...someter a un referéndum cualquier documento tratando con el organismo de las autoridades públicas, trayendo consigo la aprobación de un acuerdo de la Comunidad, o manteniendo la autorización para ratificar un Tratado que, sin ser contrario a la Constitución, afectaría la función de las Instituciones.

Debe el referéndum decidir sobre el documento, el Presidente de la República lo promulgará dentro del límite de tiempo estipulado en el Artículo precedente".

---

<sup>25</sup> DAVID BUTLER AND AUSTIN RANEY, REFERENDUM AROUND THE WORLD, PAG. 49

El otro es el Artículo 89, relacionado con la enmendadura de Constitución:

"La iniciativa para enmendar la constitución pertenecerá al Presidente de la República, a propuesta del Primero Ministro, y de los Miembros del Parlamento.

El documento del Gobierno o del Primer Ministro para la enmendadura debe pasarse por las dos Cámaras en condiciones idénticas. La enmendadura será eficaz después de la aprobación por el referéndum.

No obstante, la enmendadura propuesta no se someterá a un referéndum si el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento reunido como Congreso; en este caso, la enmendadura propuesta se aprobará sólo si se adopta por las tres-cuartas partes de la mayoría de los votos emitidos...

Ningún procedimiento de la enmendadura puede emprenderse o seguirse cuando la integridad del territorio está en riesgo.

La forma Republicana de gobierno no estará sujeta a la enmendadura".

Hay una referencia implícita además, al referéndum en el Artículo 53, dónde se declara que "ninguna cesión, ningún intercambio, ninguna suma de territorio será válida sin el consentimiento de las poblaciones involucradas," mientras el artículo 86 declara que un cambio de Estado de un Estado miembro de la Comunidad francesa requiere la confirmación por medio de un referéndum local en el Estado miembro involucrado.

La diferencia crucial entre el artículo 89 procede con la enmendadura de la Constitución y que el artículo 11 esta bajo el artículo 89, el electorado ratifica o rechaza una medida que la legislatura ya ha aceptado. Bajo el artículo 11, la legislatura no tiene ningún papel, pero se desvía a través del referéndum. Así el artículo 11 permite a las leyes ser revisadas a las que la legislatura podría oponerse bien. Reconocidamente, la legislatura debe estar en Sesión cuando el referéndum se propone. Esa necesidad no es una restricción seria, sin embargo, nada previene la forma de que el Presidente llame a una sesión extraordinaria de Parlamento con el propósito de someter una medida al referéndum.

Tres - fases del procedimiento de Enmienda.-. El Artículo 89 contempla tres fases del procedimiento para enmendar la Constitución: el primero es la decisión para enmendar; el segundo es el voto de las dos Cámaras; y el tercero es la aprobación por el referéndum o por el Congreso. La primera fase o puede tomarse por el Presidente, a propuesta del Primer Ministro, o por los Miembros del Parlamento. La redacción de la enmendadura indica que el Presidente necesita aceptar la propuesta del Primer Ministro. En la práctica, desde que el Presidente y el Primer Ministro normalmente son del mismo partido político, el conflicto es improbable. Durante un periodo de convivencia, sin embargo, cuando el Elysee y el Matignon eran ocupados por políticos de partidos políticos diferente - como el ocurrido entre 1986 y 1988, y después en 1993 - esta previsión le da un veto al Presidente encima de un referéndum constitucional. Él no necesita llamar a uno a menos que él desee hacerlo.

Es improbable que el Parlamento por su propio acuerdo proponga una enmendadura Constitucional, aunque en 1985 Valery d' Estaing, mientras hablaba por la oposición, puso en marcha un movimiento en la Asamblea Nacional que insta la propuesta del Presidente François Mitterrand para cambiar el sistema electoral para la Asamblea Nacional de las dos -papeletas de voto a la representación proporcional propuesto a referéndum. El movimiento de Giscard, predeciblemente, se rechazó por la Asamblea Nacional. De hecho, cuando la Derecha ganó el control de la Asamblea y formó el gobierno, después de las elecciones del legislativo de 1986, procedió a cambiar el sistema electoral volviendo al sistema de dos-papeletas de voto, sin considerar por un momento que este cambio debía consultarse a los votantes.

La segunda fase es el voto por las dos Cámaras, cada una de las cuales debe pasar el documento en condiciones idénticas. Por el contrario con otra legislación, regulada por el Artículo 45 de la Constitución, no hay ninguna previsión para un comité conjunto en caso de desacuerdo entre las dos Cámaras,

ni para que la Asamblea Nacional tenga la última palabra. Desde que el gobierno normalmente disfruta de la mayoría en la Asamblea, el efecto político de esta previsión es dar un veto al Senado en la reforma Constitucional; para el gobierno no hay ninguna manera de superar esta oposición . Ésa era la razón básica que tuvo el Presidente, De Gaulle para usar el Artículo 11 en lugar del Artículo 89 para corregir la Constitución.

La tercera fase es entre el referéndum o el Congreso. Es para el Presidente escoger qué de estos dos métodos adoptar, excepto en el caso de una propuesta comenzada por el Parlamento, cuando el presidente puede usar sólo el método de ratificación por el referéndum.

Era, sin ninguna duda, asumido cuando la Constitución marcaba que el método principal de enmendadura sería un referéndum bajo las previsiones del artículo 89. Pero de hecho el artículo 89 del referéndum no se ha aplicado alguna vez, aunque la Constitución ha tenido , en varios ocasiones, que ser enmendado a través del método alternativo del Congreso . La razón principal para esto es que el Senado, y en 1962 la Asamblea también, fueron renuentes para entregar la legislación necesaria. Así. Se han mantenido los siete referendums hasta ahora sostenidos bajo la Quinta República bajo las previsiones del artículo 11, cuyo uso para enmendar la Constitución parece se ha vuelto una practica ampliamente aceptable en la Quinta Constitución de la República .

El Artículo 11, sin embargo, no es tan ambiguo como el artículo 89. Mantiene un referéndum para ser llevado a cabo a discreción del Presidente por cualquiera de tres propuestas. El segundo de éstos, aprobado por un acuerdo de la Comunidad francés, es ahora de relevancia pequeña; el tercero, acerca de la ratificación de tratados, seguido del abortivo esfuerzo por ratificar la Comunidad de la Defensa Europea en 1954, un tratado al que los Gaulistas se opusieron calurosamente. Pero la primer propuesta, "tratado con la organización de las autoridades publicas," ha causado muchos problemas.

Las "autoridades públicas" pueden interpretarse razonablemente como las autoridades establecidas por la Constitución .

Los primeros dos referendums sostenidos bajo la Quinta República, aquéllos de enero de 1961 y abril de 1962 , se preocupaban por la libre determinación e independencia en Argelia. Sería difícil defender que éstas eran cuestiones de la "organización" de las autoridades de la República, a menos que se considera que la organización incluye la competencia territorial.

En el tercer referéndum, sin embargo, sostenido en Octubre de 1962 para ratificar la elección directa del Presidente, despertó la controversia más violenta. Para casi todos los principales políticos no-gaullistas, y la mayoría de los principales juristas, argumentaron que era inconstitucional enmendar la Constitución por esta ruta en lugar del artículo 89.

De Gaulle contestó a esta crítica defendiendo que como el artículo 11 se refería a "cualquier documento que trata con la organización de las autoridades públicas" - "*tout projet*" - así fue titulado para enviar el documento constitucional a las personas. Si los forjadores de la Constitución hubieran pensado excluir la forma de la legislación constitucional del ámbito del artículo 11, esto se debió de haber especificado en la Constitución. Había por consiguiente, desde el punto de vista de De Gaulle, dos métodos alternativos de enmendar la Constitución: El artículo 89 , "operable cuando las autoridades públicas lo juzgaron preferible a usar vía el parlamento ", y el artículo 11 .

A esto, sus críticos contestaron que el artículo 89 preveía un método especial para ser usado para enmendar la Constitución, que implícitamente excluyó cualquier método alternativo. Pero eso no significaba un argumento conclusivo. El Artículo 46 especificó un método especial de legislar las leyes orgánicas, pero nadie sugirió que se excluyeran las leyes orgánicas del ámbito del artículo 11; y el artículo 34 y los artículos siguientes especificaron métodos de legislar leyes ordinarias que claro, no se excluyeron del ámbito del artículo 11. Es

más, la frase "la organización de los poderes públicos" tenía una cierta resonancia constitucional desde que hizo eco del título oficial de la primera de las tres leyes constitucionales de 1875, estableciendo la Tercera República, la cual designaba a esta como "la Ley acerca de la organización de poderes públicos." Así, semejante ley pudo, en la luz de la historia francesa, ser considerada como una Ley Constitucional.

Si de Gaulle estaba o no justificado en el ámbito jurídico usando el artículo 11 para enmendar la Constitución, él estaba actuando ciertamente en el espíritu de la Constitución que él había promulgado. Para la esencia de la interpretación de De Gaulle de la Constitución de la Quinta República puso en la proposición que, en el último recurso, este gobierno debe aislar la forma, para no ser dependiente en adelante, de la legislatura. La legislatura era para De Gaulle la arena para los partidos políticos y grupos de presión, y como tal un objeto de sospecha, desde que estos cuerpos distorsionaron en lugar de reflejar la voluntad popular. Así el cargo de Presidente de la oficina era no ser una persona subordinada a la legislatura, y no podría afectarse por las elecciones a la Asamblea Nacional. Es más, el Presidente disfrutó el poder de disolver la legislatura, un poder que no pudo ejercerse eficazmente por los gobiernos en la Tercera y Cuarta República. Así, dondequiera que un conflicto se levantara entre las Instituciones del Estado, este conflicto podría resolverse a través de una apelación a las personas; para, el punto de vista de De Gaulle, esto era que las personas eran la Corte Suprema de Francia.

Por lo que se refiere a esta concepción de gobierno, era ciertamente anómalo que el Parlamento fuera capaz en 1962 de bloquear lo que se ha llamado la reforma Constitucional más popular durante cien años. Prevenir que el artículo 11 se usara para la enmendadura Constitucional sería dar un veto absoluto al Senado encima del proceso de enmendadura; y sería difícil defender que semejante veto está en el espíritu de la Quinta República. El principio de la

soberanía de las personas era, para los Gaulistas, de una prioridad más alta que el gobierno del Parlamento.

La controversia sobre el artículo 11 era, además, uno que agitaba la clase política en lugar del electorado en conjunto. "Para la mayoría de los franceses," como André Malraux expuso, "la violación de la Constitución significa un golpe de Estado, no una consultación electoral", En 1969, cuando de Gaulle una vez más usó artículo 11 para afianzar una enmendadura Constitucional, había una pequeña crítica del método. La enmendadura fue derrotada, y de Gaulle en consecuencia resignado; pero no hay ninguna sugerencia que su derrota fuera acerca de la constitucionalidad del método usado,

Desde que el artículo 11 se ha usado para el propósito de revisión constitucional por dos de los sucesores de De Gaulle, de las dos corrientes, Derecha (Georges Pompidou) e Izquierda (Mitterrand), puede aceptarse que ésta es ahora la ruta normal por la que la Constitución será enmendada por referéndum. El Artículo 89, por el contrario, probablemente será usado sólo cuando el método o ratificación por el Congreso sea escogido.

El referéndum antes de y después de De Gaulle.- El Análisis del referéndum durante la Quinta República revela una discontinuidad fundamental entre su uso bajo De Gaulle y bajo sus sucesores. Para De Gaulle, el referéndum era la parte del sistema regular de gobierno, uno de los métodos por el que buscó mantener su relación con aquéllos que lo eligieron. Durante su presidencia, de Gaulle nunca permitió pasar un periodo más largo que tres y medio años para atraer a las personas a través de un referéndum o a través de una elección presidencial.

Es más, el referéndum asumió la función de una elección presidencial así, en cada ocasión cuando él convocó a uno, de Gaulle hizo claro ese rechazo de su propuesta expresando su resignación. El primero de los tres referendums de los años 1961 y 1962 estaban en la naturaleza de los plebiscitos en la Quinta República que apenas pudo en esa fase temprana, sobrevivir la partida de su

fundador. Cada uno de los referendums de De Gaulle asumió el carácter de otro instrumento de la democracia directa, la revocación,; para, así como se permitía a los electores que se pronunciaran en la propuesta en cuestión, ellos también podían, si ellos deseaban, la revocación de el hombre que estaba proponiéndolos, como de hecho ellos hicieron en 1969.

Así, durante los primeros once años de la Quinta República el referéndum, a través de este mecanismo de revocación, puede verse como el equivalente en un régimen presidencial del voto de confianza bajo un sistema parlamentario.

De Gaulle uso el referéndum como una arma plebiscitaria que se acentuó en cierto sentido por su hábito de unir dos preguntas separadas y buscar una respuesta a ambas. Él usó esta táctica en tres de los cuatro referendums sostenidos durante su presidencia. En 1961, él preguntó, ¿ "usted aprueba la libre determinación y las instituciones provisionales propuestas de Argelia?" Esto desconcertó a los Comunistas y los Socialistas Izquierdos que apoyaron la libre determinación argelina pero desaprobaron la segunda parte de la pregunta, desde que no mantuvo las negociaciones directas con el principal movimiento nacionalista argelino el FLN. En el referéndum de Abril de 1962, De Gaulle pregunto a los votantes si ellos aprobaban el acuerdo de Evian con el FLN y también si el dar poderes llenos al Presidente les daría fuerza interna. En 1969, De Gaulle pregunto a los votantes, si ellos favorecerían sus reformas regionales propuestas y la reforma del Senado. Una tercera parte del documento que estaba poniéndose a referéndum, acerca del conferir la presidencia interina al Primer Ministro en lugar del Presidente del Senado, no se puso después de todo en la papeleta de voto. Un miembro del "*conseil d'Etat*" declaró que el documento era "el peor documento bosquejado considerado alguna vez." La unión de propuestas separadas estaba mucho más abierta a la crítica que el uso del artículo 11 para la enmendadura Constitucional; esto devaluó el mismo instrumento que los Gaullistas exigieron eran necesarios para asegurar la legitimidad del régimen.

Desde la salida de De Gaulle de la oficina en 1969, el referéndum se ha usado infrecuentemente, y nunca en un problema central al futuro del Estado. En cada ocasión, es más -en 1972, 1988, y 1992 - el presidente hizo claro que su

responsabilidad no estaba de ninguna manera comprometida y esa derrota en el referéndum no traería consigo su resignación. En 1992, Presidente Mitterrand fue a un poco mas lejos para dissociar su futuro como Presidente del resultado del referéndum, declarando, "yo no estoy arriesgando en este negocio, o con un ' si ' o con un ' no '."

En el momento. Su valoración personal ponía a alrededor de 26 por ciento. La impopularidad de Mitterrand era tan grande que, lo tenía arriesgando su posición personal en la ratificación de Maastricht, el electorado lo podría haber rechazado bien para quitarlo de la oficina.

Los primeros tres referendums -en 1961 y 1962 - jugaron un papel vital en el establecimiento de la Quinta República y en la formación del moderno sistema de partidos francés. El referéndum en Argelia desactivó a la extrema Derecha mostrando que les faltó el apoyo entre el electorado más amplio. De hecho la política argelina de De Gaulle no podría legitimarse probablemente de forma alguna de otra manera que por el referéndum.

Si los referendums de 1961 y el 1962 de abril legitimaran la política argelina de De Gaulle , el referéndum del 1962 de octubre legitimó una Constitución Presidencial. Para la Quinta Constitución de la República, como las leyes Constitucionales de la Tercera República se incorporaron en 1875, un compromiso representó entre los puntos de vista contrarios. En 1875, el compromiso había estado entre los republicanos y partidarios de un gobierno fuerte que podría restaurar la monarquía. En 1958, estaba entre aquéllos como Michael Debre, Primer Ministro en la Quinta República que parecía favorecido en el sistema ministerial británico y aquéllos favorecieron un totalmente nuevo modelo presidencial.

Esto por ningún medio significo que la Quinta República de hecho se desarrollara como un Sistema Presidencial. Muchos políticos de la Cuarta República consideraron a De Gaulle como un Presidente Interino, trayendo una resolución el problema argelino pero entonces disponible sólo al anterior presidente Gaston Doumergue que fue revocado en 1934, después en febrero armo escándalo para formar un gabinete temporal de unión nacional, y él se

excuso entonces . En octubre de 1962 el referéndum, sin embargo, siguió manteniendo la elección directa del Presidente, aseguró esa forma presidencial de gobierno, Macmahon se había forzado por las elecciones del legislativo para aceptar a un gobierno Republicano contra sus deseos, mientras asegurando así que la Tercera República sería un "*assemblee d' régime*". En 1962 el referéndum mostró eso no habría manera de regresar a semejante régimen.

En 1962, junto con la elección directa del Presidente, Francia disfrutaba su primer gobierno apoyado en la mayoría de un solo partido en los tiempos modernos. Esta evolución significó que la importancia del referéndum fuera marcando su decadencia . Entonces el referéndum ya no fue necesario para confirmar el apoyo de un régimen que se estableció firmemente o endosar a un Presidente que había sido elegido por el sufragio popular . La legitimidad del gobierno ya no se aseguraría a través del referéndum sino a través de la elección presidencial y la elección de una mayoría del legislativo preparado para apoyar al Presidente .

Los referéndums de 1961 y 1962 jugaron su parte creando semejante mayoría y más generalmente ayudando a crear un sistema de partidos bipolar. Ellos sirvieron como medios para apartar de sus partidos tradicionales esos votantes que favorecieron la nueva Constitución y desearon apoyar un partido que lo sostendría. Como de Gaulle propuso en Noviembre de 1962 , "El referéndum ha demostrado más allá de la sombra de una duda un principio fundamental de nuestro tiempo: el hecho que los partidos de ayer no representan la Nación." Esto fue confirmado por la derrota del cartel "*des nons*," los partidos de la Cuarta República se opusieron a la elección directa del Presidente en las elecciones legislativas de 1962. Esto fue un signo claro de que ninguna oposición a los Gaullistas pudiera tener el éxito hasta haber aceptado las premisas básicas de la Constitución de la Quinta República.

Los referéndums sostenidos entre 1958 y 1962 ayudaron mas para establecer una nueva estructura de gobierno y un nuevo sistema de partidos. Ellos minaron la clase política que había estado acostumbrada a las reglas Francesas

del principio de la Cuarta República. En 1969, la clase política ganó su venganza y de Gaulle se resignó. Los sucesores de De Gaulle, sin embargo, son parte de una nueva clase política. En 1972 y 1992, los Presidentes Pompidou y Mitterrand usaron el referéndum, en completo contraste con De Gaulle, sobre problemas que eran importantes para la clase política pero no para el electorado. Esto fue hecho en un esfuerzo por ganar la ventaja política a corto plazo. por esta razón, en lugar de reforzar la autoridad presidencial, ellos la minaron.

El referéndum de 1992 reveló claramente que Maastricht era un problema que podría polarizar ese electorado contra los líderes de todos los partidos políticos. Dio evidencia de la existencia de la más peligrosa de todas las hendiduras, el que había ayudado a destruir la Cuarta República: el de las personas contra los políticos. La división de votaciones en el referéndum de 1992, señaló las divisiones básicas entre la Francia moderada, Social-Cristiana Francia, y una Francia nacionalista del extremo.

En Francia, el referéndum sigue siendo una arma a ser mantenida en la reserva o, como el Presidente Pompidou lo puso, "en las circunstancias excepcionales, o cuando una materia esencial de política está envuelta." No ha sido completamente abandonado, pero ya no se usa como era en los días de De Gaulle como una parte regular de la maquinaria de gobierno, ni volvera a ser en la vida usado de nuevo de esta manera. Que quizás es así mejor, en Francia queda la única Democracia de Europeo Oriental en que el referéndum puede usarse sin requerir la aprobación parlamentaria en absoluto. El referéndum se convirtió en la realidad lo que de Gaulle esperó que sería. una forma regular de comunión, entre el Presidente y electorado, que aumentaría el poder del Presidente- a un grado inaceptable.

El referéndum ha entrado en desuso porque la Quinta República, inevitablemente, ha evolucionado en una dirección diferente de lo que De Gaulle previó. El presidente De Gaulle vio en su esencia un poder soberano. En las palabras de su conferencia de la prensa del 31 enero de 1964, "debe entenderse

claro que se confina la autoridad indivisible entera del Estado al Presidente que ninguna otra autoridad existe, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial, que no se confiere y sostenga por él." Semejante Poder soberano tenía que tener su autoridad directamente conferido por las personas, no por la mayoría de una legislatura. "Yo no volví para convertirme en un líder de la mayoría," se supone que le ha dicho De Gaulle a René Mayer. Para De Gaulle, la elección directa consagró al Presidente como un Monarca electivo que no debería nada a cualquier partido político.

Semejante concepción, sin embargo, es poco realista en el mundo moderno dónde el gobierno democrático apenas puede existir como el gobierno de los partidos. El presidente de Francia no es mas que un monarca electivo, pero el líder de la mayoría, y la Quinta República es mucho mas que un *"regime des partis"* como los despreciados de la Cuarta República. Con los partidos que han reconquistado el sistema político, es natural que el referéndum, concebido como una arma contra los partidos, debe entrar en desuso. Con una mayoría parlamentaria el referéndum se vuelve menos necesario, desde que el Presidente puede gobernar sin él, y más peligroso, desde que permite la oposición para humillarlo en el medio termino. Pero el Presidente no une su propio futuro con el referéndum, los votantes pueden formar una unión electoral contra él sin el riesgo, como ocurre, por ejemplo, con las elecciones en Bretaña. Por estas razones, es improbable que el referéndum recobre su importancia anterior en Francia.

Así el referéndum ha entrado en el desuso, no por las razones eventuales, sino debido al camino tomado por el sistema de los partidos franceses. Pero hay una razón aun más profunda para el declive del referéndum. Durante la primera década de la Primera República el funcionamiento vio un conflicto profundo y fundamental entre la concepción de De Gaulle del Presidente como un monarca electivo y la realidad de un Presidente que estaba volviéndose, como el Primer Ministro de Bretaña o el Canciller Alemán Federal, no tanto ni líder de la nación sino ni líder de sólo una parte de él: representante de los partidos de la mayoría. A la salida de De Gaulle en 1969, la realidad prosaica de gobierno de los partidos había reemplazado el sueño romántico de un Presidente sobre este, la lógica del

mayoritarismo había reemplazado eso de "*assemblément*" una reunión de las personas francesas. En Francia, el referéndum, como un instrumento de comunión regular entre Presidente y las personas, había pertenecido siempre principalmente al mundo del romance en lugar del mundo de la realidad política.

## REFERENDUM EN ESPAÑA

El impulso democrático que se venía dibujando en el continente Europeo desde el último tercio del siglo XIX estallaría con fuerza con la Guerra Mundial y se manifestaría de manera imparable con el final de la misma, liquidando de golpe las manifestaciones políticas más autoritarias: La Rusia Zarista y las monarquías centroeuropeas, y modificando al mismo tiempo el horizonte dentro del cual se movían todos los demás países europeos, aunque en ellos no se produjeran cambios en sus normas constitucionales. Aunque ni Inglaterra, ni Francia, por señalar los países más significativos, experimentaron cambios constitucionales con el final de la guerra, es evidente que su sistema político y Constitucional sería distinto antes y después de la misma.

En términos generales, antes de 1914, en Europa existe el Estado Constitucional pero no el Estado Democrático. El Estado del siglo XIX y primeros años del XX, es un Estado Oligárquico, en el que es una parte reducida de la población la que únicamente participa en el proceso político. Este hecho marca de manera esencial toda la vida Constitucional del Estado desde la propia comprensión de la Constitución como un documento político pero no como norma jurídica a todo lo demás.

El final de la Gran Guerra supondría el fin de esta organización liberal y oligárquica de la política, dando paso a otra distinta en la que intervendrían decisivamente sectores sociales que hasta ese momento habían estado excluidos del proceso político. Y que a través de los partidos políticos obreros primero y del sufragio universal después, empezarían a tener un papel destacado en la organización del Estado. Sería en ese momento cuando la afirmación de la soberanía del pueblo adquiriría la consistencia de un prejuicio popular. El propio sentido de la norma Constitucional, su afirmación como norma jurídica a través de

la imposición de forma generalizada de las garantías Constitucionales (rigidez de la Constitución y justicia Constitucional), la nueva redacción de la parte dogmática de la Constitución así como la renovación de su parte orgánica, son productos de este impulso democrático.

Por primera vez se hacia realidad de forma general en Europa (aunque reducido todavía a la población masculina) lo que existía como proyecto en el propio concepto de Estado impuesto por la Revolución: el hecho de que el Estado es un producto del contrato social que es, por lo tanto, en la propia sociedad donde se encuentra su justificación, su razón de ser.

No se quiere decir con ello que a lo largo de todo el siglo XIX el Estado no fuera un producto de la sociedad, sino única y exclusivamente que el Estado era producto de una sociedad de propietarios, de la que estaba excluida la inmensa mayoría de la población. El Estado del siglo XIX era, pues, un Estado representativo, pero representativo de una parte de la sociedad, no de toda ella. Unicamente en el siglo XX se produciría el transito al Estado Democrático, al estado expresivo de toda la sociedad, independientemente de la propiedad de los integrantes de esta.

El artículo 12 de la Constitución Española afirma lapidariamente que " la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado". Como diría el Tribunal Español en una de sus primeras sentencias, la 6/81, con este artículo el constituyente español enunciaba el principio de legitimidad democrática "que es la base de toda nuestra ordenación juridico-política". (STC 6/81).<sup>26</sup>

El artículo 23.1 de la Constitución Española dice lo siguiente " los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes..." Parecería, en consecuencia, que el constituyente

---

<sup>26</sup> JAVIER PEREZ ROYO, LA DEMOCRACIA DIRECTA, PAG 369

español se inclinaba por una democracia mixta, en la que se combinarían las instituciones de democracia directa y de democracia representativa.

Sin embargo, no es así. El constituyente español optaría por un sistema casi exclusivo de democracia representativa, reconociendo con un alcance muy limitado tanto el referéndum como la iniciativa popular.

En realidad, este fue uno de los temas que centro el debate constituyente en casi todas las fases parlamentarias del mismo. Inicialmente, el Anteproyecto de Constitución contemplaba el referéndum de una manera muy amplia, previendo tres tipos distintos del mismo: 1. -un referéndum abrogativo para derogar leyes vigentes; 2. - un referéndum legislativo de ratificación aplicable a leyes aprobadas por las Cámaras pero no sancionadas todavía por el Jefe de Estado y 3. - un referéndum facultativo para decisiones políticas de especial trascendencia, que operaría al margen del proceso legislativo.

En el debate constituyente en la Comisión Constitucional del Congreso, los Diputados desaparecerían los dos primeros tipos de referéndum, quedando reducido el artículo 92 a un supuesto de referéndum meramente consultivo. Tal decisión se alcanzaría con el voto favorable de todos los partidos con la única excepción de AP, que volvería sobre el tema en todas las fases posteriores del constituyente, aunque sin ningún éxito.

El referéndum en la Constitución Española quedaría, pues, en los términos siguientes: "Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos", dice el artículo 92.1 de la Constitución Española. Se trata, pues, de un referéndum potestativo y consultivo. No hay ninguna decisión política que tenga que ser sometida a

referéndum y en el caso de que alguna sea sometida a este tipo de consulta, la decisión popular carecerá de efectos jurídicos directos.

Ahora bien, el hecho de que no tenga efectos jurídicos directos no quiere decir que en la práctica el referéndum no tenga unas consecuencias decisivas. Es evidente que, independientemente de lo que diga la constitución, una decisión mayoritaria directa del cuerpo electoral no podrá no ser seguida por los órganos representativos de dicho cuerpo electoral.

Pero lo que sí hay que resaltar, en todo caso, es que para alcanzar virtualidad jurídica los resultados de la consulta tendrán que ser ratificados formalmente por el correspondiente órgano de Estado, normalmente las Cortes Generales.

Para convocar el referéndum el artículo 92.2 exige la concurrencia de tres órganos: El Rey, el Gobierno y el Congreso de Diputados.

“El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.”

Es evidente que la iniciativa corresponde en exclusiva al Presidente del Gobierno, aunque hace falta el acuerdo del Consejo de Ministros para su tramitación. Tal iniciativa solamente puede ser controlada por el Congreso de los Diputados, que no solo tiene que aprobarla expresamente, si no que tiene que hacerlo además por mayoría absoluta. La intervención del Rey es, por el contrario, una intervención reglada, que no puede no producirse.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> IBIDEM, PAG. 375

La Ley Orgánica a la que remite el artículo 92.3 de la Constitución Española fue dictada en 1980, debiendo destacarse de ella que prohíbe expresamente la celebración de referéndum alguno durante la vigencia del Estado de excepción y de sitio, previstos en el art. 116 de la Constitución Española, así como también en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales generales, esto es, municipales u otro referéndum (art. 4.1 y 2 de la LO 2/1980).

## EL REFERENDUM EN ESTADOS UNIDOS

El referéndum que se basa en el concepto de toma de decisiones compartidas es una extensión natural de la Asamblea Popular de Nueva Inglaterra y permite que los votantes decidan si los puntos que en el se incluyen deben pasar a formar parte de la Constitución Estatal, de los Estatutos del Estado, Cartas Constitutivas Locales o de las Ordenanzas Locales. No es sorprendente que el primer referéndum se haya realizado en la Colonia de la bahía de Massachusetts en 1640.

En el marco de la declaración de Independencia de 1776, las convenciones de Massachusetts y de New Hampshire redactaron sus Constituciones para someterlas a la opinión de los votantes. Aunque los votantes de Massachusetts rechazaron el documento elaborado por la Corte General Legislatura Estatal) en 1778, en el año de 1780, aprobaron un nuevo documento elaborado y presentado por una convención Constitucional. Los votantes de New Hampshire rechazaron la Constitución redactada por una convención en 1778, pero en 1784 aprobaron un nuevo documento propuesto por una segunda convención. La practica de someter a los votantes las propuestas de modificación a la Constitución se extendió a Connecticut en 1818 y a Maine en 1819. En 1821, Nueva York se convirtió en el primer Estado, luego de Nueva Inglaterra, que sometió una propuesta básica a la ratificación o rechazo del electorado.

Mientras que en el siglo diecinueve ya era usual la practica de someter el documento básico de un Estado a la opinión del electorado, las cortes aceptaban en general que una legislatura estatal, que actuaba en virtud de la autoridad que en ella delegaba el pueblo, no podía delegar, a su vez, esta autoridad.

La Suprema Corte de Iowa enuncio en 1855 que "el pueblo no tiene el poder, la capacidad primaria e individual, para crear leyes".

La única excepción judicial del siglo diecinueve a este principio relativo a una Ley general fue la decisión de la Suprema Corte de Vermont en la cuál se defendió como Constitucional una Ley de prohibición de bebidas alcohólicas que se promulgo declarando que la aprobación de los votantes era una circunstancia suficiente para hacer efectiva una ley.

En 1882, la Corte General de Massachusetts aprobó que el acta en virtud de la cual se establecía la Ciudad de Boston seria invalida "a menos que sus habitantes la aprobasen por escrito y dentro de los doce días siguientes." La Suprema Corte de Justicia determino que no era "impropio ni inconstitucional proporcionar a la gente la oportunidad de aceptar o rechazar tales medidas."

Así Massachusetts se convirtió en el primer Estado que resucito el referéndum popular. Tres años después, la legislatura de Maryland aprobó una acta para crear un sistema de educación primaria el cual estaria sujeto al veto de los votantes mediante un referéndum que se realizaria en cada condado.

En el siglo diecinueve, el descontento creciente de los votantes con la legislatura estatal condujo a la elaboración de enmiendas Constitucionales o de nuevas Constituciones que contemplaban leyes condicionales, esto es, leyes que no se podían hacer efectivas sin la aprobación de los votantes. La mayoría de las restricciones se referían a los prestamos monetarios o impuestos.

La primera de estas restricciones, que se incluyo en la Constitución de Rhode Island de 1824, fue redactada por una convención y ratificada por los votantes.

En 1843, se enmendó la Constitución de Michigan con el fin de prohibir que la legislatura contrajese deudas sin el consentimiento de los votantes, con la

excepción de la obtención de fondos para suprimir inserrucciones, rechazar una invasión o defender el Estado en época de guerra.

En 1898, se inició una nueva era para el referéndum; en esta fecha, los votantes de Dakota del Sur enmendaron su Constitución para incluir la iniciativa estatutaria y el referéndum, estipulando que "los votantes se reservan expresamente el derecho de proponer nuevas medidas, así como se decidir cuales medidas deberá promulgar la legislatura y someterlas al voto de los electores del Estado" y "de requerir que toda ley que promulgue la legislatura deberá someterse al voto de los electores del Estado antes de entrar en vigor..."

En las postrimerías del siglo pasado, los movimientos progresistas y de reformas municipales invocaron vigorosamente el referéndum de petición, la iniciativa y la convocatoria.

La Constitución de Delaware es la única que no contempla el referéndum para las enmiendas Constitucionales promulgadas por la legislatura estatal. Una de estas enmiendas se hace efectiva luego de su aprobación por dos terceras partes de los votantes de cada sede de la legislatura Estatal en dos sesiones consecutivas.

En otros Estados, varia la proporción de los votos legislativos y de referéndum que se requieren para aprobar una enmienda Constitucional. En 33 Estados se requiere de una mayoría especial en la legislatura y de una mayoría absoluta por parte del pueblo; en el resto de los Estados se requiere de la mayoría absoluta tanto en la legislatura como por parte del pueblo. Sin embargo, en dos Estados se necesita una mayoría absoluta durante dos sesiones consecutivas de la legislatura junto con una mayoría popular absoluta, mientras que en doce Estados se requiere de la aprobación durante dos sesiones consecutivas de la legislatura.

Hasta 1982, los votantes habían ratificado 4,430 de las 7,201 enmiendas propuestas por las legislaturas estatales. Las enmiendas Constitucionales propuestas que afectan a los gobiernos locales son comunes solamente en seis Estados. Alabama, Georgia, Luisiana, Maryland, Missouri y Texas —donde los votantes aprobaron, en 1982, 99 de las 114 enmiendas locales que fueron propuestas.

Treinta y seis Constituciones Estatales incluyen condiciones para el referéndum concernientes a las leyes promulgadas por la legislatura Estatal. En primer lugar, en 25 Estados, un acta en la cual se solicita “ toda la fe y la confianza” del Estado como apoyo para una emisión de bonos requiere del voto aprobatorio de la mayoría del electorado. En algunos casos, se han hecho excepciones mediante enmiendas Constitucionales y para fines específicos, al requisito del referéndum. Tres de las enmiendas de la Constitución de Nueva York permiten que la legislatura estatal emita bonos con “ toda la fe y la confianza” sin aprobación de los votantes.

En segundo lugar, en veinticinco Estados, los votantes registrados pueden ejercer la petición respecto a una ley promulgada por la legislatura estatal. La presentación del número requerido de firmas para una petición deja sin efecto una determinada ley, con excepción de las leyes de emergencia y de aprobación en Varios Estados, hasta que el electorado decida si la ley debe aprobarse.

En tercer lugar, la iniciativa, se puede usar en veintitrés Estados para iniciar las propuestas de enmiendas Constitucionales o de leyes en la boleta del referéndum. Si las propuestas que entran en competencia están incluidas en la boleta, se ratifica aquella que recibe el mayor número de votos y que reúne el porcentaje mínimo del electorado que reglamentariamente se requiere.

Diez Estados solicitan usualmente que un funcionario designado prepare y envíe por correo, a cada uno de los votantes, un folleto descriptivo de los puntos

incluidos en el referéndum y de los argumentos a favor y en contra de las diferentes propuestas. La extensión y complejidad de estas guías para los votantes varia considerablemente. En 1979, el Estado de Nueva York, emitió una tarjeta de 4 por 9 pulgadas en la cual se describía una propuesta y tres enmiendas constitucionales.

En 1964, el Secretario de Massachusetts de la Commonwealth distribuyo un folleto de 21 paginas, en el que se describían cuatro propuestas de enmiendas Constitucionales, una medida iniciada por los ciudadanos y un referéndum de protesta.

En 1972, New Hapshire distribuyo una guía para los votantes referente a una enmienda Constitucional propuesta; La guía en cuestión tenia cuatro paginas: la primera de ellas contenía el titulo de la guía; La segunda, una breve declaración de cada uno de los dos lideres del Senado; la pagina tres contenía el punto a decidir junto con las siguientes explicaciones: "la palabra SI en su voto significa que es necesario tener veintiún años cumplidos para desempeñar un cargo publica por elección, excepto los de gobernador, Senador del Estado, o consejero del Gobernador" y "la palabra NO en su voto significa que es posible acceder a un puesto publico por elección a los dieciocho años, a excepción de los puestos de Gobernador, Senador del Estado o consejero del Gobernador", en la pagina cuatro del folleto se decía, simplemente, "ES IMPORTANTE LEER ESTE FOLLETO."

La enmienda Constitucional que se propuso en el Estado de California para declarar ilegal al partido Comunista era extensa y compleja y no se pudo describir dentro del limite de las 500 palabras que, como máximo, debe contener el folleto dirigido a los votantes, y se autorizo al delegado en Jefe del Consejo Legislativo a emplear 558 palabras a fin de explicar la proposición 24.

El costo que implica la publicación y distribución de los manuales y folletos de información sobre los puntos del referéndum varia desde unos \$400,00 dólares

en Massachusetts hasta mas de un millón de dólares en California. Una serie de entrevistas realizadas el dos de Noviembre de 1976 a la salida de las urnas, por el equipo del Secretario de la Commonwealth en Massachusetts, revelo que el cincuenta y ocho por ciento de los votantes indicaron que "para su información, dependían grandemente de la Guía informativa para los votantes, publicada por la Secretaria del Estado", en comparación con un treinta y nueve por ciento que confiaba mas en los periódicos y un treinta y dos por ciento que hacia a la televisión.

Por otra parte, el profesor David B: Magleby, de la Universidad de Brigham Young, informo que "los votantes (de California) confían casi por completo en los medios masivos para obtener la información sobre las propuestas y no sobre el manual" y que "el nivel de lo folletos para los votantes se halla muy por encima del correspondiente a la gran mayoria de estos"

Una ley de Oregon, promulgada en 1973 y modificada en 1979, autoriza las acciones penales contra la publicidad engañosa referente a cualquier medida propuesta en el referéndum, a los candidatos o al comité político".

## TIPOS DE REFERENDUM

Ademas de la distinción oficial entre referéndum estatal o local y Constitucional o estatutario, se pueden identificar otros tipos de referéndum.

Referéndum de recomendación.

Hay dos variedades de referéndum de recomendación o facultativo, el cual expresa la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. La primera de ellas sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para

colocar una determinada cuestión en la boleta. El órgano legislativo solamente se orientará por el resultado del plebiscito, pero no estará obligado a adoptarlo.

La segunda variedad requiere la circulación de peticiones por parte de los ciudadanos, para colocar un asunto en la boleta del referéndum no obligatorio. Esta variedad se ha hecho bastante común desde que los grupos de interés, tanto regionales como nacionales, descubrieron que el referéndum de recomendación es un medio eficaz para dar publicidad a sus puntos de vista.

#### Referéndum obligatorio.

La adopción de una nueva Constitución estatal o de una enmienda Constitucional, excepto en Delaware, requiere del voto afirmativo de la mayoría del electorado. Adicionalmente, varios asuntos son resueltos *ad referendum* por la legislatura estatal o local y, típicamente, se realiza un referéndum obligatorio para decidir si se adoptan o enmiendan las cartas constitutivas locales y para decidir acerca de la incorporación de municipios.

#### Referéndum Voluntario.

El referéndum voluntario o indirecto es iniciado por un órgano legislativo que decide permitir que los votantes determinen la política acerca de una cierta cuestión, frecuentemente por tratarse de asuntos controvertidos.

#### El Veto de los ciudadanos.

El referéndum de petición, conocido también como referéndum de protesta o directo, contempla el veto de los ciudadanos, permitiendo que los votantes, a través de peticiones, detengan la ejecución de una Ley hasta que se determine mediante un referéndum si se debe o no rechazar la Ley.

El referéndum de petición es similar a la iniciativa en el sentido de que la acción para colocar una ley en la boleta del referéndum se origina en los votantes.

La recolección positiva del número requerido de firmas tiene como resultado un referéndum obligatorio.

La democracia representativa tiene serios defectos. Por un lado, es poco usual que un votante encuentre un partido político que lo represente fielmente en todas sus preferencias. El votante podría estar contento con la posición del partido que ha elegido respecto del aborto o de la pena capital, pero no gustarle sus políticas en educación e impuestos. Cuando vota a un representante no puede tomar y elegir las políticas que el prefiere, debe escoger un partido y aceptar la combinación de políticas que ese partido le ofrece.

Además, los representantes designados democráticamente frecuentemente abusan o se extralimitan en sus mandatos. Prometen una cosa y luego votan por otra. En prácticamente todos los países, la mayor parte de la gente se opone a muchas políticas que implementan sus representantes.

La manera más efectiva y democrática de asegurar la responsabilidad es la democracia directa, por la cual la gente se reserva el derecho de iniciar sus propias leyes y votar directamente en legislaciones y reformas constitucionales propuestas.

## CAPITULO III

### EL REFERENDUM EN LA DEMOCRACIA

#### EL REFERENDUM COMO MEDIDA DEMOCRATICA

##### DEMOCRACIA

La democracia constituye un fenómeno íntimo y directamente ligado al desarrollo de la civilización y cultura occidentales. En cuanto al concepto filosófico-ideal, el término y la idea de democracia proviene de un período tan antiguo como la Grecia del siglo V A.C. Sin embargo, la democracia en su sentido moderno encuentra su origen en un período tan relativamente cercano como es el surgimiento de los Estados liberales a partir de la Revolución Francesa.

A pesar de que a lo largo de estos dos últimos siglos ha sido objeto de fuertes ataques y resistencias, actualmente puede afirmarse que, al menos en un plano estrictamente teórico y formal la democracia goza de una aceptación generalizada, hasta el punto de constituirse en un concepto universalmente reconocido.

La aceptación generalizada de la idea de la democracia ofrece ventajas e inconvenientes. Sus ventajas radican en el hecho de que, a diferencia de lo ocurrido con otros fenómenos o conceptos tales como capitalismo,

liberalismo, socialismo, comunismo, etc., la democracia no aparece necesariamente identificada como una corriente correcta de pensamiento, sino que constituye un valor universal por todos asumido.

Sus inconvenientes se derivan de que, al igual de que ocurre con otros conceptos asumidos y reconocidos universalmente tales como la paz, la justicia, la libertad, etc., la democracia constituye una realidad diferente definible i delimitante mediante reglas seguras comúnmente aceptadas.

La democracia puede ser entendida, en un sentido lato, como un conjunto de ideales o valores que expresan las aspiraciones de libertad e igualdad del ser humano. En este caso, la democracia constituiría una actitud o forma de vida que impregna no solo la actividad pública, sino también las relaciones privadas, familiares, sociales, etc. Entre los seres humanos. Se trata de una concepción no estrictamente política, en un sentido mas estricto la democracia constituye una determinada forma, un determinado modelo de regulación de convivencia política de una sociedad concreta que se manifiesta en una serie de normas, instituciones y actividades políticas.

La democracia se estructura en una practica a través de los sistemas políticos democráticos. Ahora bien, el concepto de sistema político democrático puede ser entendido en un sentido normativo o ideal, o bien puede ser dotado de un contenido empírico.

El primero seria la democracia ideal, el segundo la democracia real.

La diferencia ultima entre ambas radica, de acuerdo con Kelsen, en la distinción entre la unidad de pueblo como objeto y como sujeto de poder. Asi la democracia real supone la unidad del pueblo entendido como objeto de poder, es decir, como conjunto de los actos humanos regidos como la ordenación jurídica de estado, mientras que la democracia ideal implica la unidad del pueblo entendido

como sujeto de poder, es decir, como gobierno del pueblo por el pueblo. La democracia ideal supone, por lo tanto, identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y el objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo.

La profundización de la democracia implica la búsqueda permanente de fórmulas dirigidas a reducir el abismo entre la democracia real y la ideal, o dicho en términos kelsianos, a ampliar el pueblo como sujeto de los derechos políticos. Lo característico de la democracia no es que se dé una identidad perfecta entre la voluntad del gobernante y la voluntad del pueblo, cosa del todo imposible, que se acerque lo mas posible a los deseos y las capacidades de los ciudadanos.

Para que un sistema democrático resulte viable es imprescindible que cuente con un asentimiento y apoyo generalizados.

La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.

"Entendemos por democracia, dice Pablo Lucas Verdu (Curso de derecho político, volumen dos, pag. 23) un régimen que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derecho\_y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica".

Democracia es una palabra que viene del griego *demos*, pueblo y *Kratos*, poder, es decir, significa el gobierno del pueblo.

En términos generales la democracia es una forma de gobierno, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder publico. La

participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para el beneficio del propio pueblo.

La democracia es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del estado. Los defensores actuales de la democracia se expresan así "la democracia es una idea potente. "Lo es así por que respeta el deseo natural en todo hombre de participar en su propio gobierno. Es poderosa porque esta fundamentada en la creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno. Y es bien sabido por todo el mundo que la fe en esta capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueven las aspiraciones más hondas y permanentes del hombre"<sup>28</sup>

En el pensamiento moderno la democracia es hoy una filosofía, un modo de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno, afirma Georges Burdeau.<sup>29</sup>

Silvio Frondizi nos dice " que la democracia es una única forma de comunidad política que reúne las condiciones necesarias para cumplir con la verdadera finalidad para la que ha sido creado el Estado".<sup>30</sup>

Como ya lo había advertido Juan Jacobo Rousseau las democracias mayoritarias y representativas son negociaciones evidentes de la misma democracia al imponer a un sector importante minoritario un sistema político contrario a sus convicciones.

La representación proporcional y funcional se esfuerza por suplir estas imperfecciones democráticas reconociendo los residuos electorales.

<sup>28</sup> DIVERSOS AUTORES, LA FUERZA DE LA IDEA DE LA DEMOCRACIA, NUM.211, PAG. 50

<sup>29</sup> GEORGES BURDEAU, LA DEMOCRACIA. ENSAYO SINTETICO, PAG 19

<sup>30</sup> SILVIO FRONDI. EL ESTADO MODERNO, PAG. 167

## EVOLUCION HISTORICA DE LA DEMOCRACIA

La forma de gobierno democrática fue descrita y clasificada por Aristóteles después de una prolija observación de las instituciones de su tiempo.

Grecia fue clasificada como una democracia, mas debe estimarse esta conclusión para las naturales reservas, en una población que comprendía dos grupos: los ciudadanos libres y los esclavos sin derecho de ninguna especie.

En la Polis griega se practico la democracia directa en magnas Asambleas Populares, en las que el pueblo resolvía o era consultado en los graves asuntos de la Hélade.

Roma sigue una evolución semejante a la de la Hélade, pero las formas políticas obedecen a nuevas situaciones, Roma aparece como un régimen social con el predominio de la clase quiritaria y la exclusion de los esclavos y de los extranjeros, lo cual se logra un siglo mas tarde. Una democracia limitada y aristocrática que se limita a las asambleas y comitivas, fuera de las etapas de presión y dominación cesarista. "El periodo antiguo y clásico se caracterizo por la liberación parcial, pero gradualmente más amplio, y el crecimiento de capacidad de las personas jurídicas, ya confundidas o poco determinadas en el seno de los grupos gentilicios, después de familiares y también por un maravilloso enriquecimiento y cerca de su perfección de los instrumentos requeridos para las relaciones en lo sucesivo más numerosos y diversos entre los grupos y sus representantes." <sup>31</sup>

Los largos siglos de la Edad Media no son propios para el desarrollo de las ideas democráticas.

<sup>31</sup> J. DECLAREUIL, ROME ET L'ORGANIZATION DU DROIT, PAG. 420

La reforma protestante es decisiva en el advenimiento de las ideas democráticas y él las libertades fundamentales del hombre.

En tanto que Rousseau exalta la Voluntad General y la soberanía absoluta del pueblo.

Las democracias respectivas aparecen con el aumento de la población y el desarrollo cultural y político de los pueblos. El pueblo actúa por medio de mandatarios que expresan su voluntad principalmente al constituir los parlamentos, como en las Cortes de León y de Castilla del siglo XII y en Inglaterra en el siglo XIII.

La democracia moderna surge en el siglo XVIII después de las grandes revoluciones, inglesa, norteamericana y francesa.

Esta forma de gobierno se apoya en las ideas de Locke y de Montesquieu, en particular, con la adopción de principios políticos como la soberanía, la división de poderes, los derechos y garantías individuales, la forma de república o monárquica constitucional, el voto de las mayorías y el sistema representativo.

## **DEMOCRACIA DIRECTA**

En primer termino debemos aclarar que cuando hoy en día hablamos de democracia directa no nos estamos refiriendo al total reemplazo de los actuales sistemas representativos por un sistema de gobierno donde todas las decisiones son tomadas directamente por los ciudadanos y no existe ningún tipo de delegación del poder decisorio. El referéndum y las iniciativas populares de ley en todas sus variantes, no son el equivalente a la democracia directa en el sentido riguroso del termino, al menos el que ha adquirido en la historia política, sino un

complemento de los gobiernos representativos o indirectos característicos de las democracias modernas.

Cuando decimos que queremos mas democracia o más participación, tenemos en mente lo que podríamos llamar el concepto moderno de democracia. La democracia, tal cual la entendemos, no es pura y simplemente el poder popular. Tampoco es pura y simplemente el gobierno de la mayoría. A decir verdad, el gobierno de la mayoría es solo una formula abreviada del gobierno de la mayoría limitada, que respeta los derechos de la minoría.

El principio activo de la democracia es el principio de la mayoría limitada (restringida). Como sostiene Giovanni Sartori, ni siquiera es menester compartir la preocupación por la libertad individual, para evitar equiparar la democracia con el puro y simple gobierno de la mayoría. En efecto, el gobierno de la mayoría limitada es una característica fundamental de la democracia aun sin recurrir a la libertad individual por que si la mayoría hace un uso abusivo de su derecho, el sistema como tal ya no funcionara como una verdadera democracia. Esto es así porque, por una parte, "el pueblo" no puede quedar reducido a la mayor parte de la ciudadanía.

De ahí que si el criterio de la mayoría para tomar decisiones se transforma en la norma de la mayoría absoluta, la implicación real de este cambio es que una parte del pueblo queda excluido de éste. A la inversa, la democracia concebida como el gobierno mayoritario limitado por los derechos de la minoría se corresponde con todo el pueblo, es decir, con la suma total de la mayoría y la minoría.

En definitiva, es el respeto y la salvaguarda de los derechos de la minoría lo que mantiene el dinamismo y la mecánica de la democracia.

Cabe agregar, en este sentido, que cuando hablamos de mayoría debemos distinguir básicamente dos termino bien diferentes: el Constitucional y el electoral.

En el primero, lo que preocupa son los derechos de las minorías, su derecho a oponerse. Citando nuevamente a Sartori, sino fuera así hablaríamos de "tiranía de la mayoría". Pero este "despotismo electivo", según la expresión de los padres de la Constitución Norteamericana no guarda conexión con la relación mayoría-minoría, sino con el principio de que el poder no divino es siempre excesivo y peligroso. En cambio, en el ámbito electoral la atención se centra en el principio de la mayoría, entendido como regla de juego.

Ahora bien, las mayores críticas a los mecanismos de democracia directa, y el mayor temor que su utilización provoca, tienen que ver con este punto. Es decir, con la posibilidad de que las decisiones tomadas en forma directa por el pueblo, le garantizan a la mayoría resultante el poder de imponer sus preferencias, su voluntad, cualquiera que sea ésta, a toda la comunidad de ciudadanos. Si aceptamos un sistema de gobierno directo, se sostiene, nuestra libertad queda sujeta a la voluntad de una mayoría que a través de una votación encuentra legitimidad para avanzar sobre nuestros derechos.

Cabe recordar, en este sentido, el temor de Tocqueville a que el principio de la mayoría dé legitimidad a una "tiranía social" que existe y supone costos y excesos.

Para hacer mas claro este punto es necesario detenerse a observar qué se entiende normalmente por democracia directa.

Cuando se habla de democracia directa se la relaciona con la democracia antigua, mas precisamente con la de los griegos por que, de hecho, un sistema de democracia directa en forma pura no existe en nuestros días y la antigua democracia de los griegos es el ejemplo de un pueblo participando de manera continua en el ejercicio directo del poder. Pero es esta asimilación de la democracia directa a la democracia antigua la que da origen, en muchos casos, a

esa relación entre democracia directa y tiranía de la mayoría, que genera las críticas de la primera.

Cuando definimos la democracia griega no solo debemos tomarla como un gobierno (ciudad) en el que las decisiones se adoptan colectivamente, sino que debemos analizar qué concepto de libertad y de gobierno manejaban. En la fórmula clásica de la democracia la comunidad no deja margen de independencia ni ámbito de protección del individuo aisladamente considerado, al que absorbe totalmente. La Polis era soberana en el sentido de que los individuos que la componían estaban completamente sometidos a ella. La diferencia básica entre las concepciones antigua y moderna de la libertad se encuentran precisamente en que nosotros creemos que el hombre es más que un ciudadano del estado. Según la concepción predominante de nuestra era, el ser humano no es meramente un elemento del ser colectivo. A consecuencia de ello, la diferencia entre democracia antigua y moderna no se reduce a su dimensión geográfica, sino que radica fundamentalmente en los fines y en los valores. De ahí que la democracia antigua sea considerada como gobierno de la mayoría sin restricciones y gobernando en provecho propio- generando, inevitablemente, una guerra entre los muchos y los pocos-, mientras que la democracia moderna tiene por finalidad proteger la libertad del individuo en tanto persona, que no puede quedar sujeta, al poder de la totalidad.

No es de extrañar entonces que, si se asimila democracia directa a la democracia antigua, prevalezca el temor de que esta genere un gobierno despótico que deje los derechos de las personas a expensas de las decisiones mayoritarias. En efecto, tal es la asimilación entre una y otra que en estudios de teoría política directamente encontramos antepuesta la democracia directa, aquella donde el pueblo ejerce en forma continua y directa el poder, con una democracia representativa que se define equivalente a un sistema de limitación y control del poder. También se sostiene que el proceso político posee cautelas y restricciones por su naturaleza indirecta por lo que estaría por definición ausente

en un sistema directo. Por otro lado se acusa a la democracia de referéndum de establecer un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría, y de ser la encarnación de la tiranía de la mayoría.

Puesto así, la representación no solo aparece como una solución al problema del tamaño de los Estados, sino también como la respuesta para limitar el poder del soberano.

La representación fue aceptada como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones de tamaño de los países democráticos y convertía a la democracia, de una doctrina solo apropiada para ciudades-estado pequeñas, en otra que era aplicable a las grandes naciones de la edad moderna.

La democracia representativa es la democracia que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y en un vasto territorio.

Sin embargo, fue y es defendida no solo por su conveniencia ante la mayor dimensión de los estados modernos, sino como garantía del control del poder. Madison defendía la democracia representativa por cuanto atemperaba los conflictos y daba lugar a una visión mas depurada de los intereses del pueblo, cuya participación estaba limitada a la elección periódica de los líderes que representarían y defenderían los intereses de los ciudadanos en forma más prudente que ellos mismos. Incluso la confianza de Jefferson en el pueblo era moderada por la consideración de que existía una aristocracia natural y por la posibilidad de que las masas urbanas fueran fácilmente corrompibles.

Sin embargo, cabe preguntarse si es efectivamente la representación lo que asegura que los derechos de las personas sean respetados y que las decisiones tomadas según la regla de la mayoría no degeneren en una " tiranía del pueblo".

Es cierto que la participación en el ejercicio del poder no implica la libertad individual, pero tampoco la mera forma representativa de gobierno la garantiza. Así pues, cuando decimos que hay dos tipos de democracia, o distinguimos entre democracia antigua y moderna, solo deberíamos destacar que una antepone la voluntad de una mayoría, que concentra todo el poder político frente al derecho de las minorías, mientras que la otra se basa en el control y la limitación del poder.

El problema no es la representación o que la decisión sea tomada en forma directa, sino la existencia o no de mecanismos que impongan frenos y controles al poder, para proteger los derechos de las minorías.

La introducción de mecanismos de democracia directa puede dar respuesta en su desarrollo a la necesidad de imponer frenos y controlar el poder de la clase política.

## **EL REFERENDUM EN LA DEMOCRACIA**

Las primeras democracias en el mundo fueron las Ciudades-Estado de la antigua Grecia, en las cuales los ciudadanos adultos votaban directamente sobre los asuntos importantes como esto implica demasiado consumo de tiempo y es complicado para una aprobación completa reunirse cada vez que debe ser tomada una decisión, resulta obvio y fácil de hacer el paso de una democracia directa a una democracia representativa en la cual un pequeño número de personas son elegidas para actuar en nombre de otras.

Pero la democracia representativa tiene serios defectos. Por un lado es poco usual que un votante encuentre un partido político que lo represente fielmente en todas sus preferencias.

El votante podría estar contento con la posición del partido que ha elegido respecto del aborto o de la pena capital, pero no gustarle sus políticas de educación e impuestos. Cuando vota a un representante no puede tomar y elegir las políticas que él prefiere, debe escoger un partido y aceptar la combinación de políticas que ese partido le ofrece.

Además, los representantes designados democráticamente frecuentemente abusan o se extralimitan en sus mandatos. Prometen una cosa, y luego votan por otra. En prácticamente todos los países, la mayor parte de la gente se opone a muchas políticas que implementan sus representantes.

La manera más efectiva y democrática de asegurar la responsabilidad es la democracia directa, por la cual la gente se reserva el derecho de iniciar sus propias leyes y votar directamente en legislaciones y reformas Constitucionales propuestas.

## DEMOCRACIA DIRECTA EN SUIZA

El principio suizo de que la gente debería tener la última palabra en la toma de decisiones data de siete siglos atrás en el antiguo Landsgemeinden de los Cantones del bosque y la montaña. El Landsgemeinden era una reunión pública donde los ciudadanos de los Cantones se reunían en la plaza del pueblo y decidían cuestiones políticas levantando las manos. (Los gobiernos en las sociedades africanas tradicionales estaban basados en una forma similar de democracia participativa).

Cuando fue adoptada la actual Constitución Suiza en 1848, el derecho de los ciudadanos a votar directamente sobre cualquier ley fue expedido al país en su conjunto. Los gobiernos regionales siguieron el ejemplo del Parlamento Federal, y hacia el final del siglo XIX los veintiséis Cantones y medio-cantones en su

totalidad, habían incluido el derecho al referéndum e iniciativas populares en sus Constituciones.

El referéndum es el proceso por el cual los ciudadanos votan por "sí" o por "no" a un proyecto de ley. Hoy en día hay dos tipos de uso común en los cantones y comunidades suizas. Uno es el referéndum obligatorio, que debe ser convocado para permitir a los ciudadanos votar sobre un proyecto de reforma Constitucional. En algunas regiones también debe ser convocado un referéndum para ratificar acuerdos intercantonales o decisiones financieras, tales como proyectos de aumentar impuestos o el gasto. En muchas comunidades se llevan a cabo referendums obligatorios para aprobar todos los gastos por encima de cierto monto.

Las pequeñas comunidades toman la mayor parte de las principales decisiones políticas en reuniones de la población completa, pero en los Cantones y comunidades que son muy populosas para tales Asambleas, con frecuencia son utilizados los referendums derogatorios. Estos referendums permiten que las nuevas leyes, y en algunos casos incluso regulaciones administrativas, sean expuestas al voto popular dentro de un cierto periodo cuando un número de ciudadanos dado (generalmente entre 1000 y 5000) firma una petición requiriendo la votación. Estos dos tipos de referendums evitan que se apliquen leyes que no gozan del apoyo de la mayoría.<sup>32</sup>

## DEMOCRACIA DIRECTA EN ESTADOS UNIDOS

La democracia directa fue introducida en los Estados Unidos por el movimiento progresista en las primeras décadas de este siglo. Los progresistas desconfiaban profundamente de las legislaturas porque veían a los gobernantes y

<sup>32</sup> MARTIN KRAUZE, MARGARITA MOLITINI, DEMOCRACIA DIRECTA, PAG. 36

empresarios cooperando para su mutuo beneficio, en detrimento del ciudadano común.

Fuertemente influenciados por las reuniones comunales Suizas y de Nueva Inglaterra, argumentaban que el único cambio para asegurar la responsabilidad política era a través de la democracia directa.

Los esfuerzos de los progresistas dieron como resultado una dramática expansión de la participación ciudadana en la política norteamericana. No solo se convirtieron en algo común varias formas de voto popular, sino que el derecho de voto fue extendido a las mujeres, y los Senadores fueron electos directamente por primera vez.

En 1898, Dakota del Sur se convirtió en el primer Estado Norteamericano en introducir el referéndum.<sup>33</sup>

Otros los siguieron en los sucesivos 20 años, pero para la mayor parte, la democracia directa siguió estando limitada a unos pocos Estados del Oeste hasta los años setentas, cuando comenzó a expandirse hacia el Este. Actualmente 26 Estados y cientos de jurisdicciones locales han incorporado la democracia directa.

La democracia directa es fuertemente apoyada por un alto porcentaje del electorado norteamericano, tanto conservador como liberal. Esto no significa necesariamente que la gente participara luego en las elecciones o que tiene una opinión tomada sobre la mayoría de los temas, pero si creen que el público debería tener derecho a participar.

<sup>33</sup> FRANCIS KENDALL, DEMOCRACIA DIRECTA, PAG 38

## INICIATIVA Y REFERENDUM EN ESTADOS UNIDOS

Todos los Estados, a excepción de Delaware, tienen referendums obligatorios para reformar sus Constituciones y en veintiuno de ellos la emisión de bonos y actualización de endeudamiento están también sujetos a referéndum obligatorios. Muchos Estados también someten voluntariamente ciertas leyes a la votación popular para asegurar su legitimidad.

Veinticinco Estados también permiten a los votantes rechazar leyes recientemente sancionadas, con tal de que estos presenten una petición con el número de firmas requerido dentro de un periodo específico. Sin embargo, el acceso al proceso no es en general tan amplio como en Suiza, y solo en Arkansas, y Idaho y Nevada no existen restricciones respecto de que leyes pueden ser cuestionadas.

Para 1980, veintitrés Estados habían autorizado iniciativas para introducir enmiendas constitucionales o nuevas leyes. La moción puede ser presentada por un ocho por ciento del electorado en promedio, y una vez que una propuesta recibe una mayoría a favor se convierte en Ley. En algunos Estados las iniciativas están restringidas a ciertos temas, por ejemplo algunos no permiten iniciativas referentes al Poder Judicial.

Las iniciativas directas formulan y dictan una enmienda constitucional o nueva ley. Las iniciativas indirectas proponen una medida para ser sometidas a la legislatura para su redacción y sanción. Si la legislatura no aprueba la propuesta dentro de un tiempo específico, o si la redacta de una manera que no es aceptable para el grupo o comité que ha propuesto la iniciativa, se recogen más firmas y el tema se sujeta a votación de los ciudadanos. Tal como en Suiza, algunas veces el gobierno provee una propuesta alternativa.

Para 1986 la remoción había sido autorizada en catorce Estados. Como en Suiza, esta medida es rara vez utilizada – hasta hoy menos de quince funcionarios fueron removidos- pero cuando se usa tiene un efecto poderoso.

Algunos Estados tienen también una variante de la remoción dado que ciertos funcionarios tales como los jueces requieren reconfirmación popular

# EL REFERENDUM COMO EXPRESION DE LA VOLUNTAD POPULAR

## SOBERANIA

### DEFINICION

En sentido amplio el concepto politico-juridico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en ultima instancia en una sociedad politica y, por consiguiente para diferenciar a esta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto esta estrechamente vinculado al de poder politico: en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legitimo, el poder de hecho en poder de derecho. Obviamente la soberanía se configura de distintas maneras según las distintas formas de organización del poder que se ha dado en la historia de la humanidad: en todas podemos encontrar siempre una autoridad suprema, aunque luego se explique o sea ejercida de maneras muy distintas.

La palabra soberanía viene de *supremus*, en latin vulgar, que significa lo mas elevado, lo supremo, lo inapelable.<sup>34</sup>

De modo que la noción de soberanía, referida al estado, es el poder que este tiene para conducir sus pasos sin otro condicionamiento que su propia voluntad.

<sup>34</sup> NORBERTO BOBBIO, DICCIONARIO POLITICO, PAG 879

La soberanía es la facultad del Estado para autoobligarse y autodeterminarse, esto es, conducirse sin obedecer a poderes ni autoridades ajenos a los suyos.

En la medida en que el Estado es necesariamente soberano- puesto que la soberanía es uno de sus elementos esenciales- el orden jurídico suyo no deriva su validez de ninguna norma superior de derecho positivo.

El Estado es soberano en cuanto tiene un *imperium* sobre su territorio. Todas las personas y las corporaciones insertas en él, cualesquiera sean sus condiciones, están obligadas a obedecer sus leyes. Existe un poder jurídico general de subordinación.

### **EVOLUCION DEL CONCEPTO DE SOBERANIA.**

La noción de soberanía se empezó a elaborar a partir del renacimiento, con la estructuración del Estado como unidad de poder continua y recientemente organizada sobre un territorio determinado. Las formas de organización política de la antigüedad y de la Edad Media, aunque por motivos diferentes no conocieron la idea de soberanía.

A) Antigüedad. Es evidente que los antiguos ignoraron la noción de soberanía no obstante haber tenido una clara idea del poder político considerando como la autoridad dominante fundada en el principio de que "la voluntad del Príncipe tiene fuerza de Ley"

Entonces no existió más que la expresión autarquía que, en concepto de Aristóteles, consistía en que cada sociedad política se bastaba para su propia subsistencia. La palabra autarquía, muy conocida en el mundo greco romano, tuvo en aquel tiempo, y tiene todavía hoy, un sentido eminentemente económico. Significa la condición en virtud de la cual los esfuerzos productivos que hacen los

miembros de una sociedad política para completarse mutuamente alcanzan en ellas su mejor realización.

B) Edad Media . Tampoco en esta época se pudo elaborar un concepto de soberanía. La razón es sencilla de explicar: el régimen feudal, fundado sobre la parcelación territorial, jurídica, política y económica de los grandes centros imperiales de la antigüedad para formar numerosas pequeñas organizaciones autónomas, regidas por señores feudales, que así como las ambiciones de mando de la iglesia, que disputo al gobierno civil el ejercicio del poder político, fueron factores incompatibles con las concepciones de Estado y de soberanía que, suponen una estructura unitaria, permanente e indivisa de la sociedad política y una clara delimitación entre el poder civil y el religioso.

B) Edad moderna. Debido al gigantesco proceso de unificación de los Estados europeos y al esplendor que con ellos alcanzo la Corona Real, es en la modernidad cuando el concepto de soberanía se configura y alcanza su significación más absolutista.

Jean Bodin (1529-1596) fue el primero en introducir el término soberanía en la ciencia política y en elaborar en torno a él una explicación sistemática, que sirvió para afianzar el poder del absolutismo monárquico porque atribuyó las facultades soberanas a los gobernantes, quienes fueron considerados por antonomasia como "los soberanos", o sea los árbitros supremos de los destinos de sus pueblos.

La soberanía, según la concibió Jean Bodin, es una fuerza de unificación, afirmación, independencia del Estado que reside en la persona del monarca y no en la comunidad política. Es, además, un atributo absoluto y perpetuo. Comprende en primer lugar la facultad de hacer leyes pero aquel que las hace no puede ser sometido a ellas, por que de lo contrario no sería soberano.

El pueblo solo tiene deberes pero no derechos respecto de el.

Otra parte importante en la elaboración conceptual de la soberanía fue el de Tomas Hobbes (1588-1679), empezó por explicar el origen del Estado, para lo cual afirmo que el hombre es, por su natural condición, un ser egoísta, insociable, animado de un deseo perpetuo e insaciable de poder.

"El hombre es el lobo del hombre " , concluyo Hobbes.

Pero si bien el hombre es el lobo del hombre, es tan bien un ser dotado de razón y busco la manera de superar el estado de naturaleza. Para eso intento constituir una asociación política basada en el renunciamiento voluntario del derecho absoluto que cada individuo tenia sobre las cosas y creo un poder soberano situado por encima de todos los hombres, que no podía ser resistido individual ni colectivamente por estos.

Así, pues, "contractualmente" los hombres convivieron en enajenar todos sus derechos naturales a favor de la colectividad y crearon una maquina omnipotente que ejerció autoridad ilimitada sobre todas las personas y se comprometieron a acatar las decisiones del soberano.

Como puede verse, Hobbes fundo la soberanía en el Contrato Social y la entendió como la capacidad que posee el gobernante para decidir por si solo, en ultima y definitiva instancia, sobre los asuntos del Estado.

El filosofo Jean Locke ( 1632-1704), elaboro una revolucionaria teoría del Estado, de la soberanía y del poder político.

Impugno el ejercicio absolutista del poder, atribuyo al pueblo la facultad de autodeterminarse y fundo un sistema de libertad política sobre las mismas

hipótesis – estado de naturaleza, contrato social y estado de sociedad- que sirvieron a Hobbes para justificar su absolutismo.

Locke sostuvo que el individuo, al formar la sociedad política, no renunció en favor del Estado todos sus derechos sino que se reservó un cúmulo de ellos, sobre los que fincó su libertad civil y política.

Para Locke la soberanía reside en el pueblo, de modo que la voluntad popular se afirma como suprema y la legitimidad de los gobiernos se mide por el consentimiento mayoritario.

Rousseau propuso una explicación contractualista de la sociedad política, pero dio al contrato social la categoría de postulado de la razón y no de hecho histórico.

Al tratar la soberanía Rousseau manifiesta : "si el Estado no es más que una persona moral, cuya vida consiste en la reunión de sus miembros y si su cuidado más importante es el de su propia conservación, necesita una fuerza universal y compulsiva para mover y disponer todas las partes del modo más conveniente al todo. Así como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, así también el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos; y a este mismo poder, dirigido por la Voluntad General, se le da, como tengo dicho, el nombre de soberanía".

El pensamiento de Rousseau se incorporó, por la vía de la revolución francesa al derecho Constitucional de los países civilizados. El artículo tercero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en Francia el 26 de Agosto de 1789, decía que " el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación" y que "ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella".

El principio de soberanía popular, desde entonces, es el fundamento de los regímenes democráticos.

## **VOLUNTAD GENERAL**

Es una expresión típica del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. El filósofo ginebrino reconoce dos clases de voluntad: la Voluntad Particular y la Voluntad General. La primera es la que corresponde separadamente a cada uno de los miembros de la sociedad política o a los grupos y corporaciones que dentro de ella existen, y que, por su naturaleza, se inclina hacia los privilegios. La segunda nace de la coincidencia de intereses entre los componentes de la sociedad y por tanto persigue el bienestar general y se inclina hacia la igualdad.

Esto dice Rousseau a propósito del tema de la soberanía. Puesto que el Estado requiere una fuerza universal y compulsiva para mover y disponer todas las partes del modo más conveniente al todo, solamente la Voluntad General puede dirigirla con miras a alcanzar el fin primario de la sociedad política, que es el bienestar de todos. Cualquier imposición de la Voluntad Particular es ilegítima y no vale como expresión de soberanía. Ni individuos y corporaciones pueden ser sujetos soberanos: en el pueblo la única sede de la soberanía. La soberanía es, por consiguiente, un acto auténtico de la voluntad general. " La primera y más importante consecuencia de los principios hasta aquí establecidos es que sólo la Voluntad General puede dirigir las fuerzas del Estado.

En el contrato social de Juan Jacobo esta expresión indica la voluntad colectiva del cuerpo político que tiene el interés común.

Esta reside en el pueblo y se manifiesta a través de la ley, que es votada directamente por el pueblo reunido en Asamblea: de este modo garantiza la

libertad misma del ciudadano en lugar de limitarla. Este último, en cuanto participe de la Voluntad General es, en efecto, soberano y en cuanto es dirigido, es súbdito pero súbdito libre, porque el obedecer a la Ley que el ha contribuido a crear, obedece a una voluntad que es también su auténtica voluntad, su deseo natural de justicia.

La libertad natural se sustituye con la libertad civil, que consiste en obedecer sólo a la Ley, en doblegarse a la Voluntad General y nunca a la Voluntad Particular. Esto implica una sociedad de pequeñas dimensiones, una ciudad-Estado, en la que es posible una democracia directa; solo aquí puede realizar el hombre su virtud tanto ética como civil.

Rousseau distingue la Voluntad General de la Voluntad Particular, que tiende al interés particular, y de la voluntad de todos, que es una mera suma de voluntades particulares y, como estas, tiende al interés privado. La Voluntad General se distingue, pues, por la calidad, por su carácter ético. O sea por el interés común que se propone, y no por el número de votos, por lo cual teóricamente puede ser expresada aun por una sola persona. Sin embargo, en el Contrato Social Rousseau introduce como método empírico para reconocerla el criterio de la mayoría : la Voluntad General, a pesar de que en rigor de términos no sea la voluntad de los más numerosos, se declara en la práctica a través de la voluntad de la multitud, en aquellos lugares en que todos los ciudadanos participan en el voto. De este modo, la voluntad general llega a ser la voluntad racional del Estado y al mismo tiempo la voluntad racional del pueblo y del individuo, y del individuo, cuya voluntad esta de acuerdo con la del Estado .

Con esto Rousseau trata de superar la antítesis tradicional entre el individuo y el Estado, entre la libertad y la autoridad, y fundamenta la teoría moderna de la soberanía popular.

La historia de Voluntad General no termina con Rousseau. De ahí en adelante el pensamiento político de Rousseau es reivindicado como parte de la propia historia tanto por los defensores de la tradición democrática liberal como por los de la tradición totalitaria democrática. Ya en la Asamblea Nacional se menciona el nombre de Rousseau para defender el cuerpo representativo como voz de la Voluntad General o de la soberanía popular, en un momento en el que el pueblo tiene todavía necesidad de ser "iluminado". Desde el final de 1791, en cambio, Rousseau es el ídolo del pueblo y la Voluntad General se convierte en la "voluntad del pueblo". Los Jacobinos, en particular, se proponen realizar un Estado inspirado en "El Contrato Social", y basado en la "virtud" y el "patriotismo"; pero ya que también en este caso se considera que el pueblo no está suficiente y adecuadamente educado para manifestar la Voluntad General, Robespierre se arroga el derecho de hablar en nombre de la misma o del pueblo y señala a todos los disidentes como enemigos del pueblo o del Estado, caracterizando en nombre de tales principios el período sanguinario de la revolución que pasó a la historia con el nombre de Terror.

Después de él, Babeuf, también imbuido totalmente en el espíritu de Rousseau, concibe la idea de la insurrección popular y de la democracia directa, pero mientras al principio piensa que la Voluntad General puede manifestarse a través de una dictadura popular, después de la caída de Robespierre decide que debe ser un grupo restringido y seleccionado el que conspire para tomar el poder y que represente luego la voluntad del pueblo.

La teoría de la Voluntad General se relaciona frecuentemente con el mismo pensamiento marxista y de sus herederos, ya que también para estos la sociedad libre es aquella en la que todos obedecen la Voluntad General; se trata únicamente de encontrar el tipo justo de sociedad, en la que el interés egoísta coincida con el general, en la que anulen el egocentrismo y el apego individual a la propia utilidad, y en la que el individuo se realice en la colectividad. Las sociedades totalitarias inspiradas en el marxismo-leninismo son consideradas por

muchos autores como verdaderas herederas del espíritu de Rousseau; aunque en ellas la democracia tiene en realidad un carácter antiparlamentario y la voluntad del pueblo pretende confirmarse directamente, a través de las decisiones del partido; aunque en ellas se aspira a la unanimidad y solo se admite un camino recto y una sola voluntad recta, cuya manifestación es la comunidad, colectividad o estado. Es opinión común que también las modernas sociedades socialistas, cuyo socialismo es ajeno a la tradición de marxismoleninismo, se inspiran en El Contrato Social de Rousseau y en el concepto de Voluntad General.

## **PARTICIPACION CIUDADANA EN ESTADOS UNIDOS**

La participación de los ciudadanos en el gobierno tiene raíces profundas en la cultura política de los Estados Unidos, se resume en las Asambleas Populares abiertas que tienen lugar, hoy en día, en muchas poblaciones de Nueva Inglaterra. Por supuesto, desde la antigüedad se ha reconocido el valor de la participación ciudadana activa para promover un desarrollo político sano.

Por ejemplo, Aristóteles deposita mayor confianza en la sabiduría colectiva de los ciudadanos que en la sagacidad de cualquier individuo.

De acuerdo con G.D.H. Cole " la teoría del Contrato social es tan antigua y tan engañosa como los sofistas griegos", esta teoría, junto con el concepto de Voluntad General, tal como fue popularizada por Rousseau, ejerció una gran influencia en los dirigentes de la revolución Norteamericana.

Si bien hay consenso acerca de que los ciudadanos deben tener una participación informada y activa en el sistema de gobierno, hay un gran desacuerdo acerca de las formas y de la medida en que debe realizarse la

participación ciudadana. En uno de los extremos prevalece el punto de vista de que los ciudadanos deben elaborar directamente las leyes y desempeñar todos los cargos públicos dedicando a ello parte de su tiempo.

En el extremo opuesto la teoría de la retroalimentación del liderazgo limita el papel de los ciudadanos básicamente a la elección periódica de funcionarios públicos quienes, proponiendo políticas, les brindaran el liderazgo.

La retroalimentación de los ciudadanos acerca de las propuestas puede provocar que los funcionarios electos las modifiquen antes de su realización. Sin embargo, la responsabilidad de la toma de decisiones permanece en manos de los funcionarios

La amplia diversidad que exhiben los proyectos y programas gubernamentales, por lo que concierne a su importancia y a su impacto a la ciudadanía indica que la participación ciudadana es más necesaria y tiene mayores alcances en algunos proyectos que en otros. Los programas gubernamentales se pueden llevar a cabo sin recurrir a la participación directa de los ciudadanos depositando toda su confianza en los representantes electos, para garantizar así que los puntos de vista y necesidades públicas se reflejan en los planes y programas que desarrollan los cuerpos legislativos, los planificadores profesionales y los burócratas. Sin embargo la participación activa y amplia de los ciudadanos es esencial para el mejor funcionamiento de las diferentes unidades del gobierno.

La participación debe ser permanente, comienza en la fase de planificación de un nuevo programa o proyecto y continúa después de la ejecución, a fin de asegurar la efectividad del proyecto o programa. En la medida de lo posible, todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades de participar, a la disponibilidad de la información necesaria y a la oportunidad para expresar sus puntos de vista.

Mucho puede alegarse a favor de la participación ciudadana, de manera activa y significativa aduciendo que los programas de gobierno afectan directamente las vidas de los ciudadanos, y que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios.

Un segundo beneficio potencial de la participación ciudadana se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales.

Desde el punto de vista gubernamental, el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones tiene la tercera ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican.

En cuarto lugar, la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados. El conocimiento es poder y los ciudadanos bien informados son más capaces de juzgar la calidad en el desempeño de las funciones gubernamentales.

## TIPOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN ESTADOS UNIDOS

La votación en las elecciones y referendums es solamente una forma de la participación ciudadana. Otras formas son de importancia mayor o igual en algunas situaciones. Clasificamos estas formas como activas o pasivas

## FORMAS PASIVAS

Las formas pasivas de participación ciudadana incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar que percepción tienen los ciudadanos respecto de los problemas y su opinión acerca de los planes y opciones. Los ciudadanos juegan un papel activo al proporcionar elementos para el sistema de planificación, los funcionarios públicos suelen recurrir a las formas pasivas de participación ciudadana para encontrar el apoyo del público para los proyectos que desean llevar a cabo.

Con respecto a los aspectos de la información en la participación pasiva los funcionarios de gobierno preparan y distribuyen publicaciones informativas para despertar el interés y explicar conceptos, temas y procedimientos.

## FORMAS ACTIVAS

Las formas activas de participación ciudadana varían desde la Asamblea Popular Abierta hasta la Iniciativa Distrital y la Reunión de Protesta.

- La Asamblea Popular De Nueva Inglaterra.

La forma más antigua y directa de participación ciudadana se observa en muchos poblados de Nueva Inglaterra, donde los votantes asisten a Asambleas Populares y toman decisiones directamente sobre todos los asuntos locales. Los votantes, por supuesto, son orientados en el proceso de toma de decisiones por el comité financiero y el directorio de planificación de la localidad, así como por otros funcionarios locales.

- Audiencias Publicas.

En los gobiernos locales son consejos electos, la forma más antigua de participación ciudadana activa en la toma de decisiones incluye Audiencias Publicas formales en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista y, en algunas Audiencias, de cuestionar a los funcionarios. Los procedimientos administrativos estatales ordenan que las dependencias administrativas deben realizar Audiencias Publicas antes de emitir normas y regulaciones o de emprender proyectos específicos.

Las Audiencias no desplazan a la autoridad que debe tomar decisiones, pero pueden inducir a los funcionarios públicos a modificar sus puntos de vista y propuestas originales. Los funcionarios deben considerar seriamente los puntos de vista expresados por los ciudadanos, de lo contrario, la audiencia publica se convertirá en poco mas que un ritual previo de consulta.

- Comites De Consulta De Los Ciudadanos.

Los propósitos legitimos de estos dos tipos de Comité –permanentes y según la ocasión- son similares: 1) proporcionar a los ciudadanos una oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones, 2) mejorar las comunicaciones bilaterales entre los ciudadanos en diversas áreas funcionales.

El proceso de selección de los miembros del Comité es crucial para que se les confiera legitimidad y puedan actuar para el logro de sus metas. La mayoría de los Comités se componen solamente de miembros designados. Las principales ventajas de este método de selección son que esta se realiza con base en la pericia y en los intereses de las personas, y el equilibrio en la composición de los miembros en términos de su situación geográfica, ética, racial, socioeconómica y otras características.

En algunas ciudades se han previsto organizaciones vecinales que llevan a cabo las nominaciones para los nombramientos de los miembros del comité y en otras ciudades, para elegir a los miembros del comité vecinal. Mientras que la elección de los miembros puede parecer más democrática, el uso de este método de selección tiene como resultado que ciertos grupos estén demasiado representados y otros no lo están suficientemente. En ocasiones se emplea un sistema combinado de elección y nombramiento para obtener ventajas de cada uno de esos géneros, de tal manera que se realiza primero la elección y luego el nombramiento, con el fin de obtener un comité mas equilibrado.

Una encuesta realizada por la Comisión Consultiva de los Estados Unidos acerca de las Relaciones Intergubernamentales y la Asociación Internacional para la Administración Urbana revelo que aproximadamente el 95% de las ciudades y el 91% de los condados informaron que contaban con uno o más Comités Cívicos de Asesoría <sup>35</sup>

- El Consejo Metropolitano De Las Ciudades Gemelas.

Minnesota ha adoptado un enfoque interesante para la planificación y el desarrollo. La Legislatura estatal de 1967 creó un Consejo Metropolitano para el área de los siete condados de las Ciudades Gemelas y autorizo al Gobernador a nombrar a su Director, así como a dieciséis ciudadanos como miembros, con la aprobación del Senado. <sup>36</sup>

Bajo la dirección de la Legislatura, el consejo prepara una guía de desarrollo que fue seguida por todas las dependencias publicas, inclusive las autoridades publicas estatales. También se pidió al consejo preparar y adoptar planes políticos para cada comisión operativa metropolitana, y cada comisión

<sup>35</sup> JOSEPH ZIMMERMAN, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, PAG 21

<sup>36</sup> IBIDEM PAG 23

debía preparar un programa de desarrollo tendiente a la ejecución de los planes políticos sujetos a la aprobación del consejo.

- Redacción Y Enmienda De Las Actas Constitutivas.

A menudo, los ciudadanos influyen de manera importante en la redacción y enmienda de las Actas Constitutivas de los gobiernos locales. Una carta Constitutiva es la Ley Fundamental de un gobierno local y, en este aspecto, es similar a la Constitución del Estado o la Nación. Solamente Alabama, Kentucky y Virginia no permiten, a los gobiernos locales, hacer enmiendas a las actas ya redactadas, mientras que en algunos otros Estados se restringe la autoridad para redactar una acta a ciertos tipos ya especificados de entidades, como las Ciudades y los pueblos en Massachusetts o se toman en cuenta características demográficas, tales como las ciudades con mas de 5,000 habitantes en el caso de Texas. En varios Estados, los ciudadanos pueden usar la iniciativa, con el fin de crear comisiones encargadas de las Actas Constitutivas, típicamente, se elige o se nombra un Comité Cívico de este tipo para redactar una nueva acta o para revisar la existente, y determinar la necesidad de hacer enmiendas.

- El Referendum.

Por medio de los referendums populares, los ciudadanos tienen, con frecuencia, la oportunidad de hacer saber a quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población, sobre algún punto controvertido, y pueden, también llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto.

Un órgano de gobierno puede decidirse a emplear el referéndum de recomendación, que no conlleva un compromiso, para determinar los puntos de vista populares acerca de un determinado asunto. En otros casos, el órgano gubernamental puede elegir que los votantes tomen la decisión, en virtud de la

ACTAS DE LA COMISION DE  
ESTUDIOS Y REFORMAS  
MAYO DE 1954

gran importancia del asunto o por un deseo de evitar el enfrentamiento con un gran número de votantes, que podría producirse al tomar una decisión sobre algún punto que tiene una gran carga emocional para ellos.

En varios Estados, los ciudadanos pueden utilizar el referéndum de protesta o de petición, para retrasar y posiblemente evitar que entre en vigor una Ley promulgada por la legislatura local o estatal. Se proporciona un periodo de espera, usualmente de 90 días, antes de que se haga efectiva una acta legislativa con el fin de notificar a los ciudadanos de la nueva ley. Si el número requerido de votantes ( de 2 al 10 % de los votantes para la elección de Gobernador, en distintos Estados) firma la petición, la medida debe ser sometida a la aprobación de los votantes mediante una elección especial o general y puede ser rechazada por mayoría.

- La Iniciativa

Actualmente 23 Estados permiten el uso de la Iniciativa, un tipo de legislación directa, de carácter positivo que permite que los votantes promulguen leyes sin la acción del cuerpo legislativo. En el caso de la Iniciativa Directa, es posible someter a una votación, general o especial, una petición firmada por un determinado número de votantes, el texto de ella se incluye directamente en las boletas de dicha votación. En la Iniciativa Indirecta, la medida que se ha propuesto mediante la petición, se trasmite al cuerpo legislativo, el cual tendrá cierto plazo para actuar al respecto. Si la legislatura deja de actuar o enmienda la petición, entonces, se incluye la petición original en las boletas del referéndum para que los votantes decidan al respecto.

Los ciudadanos pueden, también, hacer circular peticiones para llevar a cabo un referéndum sin compromiso acerca de un determinado asunto.

- La Convocatoria.

La Convocatoria, esta diseñada para que los funcionarios públicos respondan continuamente a los votantes, al autorizar a estos a realizar una elección especial para determinar si uno o varios funcionarios deben permanecer o no en sus puestos. Las Constituciones de 14 Estados reconocen el uso de la Convocatoria, y muchas actas constitutivas elaboradas y adoptadas de manera local también permiten la Convocatoria.

# EL REFERENDUM Y EL PLEBISCITO

## PLEBISCITO

Del latín *plebiscitum* M. – Ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las ordenes superiores de la República, a propuesta de un Tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, siendo después obligatoria para todo el pueblo.

Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos. En los Estados modernos, y especialmente en Francia, durante los Bonaparte se ha llamado plebiscito a la consulta hecha al pueblo y la manifestación hecha por este por medio del sufragio universal, de que aprobaba o desaprobaba un cambio político de importancia, como la institución del Imperio, o bien optaba por nacionalidad determinada. Es una medida política con la cual se ha tratado de dar carácter de legalidad a las revoluciones, golpes de Estado y otros actos de fuerza

37

Plebiscito. (Del latín *Plebiscitum*) m. Forma de democracia por la cual los habitantes de un territorio pueden aprobar o rechazar mediante votación una cuestión propuesta por el poder ejecutivo. Generalmente el plebiscito se ha utilizado para decidir la nacionalidad de los habitantes de un determinado territorio objeto de disputa por parte de varios Estados. <sup>38</sup>

<sup>37</sup> ENCICLOPEDIA ESPASA CALPE, TOMO 45, PAG 694

<sup>38</sup> ENCICLOPEDIA SALVAT, TOMO 10, PAG 2691

## EL PLEBISCITO EN EL DERECHO ROMANO

Haciendo referencia a los plebiscitos como fuentes formales de la historia externa del Derecho Romano, el maestro Floris Margadant dice: "son medidas administrativas o Legislativas, tomadas por los *Concilia Plebis* e inicialmente validas solo para la plebe misma. Pero desde la *Lex Hortencia*, de 287 A.C. la Roma patricia también tendrá que acatar estos plebiscitos. Tal cosa fue prueba de una espectacular derrota de los patricios, que la historiografía romana prefiere dejar en discreta penumbra".

A partir de esta *Lex Hortencia*, se designa también a los plebiscitos con el nombre genérico de *Leges*. Sin embargo, podemos muchas veces distinguir los plebiscitos posteriores y las *Leges Rogatae*, por el hecho de que aquellos llevan un solo nombre, el del Tribuno que tomo la iniciativa (por ejemplo, *Lex Cincia*), mientras que las *Leges Rogatae* llevaban dos, es decir, los de ambos cónsules (por ejemplo, *Lex Papia-Poppaea*).<sup>39</sup>

El plebiscito en el Derecho Romano como podemos apreciar tenia un carácter verdaderamente formal, o mejor dicho "como modo de manifestación del Derecho".<sup>40</sup>

Esta situación ha dado lugar a que los estudiosos del derecho romano, a través de enconadas luchas hayan tratado de demostrar en donde radicaba la fuerza obligatoria de los plebiscitos, y así, nos permitiremos transcribir textualmente estas polémicas Doctrinas, apoyándonos en la referencia de que ellas hace la enciclopedia Espasa Calpe.

<sup>39</sup> MARGADANT GUILLERMO, EL DERECHO ROMANO PRIVADO, PAG. 50

“Como ocurre en todas las instituciones que han sufrido un cambio radical en su evolución histórica, no puede darse un concepto del plebiscito que convenga a todos las épocas de su desarrollo. En un principio fueron los plebiscitos simples acuerdos de la plebe considerada como cuerpo social político, y así lo define Festo: *quae, plebs, sub, suffragio, sine, patribus, jussit, jubet, atque, constituit*, conceptos ambos redundados en la definición de Justiniano: *quod plebs, plebio magistrato, interrogante, veluti, tribuno, constitubat*. Aparecieron al parecer los *concilia plebis*, con la creación de los Tribunos, que los presidían y solo obligaban a los plebeyos. Plebiscitos en este genero fueron el *Icilum* y el *Pubilium Voleronis*; y cuando recaían sobre un asunto de carácter general para todos los ciudadanos como el plebiscito *Terentium* tenían únicamente el carácter de peticiones y solo adquieren fuerza obligatoria cuando eran aprobadas por el *populus* en los Comicios Centuriados.

Esta condición o alcance de los plebiscitos, cambio, aumentando su fuerza hasta llegar a obligar a todos los ciudadanos como consecuencia de la importancia adquirida por la plebe. A sus reuniones llegaron a asistir todos los ciudadanos. Convirtiéndose así la *Concilia Plebis* en verdaderos *Comitia Tributa*, de los que solo se diferenciaban por el nombre y en que los primeros eran presididos por los Tribunos E ediles plebeyos y los segundos por los otros Magistrados.

La época y la manera como tuvo lugar este cambio radical en la fuerza obligatoria de los plebiscitos no están claras. Tres leyes intervinieron en ello. La primera fue la *Valeria Horatia*, que dispuso: *ut, quod, tributim, plebis, jussisit, populum, teneret*; la segunda la *Publilia Philonis* que mando: *ut plebiscito omnes, quintis teneret*, y la tercera la *Ley Hortencia*, que ordenó: *ut plebiscito, universum, populum, teneret*, cuyas disposiciones nos transcriben los autores antiguos, sin dar de ellas mas noticia que la palabra transcrita. Por ellas parece a primera vista que las tres leyes dispusieron lo mismo, pero los escritores no lo han creído así y

\* IBIDEM, PAG 41

han emitido tan diversas opiniones sobre el alcance de cada una de ellas, que esta cuestión constituye una de las más arduas y debatidas de la historia del derecho Romano.

Prescindiendo de si los textos han sido alterados y confundidos, cosa que algún autor sospecho, esas opiniones pueden clasificarse para mejor apreciarlas y recordarlas, en varios grupos, y para entenderlas es preciso tener presente que se relacionan con la admisión de la distinción entre la *Senatus Auctoritas*, distinción que algunos niegan, y con el hecho de que si las leyes en cuestión versaron o no, sobre la necesidad de tales autorizaciones para que los plebiscitos tuvieran fuerza obligatoria general

Esta variedad de expresiones hay que relacionarlas con la lucha sostenida entre patricios y plebeyos, a lo cual ha de recurrirse para explicar las disposiciones de trascendencia política de aquel periodo.

Según la Ley *Valena Horatia*, dio fuerza obligatoria a los plebiscitos para todo el *populus*, causa sin lugar a duda, de que de hecho asistían diferentes clases de éste a los *Concilia Plebis*, y los patricios resistirían como es natural esta disposición alegando que la fuerza obligatoria no les alcanzaba a ellos, por los que la Ley *Publilia Philonis* resolvió la cuestión en sentido de que los plebiscitos también obligaban a los quintes Pero tuvo que continuar la resistencia por parte de ciertos patricios y aristócratas, que alegarían no ser quirites propiamente dichos, por lo que la Ley *Hortencia* para terminar con esta clase de discusiones, ordenó que los plebiscitos fuesen observados por todos sin distinción y consideró como distinta la cuestión de si los plebiscitos precisaban o no la *Senatus Auctoritas*. Lo que explica el alcance de las leyes enunciadas

Puede afirmarse que antes de la Ley *Hortensia* precedieran los plebiscitos la *Senatus Auctoritas*, lo debió ser conveniente en la práctica, ya que después de dicha ley no hubo necesidad de ello, no porque la suprimiese legalmente, sino

como consecuencia de lo absoluto del mandato de que los plebiscitos obligasen a todos. Prueba de esto fue que cuando triunfó, la reacción aristocrática representada por Sila y se quiso reducir el poder del tribunado, se estableció legalmente para los plebiscitos, la necesidad de la previa *Senatus Auctoritas* aún cuando por poco tiempo, ya que fue abolida por Pompeyo.

Desde el siglo V en Roma los plebiscitos fueron equiparados a los *populicitos*, y por lo tanto, se consideraron como verdaderas leyes generales.

Las mismas fuentes dan nombre de leyes a los plebiscitos y estos se formaban con los mismos tramites que aquellas, hasta el punto de que para distinguir una Ley *Centuriada* o *Curiada* de un plebiscito, salvo que se conozca su origen no existe otra regla sino la de que generalmente aquella suele llevar dos nombres, mientras que el plebiscito lleva solamente uno.

Desde la Ley *Valeria Horatia* y durante siglo y medio, los plebiscitos tuvieron como principal objetivo el establecimiento de la igualdad política entre la plebe y los patricios. El fomento de los intereses materiales de aquellos, la transferencia a los comicios por tribus, la facultad de nombrar a los Magistrados menores ó extraordinarios y la limitación de la independencia administrativa del senado, también fueron de la incumbencia de los plebiscitos.

Promulgada la Ley *Hortensia* y aceptada por todos, la fuerza legal de los plebiscitos fue el elemento principal de la legislación durante los tres últimos siglos de la República, no solamente en la esfera Patricio – Constitucional, sino también en la del Derecho Civil y Penal y aun en la de los asuntos religiosos, financieros, extranjeros, y provinciales; que hasta entonces habían sido de la competencia casi exclusiva del Senado.

Mención especial merece el plebiscito *Sempronianum*, por representar una sección al principio de que las leyes Romanas solo obligaban a los ciudadanos romanos y no a los peregrinos, latinos, y socios, obedeciendo esta disposición a

que, para burlar las leyes contra la usura, los banqueros hacían figurar como prestamistas a peregrinos, latinos o socios y a su vez cuando estos eran prestatarios tampoco disfrutaban de las ventajas de dichas leyes.

Para evitar esto, el plebiscito mandó al pretor peregrino que aplicase estas leyes dictadas para los ciudadanos también en los casos de mutuo entre socio y latinos y ciudadanos, en virtud de *su Imperium Magistraticio*.

Con el establecimiento del Imperio, especialmente a partir de Tiberio, desaparecieron los plebiscitos como elementos de la legislación, pues el pueblo dejó de ejercer el poder legislativo.<sup>41</sup>

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PLEBISCITO

El plebiscito desaparece con el establecimiento del Imperio, y los más importante aun: de una auténtica figura jurídica pasa transformarse en una figura de naturaleza política.

Este cambio radical en cuanto a la concepción del plebiscito, obedeció a tomar el vocablo, en su rigurosa etimología ( que cita a la plebe), y no en cuanto al contenido esencialmente jurídico del derecho romano.

No queremos apuntar con esto, ignorancia en los gobernantes, sino más bien conveniencia por parte de estos en cuanto a la aceptación etimológica representada. Lo que se hace comprensible si tomamos en cuenta que el plebiscito en su moderna concepción hace su aparición en el siglo XIV, en plena Edad Media, como medida que limitaba al monarca para vender sus heredades y como medio de legitimación para la anexión de territorios, en caso de guerras de conquista. De esta manera, era lógico que las casas reinantes buscasen el medio

---

<sup>41</sup> ENCICLOPEDIA ESPASA CALPE, TOMO 45, PAG 694-696

idóneo que pudiera evitar la fuga de sus posesiones, debido a la voluntad caprichosa de alguno de sus descendientes, y a la vez el medio de hacer legítima una usurpación a raíz de una victoriosa guerra de conquista.

Para el logro del primero de los propósitos, recurren al romanticismo del pueblo (tan arraigado territorial y espiritualmente) , para que fuera este en última instancia, manifestando su opinión a través de la consulta hecha por el monarca (plebiscito), el que se adhiriera o no a la decisión de este último.

Para el segundo de los propósitos, el monarca vencedor exigía del monarca vencido, la consulta de este último a su pueblo (plebiscito), que debía ser afirmativa sobre la voluntad de los habitantes de incorporarse a los dominios del monarca victorioso.

El moderno plebiscito nace pues a nuestro entender, como una limitación de carácter patrimonial al monarca y como una medida de legitimación del poder, como resultado de una guerra de conquista. Esta figura política de cuña absolutista, se transformaría siglos después con la revolución francesa en un verdadero valuarte de la democracia.

Tomando como base los datos que sobre la evolución histórica del plebiscito, aporta la Doctora Frida M. Pfirter de Armas, "podemos considerar al plebiscito como, una institución relativamente moderna aunque se encuentra algunos ejemplos en el siglo XIV, cuando el Rey de Francia no tenía el derecho de enajenar una Villa de su Reino, si los habitantes no prestaban previamente su consentimiento ". " También en el siglo XVII, al efectuarse la Cesión de Borgoña a Carlos V por Francisco I, en el tratado de Madrid de 1526" y " Cuando en 1552, Enrique II de Francia se anexa los obispados de Toul, Metz, y Verdún ".<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO 22, PAG. 375

Es el genio de Napoleon Bonaparte el que resucita y configura al plebiscito en su concepción moderna, quien recurre al plebiscito (como consulta al pueblo), para dar carácter vitalicio al consulado.

Si nos detenemos a meditar que las instituciones prevalecen sobre las personas, se reconocerá que la idea de la consulta al pueblo ha quedado plasmada para siempre y constituye una forma de ejercicio de la soberanía popular.

Las instituciones son ideales éticos que se engendran con el progreso humano, y por encima del hombre, las cuales no pueden ser abortadas por caprichos individuales y colectivos. Corrobora este enunciado el fracaso de Bonaparte al tratar de manipular a su antojo al plebiscito, ya que como dijimos esto lo limita y los esfuerzos dictatoriales tienen que buscar o echar mano de figuras jurídicas que nunca legitimaron el ambicioso deseo.

Lamentablemente en la practica, plebiscito y ambición individual frecuentemente han marchado de la mano, lo cual ha originado que este derecho político, haya sido visto con recelo desde sus principios, ya que la figura carismática de algunos gobernantes aunada y generada por la ignorancia popular, han distorsionado la esencia pura de este derecho, dando al gobernante poderes omnimodos para la consecución de fines personales.

En el curso de la historia han existido hombres valiosos que se han dejado llevar por ese hechizo avasallador que es la política, y a los cuales ha sometido y llevado al fracaso su sentimiento de "elegidos", sobrestimacion que los lleva a tratar de hacer objetivamente popular por lo que únicamente es individual.

Mucho de lo hasta aqui señalado, ha originado que en la actualidad el plebiscito sea mejor aceptado en el campo del Derecho Internacional, pues los

plebiscitos celebrados en este siglo a nivel de Estado, han servido para distorsionar completamente la esencia del mismo.

Como antecedentes de esta institución, en el siglo pasado se citan los plebiscitos ocurridos en Avignon, Saboya y Niza para incorporar a Francia sus respectivos territorios. Se cita también el Tratado de París de 1856 sobre los principados de Moldavia y Velaquia, donde el plebiscito tropezó con numerosas dificultades generadas por la interferencia de las potencias y él alo del gobierno Turco.

"Mas importancia tienen los plebiscitos históricamente, los de Toscana, Sicilia, Napoles, Umbria, Venecia y Roma, encaminados a la unidad de Italia" <sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> URIBE VARGAS DIEGO, EL REFERENDUM, PAG. 122

## REFERENDUM

Sobre este tema, el maestro argentino Carlos Sánchez Viamonte nos dice: "es frecuente reservar la palabra sufragio, o por lo menos emplearla de un modo exclusivo, para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero o segundo grado. Pero también merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario. Se llama referéndum y en términos generales plebiscito, la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo..." "este derecho estaría comprendido entre los enumerados que nacen de la soberanía del pueblo. Por Ley podría autorizarse este recurso si el Congreso lo considera necesario, sea como sistema o como procedimiento especial en algún caso determinado" <sup>44</sup>

Manuel García Pelayo dice " el referéndum es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias".

Según el maestro García Pelayo, el referéndum se clasifica en :

Por su fundamento jurídico	Obligatorio Facultativo
Por su eficacia jurídica	de Ratificación o Sanción Consultivo Revocación

---

<sup>44</sup> SANCHEZ VIAMONTE CARLOS, MANUAL DE DERECHO POLITICO, PAG. 195

## POR SU FUNDAMENTO JURIDICO

- a) **Obligatorio.** Cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.
- b) **Facultativo.** Cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras o del Jefe del Estado.

## POR SU EFICACIA JURIDICA

- a) **De ratificación o sanción.** Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente el jefe de Estado).
- b) **Consultivo.** Cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades ordinarias.<sup>45</sup>

Karl Schmitt.- El maestro alemán, nos dice acerca del referéndum: " la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo, se llama referéndum, pudiendo ser: general obligatorio, obligatorio para determinadas clases de ley y facultativo.

Bielsa.- " el referéndum es el acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales".

---

<sup>45</sup> GARCIA PELAYO M. , DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, PAG. 187

Bidart Campos.- "Se llama referéndum, toda consulta al cuerpo electoral sea que recaiga sobre leyes, Constitución, reformas, decisiones políticas o de gobierno, etc.; se clasifican en consultivo, decisivo, obligatorio y facultativo".<sup>46</sup>

Oberhaltzer.- "es la sumisión al voto popular, para su aprobación o desaprobación, de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por las Asambleas Legislativas"<sup>47</sup>

Adolfo Posada.- "El referéndum, es una de las formas históricas de la intervención directa del cuerpo electoral, representación Constitucional o legal del pueblo, no el pueblo mismo en la sanción de las leyes o en determinadas manifestaciones del gobierno" .<sup>48</sup>

Hans Kelsen.- " en el proceso legislativo es preciso combinar en cierta medida, el principio de la democracia indirecta con el de la directa.

Tal combinación esta constituida por la institución de la iniciativa popular. Otra forma de combinación de la democracia directa y la indirecta es el referéndum, de acuerdo con el cual ciertos proyectos aprobados por el Parlamento tienen que ser sometidos al voto popular para obtener fuerza de ley. Es posible que las Constituciones estipulen, que cuando cierto numero de ciudadanos lo pida, un proyecto aprobado por el parlamento deberá someterse a un referéndum; o que establezcan que la iniciativa popular pueda proponer a la vez un proyecto y exigir que sea sometido al referéndum. Mientras más grande es el uso que de estas instituciones se hace, mayor es la aproximación al ideal de la democracia directa "<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> CITADOS POR BURGOA IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PAG. 649 Y 650

<sup>47</sup> ESPASA CALPE, TOMO 50, PAG. 5

<sup>48</sup> IBIDEM, TOMO 50, PAG. 5 A 7

<sup>49</sup> KELSEN HANS, TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y EL ESTADO, PAG. 355



El obligatorio se efectúa en virtud de disposiciones Constitucionales y la Ley no entra en vigor mas que en el caso de que se haya practicado el referéndum, dando un resultado afirmativo.

El referéndum facultativo unas veces se presenta solo y otras veces va acompañado de iniciativa popular. Cuando se presenta solo, consiste en que, habiéndose hecho espontáneamente una Ley por el Poder Legislativo, y habiéndose publicado, los ciudadanos pueden solicitar durante cierto plazo, que se someta al referéndum, para lo cual basta una petición que reúna cierto numero de miles de firmas.

El referéndum facultativo unido a la iniciativa popular, consiste en el hecho de que son los ciudadanos y no la legislatura, quienes toman la iniciativa de Ley.

El referéndum de ratificación puede emplearse para las leyes Constitucionales o también para las leyes ordinarias.

El referéndum es la institución mediante la cual puede combinarse útilmente la organización representativa de los estados modernos y la democracia directa de los estados antiguos; expresa la verdadera formula conciliadora, del gobierno semi-directo".<sup>51</sup>

Diego Uribe Vargas.- " este reforzamiento de la idea democrática, consultas directas debidamente institucionalizadas y con garantías para evitar el abuso, es lo que algunos denominan: democracia semi-directa.

Esta ampliación de los elementos democráticos mediante el concurso del propio cuerpo electoral, cuyo papel hasta ahora se reserva al simple acto del sufragio, conforma la creencia de que la democracia es tanto un fin como el propio medio para construir la sociedad igualitaria. El que aquel pueda participar masivamente en la aprobación o improbación de reformas constitucionales o de simples

---

<sup>51</sup> HARIOU MAURICE, OP. CIT., PAGES 499 -501

mandamientos legislativos, le esta agregando al concepto tradicional de una dinámica que favorece no solo la identificación entre el sujeto y el objeto del poder político, sino la garantía de que se van a superar muchas de las disputas particularistas que suelen enervar el poder decisorio de los parlamentos.

El mismo pueblo ejerciendo prerrogativas que se le reconocen como parte del cuerpo electoral, pero que hasta ahora solo puede manifestar a través de representantes, haría mas corta la distancia entre el poder teórico y el poder real.

El referéndum no solo no debilitaría al Parlamento, sino que complementaría las funciones de este a través de consultas directas, que reglamentadas por la Carta Fundamental, lejos de debilitar el régimen representativo, podrían mas bien afianzarlo.

El tecnicismo constitucional Iberoamericano oscila entre el presidencialismo y el parlamentarismo, unas veces fortaleciendo al Ejecutivo y otras a la Asamblea. El referéndum podría atenuar esta disyuntiva a fin de facilitar la mayor participación popular en las decisiones colectivas sin caer en ninguno de los extremos opuestos.

El referéndum tiene un carácter de institución permanente que fortalece a la democracia semi-directa.

El referéndum se divide en Constitucional y legislativo que se ocupa de reformas a la Carta fundamental o de la aprobación de simples mandamientos legales".<sup>52</sup>

Hector Gonzalez Uribe.- " El referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o

---

<sup>52</sup> URIBE VARGAS DIEGO, OP.CIT., PAG. 59-64

rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.

Hay numerosas clases de referéndum siendo las dos principales el referéndum legislativo y el administrativo.

El primero reviste mayor importancia y tiene diversos tipos. En la doctrina Constitucional francesa y en la practica legislativa se habla del referéndum consultivo, el referéndum de veto y el referéndum de ratificación.

Por el consultivo el gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley; por el de veto, un grupo de ciudadanos manifiesta su posición a una ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a un referéndum para su aprobación final o reprobación. Por el de ratificación se somete al pueblo la ley ya aprobada y se le pide su aceptación.

Miguel Lanz Duret.- "el gobierno semi-directo es un sistema bajo el cual, las asambleas legislativas electas, no votan las leyes sino *Ad Referendum*, es decir, bajo condición de someterlas posteriormente a la aprobación de los mismos electores, que conservan de este modo, el derecho de decir la ultima palabra por lo que toca a la elaboración legislativa.

Este sistema de gobierno se presenta bajo una triple forma:

- 1.- El referéndum propiamente dicho.
- 2.- El voto popular.
- 3.- La iniciativa popular.

El referéndum deja la decisión final en materia legislativa al pueblo mismo sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder, puede o no combinar la

legislación votada por las Cámaras o desecharla de plano sin que de tal suerte produzca ningún efecto jurídico en la Nación.

Este sistema constituye una garantía contra los abusos , el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado prueba en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder omnimodo de que disfrutaban y la imposibilidad en que han quedado los otros poderes públicos de resistir legalmente a sus mandatos, han hecho prevalecer Códigos y disposiciones inconvenientes.

Cuando los legisladores sepan que sus resoluciones carecen de fuerza y eficacia mientras no hayan sido ratificadas por el pueblo distribuido en los colegios electorales, tomarán mayores precauciones y procederán con mayor patriotismo, moralidad y desinterés, puesto que no solo se exponen a que sus votos y mandatos sean anulados sino que a la postre y después de repetidos fracasos, caiga en desprestigio el Poder Legislativo, y sus miembros desconceptuados y descalificados ante la opinión pública, se vean rechazados por la misma, privándolos de sus cargos al negarles la reelección correspondiente en los comicios inmediatos.

Hay que someter las reformas Constitucionales Federales, pues en ellas el interés nacional es palpitante y se afectan casi todos los derechos del pueblo entero".<sup>53</sup>

Ignacio Burgoa.- El distinguido jurista mexicano, respecto del referéndum menciona "en los países de gran adelanto cívico existe el referéndum popular para controlar ciertos actos de los órganos del Estado, principalmente las leyes. Los sistemas donde impera el referéndum suelen llamarse democráticos semi-directos, pues la ciudadanía tiene en ellos una intervención directa de gobierno

---

<sup>53</sup> LANZ DURET MIGUEL, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PAG. 60-63

para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por las asambleas legislativas <sup>54</sup>

El referéndum mas que una fiscalización popular, es una verdadero acto jurídico, con que en algunos casos culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin expresar razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor.

Solo es aconsejable cuando no se trate de leyes cuya comprensión necesite conocimiento especializado, ya que, la ciudadanía como unidad política, es inepta para estimar si un ordenamiento dada la complejidad de sus disposiciones es o no conveniente.

El referéndum debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de la alteración sustancial de la Constitución o sea de la sustitución de los principios ideológicos que la forman, actos estos que solo el pueblo puede realizar en ejercicio de su poder constituyente ". <sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> BURGOA ORIHUELA IGNACIO, OP.CIT., PAG. 649

## DIFERENCIAS ENTRE PLEBISCITO Y REFERENDUM

Es muy común que se confunda alcance y significado de el referéndum y el plebiscito, mismos que, no obstante, se diferencian en dos cuestiones fundamentales: Las materias o temas de aplicación y los efectos de esta.

El plebiscito ha adquirido una connotación excepcional y se usa en situaciones singulares generalmente no previstas en la Constitución ni en ninguna Ley previa que faculte a algún órgano Estatal a convocarlo. Al contrario del referéndum, que se prescribe normativamente como un mecanismo regular de consulta popular.

Al plebiscito se le ha identificado como "un recurso de las dictaduras" para legitimarse "democráticamente", manipulando la opinión pública, sin garantizar el ejercicio de los derechos políticos inherentes al orden democrático.

En síntesis, mientras el referéndum está consagrado en las leyes fundamentales de los países como un instrumento de consulta popular regulado a veces por normas reglamentarias, el plebiscito no; Este es utilizado de manera singular y ocasional en decisiones políticas de trascendencia especial, sin que, a excepción de algunos países, se encuentre plasmado en las Constituciones.

Algunos estudiosos abordan este tema de la siguiente manera:

Diego Valades.- "el referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo. La diferencia con el plebiscito reside en que este es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político."<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> IBIDEM, PAG. 650

<sup>56</sup> DIEGO VALADES, ANUARIO JURIDICO, PAG. 375

Francisco Rivera Avelais: "es pertinente diferenciar al referéndum del plebiscito, que teniendo similar connotación son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia política y el segundo para la adopción de resoluciones legales o administrativas".<sup>57</sup>

Karl Lowenstein: "en el lenguaje corriente el concepto "plebiscito" ha sido utilizado para una amplia variedad de actos de participación popular en el proceso del poder. Sin embargo, señala que aunque esta expresión se haya usado para designar votaciones para la forma de Estado, debería quedar reservada sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas".<sup>58</sup>

Carlos Sánchez Viamonte. El maestro argentino nos dice: "Se llama referéndum y en términos generales plebiscito, la respuesta que da el Cuerpo Electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo. El plebiscito es el derecho por el cual los ciudadanos emiten opinión sobre un problema fundamental que interesa a la comunidad política. Por eso el plebiscito en cualquiera de sus formas, es la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad populares, si se le utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional y se asegura la legitimidad del acto y respecto a la decisión. Los déspotas lo han utilizado y lo utilizarán para dar apariencia de legitimidad a su despotismo, o de justificación a su continuismo indefinido en el gobierno."<sup>59</sup>

El maestro apoya su crítica al plebiscito, transcribiendo las posturas de algunos autores argentinos, en relación a la triste experiencia vivida por su País,

---

<sup>57</sup> FRANCISCO RIVERA AVELAIS, DIC. UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS, PAG. 820

<sup>58</sup> KARL LOWENSTEIN, TEORIA DE LA CONSTITUCION, PAG. 331

<sup>59</sup> SANCHEZ VIAMONTE CARLOS, OP.CIT., PAG. 195, 196

durante la dictadura de Rosas en 1835, y así: Echeverría; Alberdi; López y Mitre; todos ellos autores argentinos, hacen una crítica severa sobre esta institución.

Diego Uribe Vargas. Este autor colombiano, nos da su concepción sobre el plebiscito, al diferenciarlo del referéndum de la siguiente manera:

"El plebiscito tiene un carácter eventual de decisión política, el referéndum un carácter de institución permanente que fortalece a la democracia semi-directa."<sup>60</sup>

Maurice Hauriou. Parece definir al plebiscito, cuando en su obra, *Precis Elementaire du Droit Constitutionnel*, señala. "En Francia a partir del siglo VIII, el principio de la consulta directa al pueblo sufrió una transformación puesto que el referéndum constitucional se convirtió en un plebiscito o en un llamado al pueblo, ya no sobre una Ley, sino sobre el mantenimiento en el poder de un hombre o una dinastía ( Plebiscitos de Napoleón I, para la transformación del consulado temporal en consulado vitalicio. Los de Napoleón III en 1852 y 1870). Ligado el plebiscito a la tradición bonapartista, fue rechazado por las monarquías constitucionales de 1814 y 1830, por la república de 1848, así como la tercera república".<sup>61</sup>

Aunque existe una discusión al respecto, para algunos politólogos el referéndum se caracteriza por una mayor regularidad y , por lo tanto, por una permanencia institucional, mientras que el plebiscito es de carácter ocasional y se celebra para que el pueblo se pronuncie sobre determinados hechos o sucesos extraordinarios y no sobre actos normativos. Sin embargo, la mayor parte de los autores no encuentra diferencia entre los dos conceptos y, de hecho, en la práctica internacional ambos se utilizan de manera indistinta.

Así podemos determinar que el referéndum, es la institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza

---

<sup>60</sup> URIBE VARGAS DIEGO, OP CIT., PAG. 62

una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Por otra parte, el plebiscito no afecta actos de naturaleza normativa. Se refiere mas a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.

"La diferencia entre plebiscito y referéndum es que simplemente uno esta dividido por "si" o "no", que uno ratifica la legislación y el otro puede enfocarse a la toma de decisiones – como en el caso chileno- que cambien totalmente la vida del país." <sup>62</sup>

"El plebiscito busca garantizar una legitimidad de tipo carismático o demagógico, mas que racional. El referéndum, en sentido inverso, se caracteriza por estar apegado a la legalidad y por ende a la racionalidad inherente a toda democracia. Mientras el plebiscito se hace en torno a una pregunta genérica o – como ocurre en las dictaduras- a la legitimación del poder de un individuo, el referéndum se lleva a cabo sobre un texto jurídico previamente elaborado, trátese de una Constitución , una reforma Constitucional o una Ley." <sup>63</sup>

<sup>61</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XVII, PAG 373 Y 376

<sup>62</sup> FEDERICO REYES HEROLIS, REVISTA VOZ Y VOTO, SEPTIEMBRE 1998, PAG 6

<sup>63</sup> RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID, REVISTA VOZ Y VOTO, SEPTIEMBRE 1998, PAG 10

## **CAPITULO IV**

# **EL REFERENDUM EN EL MARCO DE LA LEGISLACION MEXICANA**

## **MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL PARA INTRODUCIR EL REFERENDUM**

### **EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION DE 1917**

Es bastante probable que el Congreso Constituyente de 1916-1917, tomara en consideración para no hacer figurar en nuestra Carta Magna el Referéndum, el factor educativo. El nivel educacional del pueblo mexicano en la época de instauración del Congreso Constituyente era bastante bajo, y en consecuencia era difícil para una gran mayoría de la ciudadanía, la interpretación correcta del ejercicio de esta forma del derecho de sufragio

La universalidad del derecho de voto consagrada en el artículo 35 de nuestra Constitución Política, fue objeto de un serio debate en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917, debate que encausaron los opositores esgrimiendo como principal causa para la no aceptación del dictamen, precisamente el factor educativo de nuestro país. El Diputado Esteban Baca Calderón, representante del Décimo Distrito Electoral del Estado de Jalisco, durante la sesenta y tres sesión ordinaria del Congreso Constituyente, efectuada en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, la tarde del viernes 26 de Enero de 1917, toma la palabra en contra del dictamen sobre el artículo 35 Constitucional y se pronuncia en contra del sufragio universal, argumentando razones de tipo político y social. Apoya su postura, dando lectura en el Congreso a dos

documentos que a pedimento de él, le habían enviado los señores R. Estrada y Eduardo Hay, quienes se oponían a la universalidad del derecho de voto, argumentando razones de carácter educativo; así, el señor R. Estrada, entre otras consideraciones decía:

“La masa de población sobre la que actúan los agitadores está integrada aproximadamente por un 25% que sabe leer y escribir y un 65% de analfabetismo...”. “Juzga el autor de estas ideas que una vez que el medio analfabeto esté contrarrestado por el 50 %, por el 60% ó por el 70% de hombres conscientes que sepan leer y escribir, no tendrá razón alguna la restricción del voto...”.

Por su parte, el señor ingeniero Eduardo Hay, a través de su misiva, manifiesta entre otras cosas lo siguiente:

“... Yo he ido al campo de batalla para luchar por el pueblo y creo que mi conducta está perfectamente de acuerdo con los principios por los que fui a luchar, al pretender restringir el voto, pues en mi opinión el voto restringido es a favor del mismo elemento ignorante al que se le quita el derecho de votar, y este mal, si es que así puede llamársele, está mas ampliamente compensado con el bien emanado de la sustitución de la cantidad del voto por la calidad de voto...”.

No obstante que la voz del Congreso Constituyente la llevó el C. Diputado Luis G. Monzón, representante del Primer Distrito Electoral por el Estado de Sonora, en lo que se refiere al debate del anterior artículo, estando a favor del dictamen y que dio como resultado una aceptación unánime del mismo, y en consecuencia la universalidad del voto en México, no obstante, podemos apreciar los serios temores que el problema de la educación en México, planteaba ya al Constituyente de Querétaro.

Si el problema educacional dio lugar a enconados debates en cuanto a otorgar la universalidad del derecho de voto, es fácil apreciar que con mayor razón este

grave problema social fue un motivo lógico para la no institucionalizada del referéndum.

Consecuencia de los anteriores razonamientos, pensamos son la causa de la concepción que el artículo 41 de nuestra Constitución da a la representación popular, lo que constituye una causa de naturaleza jurídica para la no institucionalizada del referéndum en nuestra Carta Magna.

El artículo 41 de nuestra Constitución limita el ejercicio de la soberanía popular a la representación, y decimos esto en virtud de que los poderes de la Unión como los de los Estados, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se integran exceptuando el Judicial por representantes populares electos por el pueblo.

La discusión al dictamen que sobre el artículo 41 Constitucional, presenta la Comisión integrada por los señores Diputados Paulino Machorro Narvaez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, se ve retrasada desde el 25 de Diciembre de 1916, en que se efectúa su lectura, hasta el 5 de Enero de 1917; retraso que obedece a la dificultad que entrañaba el tema – La Soberanía-, que se había omitido al tocar los artículos 39 y 40 Constitucionales, aprobados sin discusión el día 26 de Diciembre de 1916.

En este debate toman parte dos distinguidos Constituyentes, el Lic. Hilario Medina, a favor del dictamen, Diputado por el Octavo Distrito Electoral de Guanajuato; y el Lic. David Pastrana Jaimes, en contra del dictamen, Diputado por el Quinto Distrito Electoral del Estado de Puebla.

El debate tiene como punto esencial, una iniciativa de la Comisión Nacional Agraria, sustentada por el Lic. David Pastrana Jaimes, tendiente a que el ejercicio de la soberanía popular se ejerza también por los municipios libres.

No obstante, de la lectura sobre la discusión de éste artículo que no transcribimos por razones de espacio, podemos llegar a la siguiente conclusión:

La soberanía sólo se ejerce por los poderes públicos. Incluso la tesis de la Comisión Nacional Agraria sustentada por el Lic. Pastrana Jaimes, no lleva otro objeto que al tratar de que se reconozca como Poderes a los contenidos en el Municipio. Por esto, y en cuanto a nuestro tema de interés, es importante mencionar que la concepción que da a la representación popular el artículo 41 de nuestra Constitución, es un obstáculo bastante serio para la institucionalizada del referéndum en nuestra Carta Magna. Apuntamos desde ahora que sólo es un obstáculo, ya que la existencia de esta forma de ejercicio del derecho de sufragio, en ningún momento están reñidas con el espíritu y los lineamientos de nuestra Constitución.

Estos tipos de razones animaron al Constituyente de 1916-1917, para no institucionalizar al referéndum. La realidad social y política de la época obligaban al legislador a sentar las bases sobre las que se desarrollaría una vida democrática, la cual reclamaba como premisa fundamental la participación popular. Sin embargo, también el momento que trajo como resultado la existencia de un régimen representativo estricto, contenido en el artículo 41 Constitucional, ha sido superado y en consecuencia la labor presente, no debe realizarse en forma progresiva y apoyarse en un principio ya evolucionado, sino por el contrario constituirse en un factor dinámico que obedezca a la presente realidad política de nuestra patria. De otra manera, la representación popular en México, como en otros países del mundo, cobraría matices alarmantes, ya que si bien nace como un imperativo práctico y de orden en nuestra democracia, también tiende a convertirse mañosamente en el único medio de ejercicio de la soberanía popular, lo que puede conducir a pasos agigantados a regímenes dictatoriales, en los cuales se identifican representación popular y poder del Estado.

## ANTECEDENTES SOBRE EL REFERÉNDUM EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Al hablar acerca de las razones que tuvo el constituyente de Querétaro, para no regular en nuestra Constitución, la existencia del referéndum, somos de la opinión de que no lo hizo, en virtud de dar un orden congruente a la vida democrática del país, orden que reclamaba un inicio o punto de partida que era la representación popular.

Sostuvimos también que ese punto de partida daría como resultado en el curso del tiempo, el empleo de otras formas de participación política por el pueblo, como el referéndum. Pues bien, deseamos manifestar que nuestro criterio se apega a la manera de pensar del constituyente de 1916-1917, tal y como intentaremos demostrarlo a continuación.

Durante la onceava sesión ordinaria del Congreso Constituyente, llevada a cabo en el referido Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro la mañana del miércoles 13 de Diciembre de 1916, precedida por el señor Diputado Cándido Aguilar, se dio lectura al dictamen de la Comisión integrada por los señores Diputados Francisco J. Mújica, Alberto Roman, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga; dicho dictamen trataba sobre el artículo primero de la Constitución, originando la apertura del debate en el cual tomaron parte los señores Diputados, Rafael Martínez, representante del Sexto Distrito Electoral del Distrito Federal, Rafael Martínez de Escobar, Diputado por el Primer Distrito Electoral del Estado de Tabasco, Francisco J. Mújica, representante del Quinceavo Distrito Electoral del Estado de Michoacán y José Navidad Macías, Diputado por el Tercer Distrito Electoral del Estado de Guanajuato.

Dicho debate en cuanto a nuestro tema interesa es de mucha importancia, no en lo que se refiere a la discusión sobre el dictamen del artículo primero —que es muy importante— sino que a través de su desarrollo, nos permite desentrañar la

intención del Constituyente de 1916-1917, de acuerdo a lo expresado el Lic. José Navidad Macías:

“La nación tiene derecho electoral, la nación tiene la manera de decir cómo y en que forma expresa su voluntad soberana, para instruir a los mandatarios que han de ejercer el poder, y está es una garantía social, es una garantía enteramente política, no constitucional y esta garantía política no esta protegida por el amparo. Esta garantía se protege por la ilustración propia del pueblo, un pueblo que no tenga ilustración o un pueblo que no tenga valor, es un pueblo indigno que no merece las garantías políticas, por que no tiene valor para defenderlas o porque no tiene el conocimiento bastante, la ilustración suficiente para ejercitar sus derecho. Esta es otra garantía enteramente distinta de la garantía individual y esta garantía política no esta definida por el derecho de amparo, como lo están las garantías individuales. Ahora voy a hablar sobre las garantías individuales, pero antes de hablar de estas, permitidme que insista sobre este punto. Hay otro derecho, otra garantía, que es la que la nación tiene para influir sobre el gobierno; la opinión publica, la prensa, son los organismos de oposición, las asociaciones, las confederaciones; uniéndose con el objeto de obligar al gobierno a que siga determinada política o con el objeto de imponer al gobierno que cumpla sus deberes con la nación. De manera que la nación soberana tiene su manera de imponerse. En los Estados Unidos, en Suiza y en Inglaterra, se ha establecido otra garantía social, y esta garantía social o nacional es un derecho para que no pueda haber ley alguna que no este sujeta a la resolución suprema de la Nación.

Nosotros no estamos tan adelantados para aspirar a esto, sino hasta que el pueblo mexicano tenga la ilustración bastante y ese día no faltara otro ciudadano tan ilustre como Juárez o como Carranza, que llame a un nuevo Congreso Constituyente en la República Mexicana para establecer el referéndum, por ahora es un derecho que nosotros no podemos representar”<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, TOMO I, PAG. 628 Y 629

## EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION DE 1977

En el año de 1977, al calor de la "reforma política" impulsada por el Presidente José López Portillo, aparece por primera vez en la Constitución la figura del referéndum y el plebiscito incorporadas en el artículo 73 fracción VI, párrafo segundo.

La iniciativa del ejecutivo, enviada el día 6 de Octubre de 1977, a la Cámara de Diputados proponía reformar los artículos 6,41,51,55,60,61,65,70,73,74,76, de la Constitución General de la República.

La inclusión del referéndum y del plebiscito en la Constitución Federal obedecía principalmente a dos factores:

1) Al hecho de que ello formó parte del paquete de modificaciones constitucionales necesarias para realizar la reforma política de aquel régimen.

2) Al hecho de que estas figuras de democracia directa venían a ser el paliativo que el gobierno federal le daba a los ciudadanos del Distrito Federal ante la limitante existente de no poder elegir a sus autoridades.

En la exposición de motivos, se planteaba la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal mediante la introducción de esas figuras de participación ciudadana y el Presidente José López Portillo lo expresaba así:

"La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: El referéndum y la iniciativa popular.

Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello consideramos la importancia

de establecerlos como instrumento de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

Por lo tanto, se propone la división de una base segunda a la fracción IV del artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso al legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto que los ordenamientos legales determinados por la ley secundaria serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que con estos mecanismos se alentará las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que le atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones.<sup>65</sup>

Y la propuesta de reforma, respecto de nuestro tema quedaba así:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a V.....

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

1ª. ....

2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."<sup>66</sup>

<sup>65</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, TOMO II, NO. 14, 6/OCT/77, PAG. 10

<sup>66</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 6/OCT/77, PAG. 12

En general la reforma política fue bien recibida, debido a que impulsaba la democracia y la participación de los ciudadanos en el proceso electoral.

La reforma política propuesta por José López Portillo, entre otros temas, contemplaba el derecho a la información con la garantía del Estado, delimitaba las funciones de los partidos políticos, establecía el sistema mixto de representación en las legislaturas, la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, modificaba la composición del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, el análisis de la política exterior por parte de la Cámara de Senadores la integración de comisiones para investigar el funcionamiento de empresas de participación estatal mayoritaria , fortalecimiento a los Municipios, entre otras.

En cuanto a la reforma propuesta por el Ejecutivo al artículo 73, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales, determinaron que:

“Respecto del artículo 73 Constitucional, la Iniciativa propone que se adicione con una base segunda en su fracción VI y se deroguen las fracciones XXIII y XXVIII.”

“Esta reforma da vida a dos instituciones propias de la democracia directa: el referéndum y la iniciativa popular. Por referéndum se entiende el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos del gobierno. Si los habitantes del Distrito Federal carecen de Legislatura Local propiamente dicha, como la tienen las demás entidades federativas, justo es que puedan votar cierto tipo de ordenamientos legales, especialmente aquellos que tienen por objeto la organización o prestación de los servicios municipales y que, según la iniciativa quedaran indicados en la Ley Secundaria, la que, por otra parte, reglamentara el procedimiento para ejercer la iniciativa popular.

Es plausible la reforma en este aspecto, por que con estos medios de búsqueda directa del consenso popular, seguramente se alentarán las actividades cívicas y políticas de los ciudadanos del Distrito Federal." <sup>67</sup>

En cuanto a la discusión en general del dictamen, el Diputado Eduardo Andrade Sanchez del Partido Revolucionario Institucional, quien estaba a favor, manifestaba lo siguiente respecto del referéndum:

"La democracia exige sin duda una constante participación, en materia de participación de los ciudadanos, la Iniciativa y el dictamen que a ella corresponde son amplios y detallados. En ese sentido, la participación popular se fomenta a través de algunas disposiciones ya comentadas, el derecho a la información, la canalización a través de los partidos para que los ciudadanos puedan acceder al Poder Publico, pero destaca con preeminencia la introducción de dos figuras capitales de la democracia directa, el referéndum y la iniciativa popular. Larga, muy larga ha sido la discusión acerca de las modalidades de la capacidad ciudadana de los habitantes del Distrito Federal; en ese sentido podemos afirmar que el capitalino tiene sin duda el derecho de participar en la elección de sus autoridades; lo que sucede es que es un derecho que comparte en virtud de la propia Constitución y del pacto federal, con todos los ciudadanos del país. Hasta ahora ha correspondido plenamente la emisión de la voluntad general de la unión con la de los ciudadanos del Distrito Federal, pudiera en teoría producirse un desequilibrio, pero visionariamente la iniciativa nos propone formas que puedan corregir con ganancia ese presunto desequilibrio.

El referéndum dará a los ciudadanos del Distrito Federal la posibilidad de que sea sometido a su juicio todo aquel procesamiento que la Ley determine en materia gubernativa. El referéndum será una activa posibilidad de participación, la iniciativa popular da a los ciudadanos la posibilidad de influir en la toma de decisiones que a ellos les atañen.

---

<sup>67</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 18/OCT/77, PAG. 13

Son dos figuras, una de abajo hacia arriba, la iniciativa popular, y otra, de arriba hacia abajo, el referéndum, que se implica, y que de alguna manera se complementa a través de estos procesos, habrá de instituirse una autentica participación activa, una intervención dinámica, una forma de compartir el poder, entre los ciudadanos y sus autoridades.

Será sin duda, un interesante experimento. No establece un régimen especial, puesto que será la voluntad de toda la Unión la que decida sobre su aplicación en el Distrito Federal. De su análisis y de su examen en esta, que es el mayor conglomerado del país, sin duda habrán de detectarse algunos errores o posibles deficiencias, y se extractaran sus virtudes. De esa posibilidad, puede surgir mas adelante su aplicación en otras entidades federales.<sup>68</sup>

Por su parte, el Diputado Jorge Garabito Martínez, del Partido Acción Nacional, quien se manifestaba en contra en lo general a las reformas, respecto al referéndum decía que: "Positiva y muy laudable es la intromisión de una novedad para el Distrito Federal, que es el referéndum y la iniciativa. Es un paso muy importante para la democratización del Distrito Federal."<sup>69</sup>

Ya en el debate en lo particular, es decir solamente del artículo 73, la Diputada María Elena Alvarez de Vicencio, quien estaba en contra mencionaba que las reformas propuestas no respondían a la magnitud del problema del Distrito Federal, ya que la ciudadanía pedía una mayor participación en la vida política de la ciudad, ya que no podían siquiera elegir a su gobernante, y ponía en duda las leyes que serian sujetas a referéndum : "...el agregado a la base segunda de la fracción sexta, no responde para nada a la magnitud del problema del Distrito Federal y estamos en contra de ella, no porque estemos en contra en esencia de lo positivo que puede ser un referéndum, estamos en contra porque eso no es la respuesta a las necesidades del Distrito Federal ; estamos en contra por que el

<sup>68</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 19/OCT/77, PAG. 10

<sup>69</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 19/OCT/77, PAG. 11

Distrito Federal necesita soluciones totales, no solo componendas con fracciones de enmienda." y también nos daba su definición de referéndum así como su punto de vista en cuanto a su aplicación:

"...la definición de referéndum es: el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para la ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes y los ciudadanos del Distrito Federal. No tenemos representantes directos electos por nosotros, entonces ¿cómo vamos a referendar los actos que estos representantes hayan votado?..

Por razones de orden práctico, no sería posible estar sometiendo a referéndum todas las leyes y las disposiciones reglamentarias del Distrito Federal, entonces ¿qué sentido tiene que se haga alguna vez un referéndum para un punto que al final será el que le interese al gobierno someter?...".<sup>70</sup>

Toco el turno de participar en el debate al Diputado Eugenio Soto Sanchez, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, quien apoyaba la implementación del referéndum en la Ciudad de México e hizo un interesante análisis respecto de este tema:

"El referéndum en sentido estricto, es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo Legislativo. Debemos reservar la expresión "referéndum" adecuadamente al caso que se somete a los ciudadanos con derecho a voto, para su decisión definitiva, un acuerdo de la representación popular.

Existen varios casos de referéndum: Referéndum general obligatorio. En este procedimiento la Ley surge mediante el acuerdo de un cuerpo deliberante que fije el proyecto y mediante la confirmación de ese acuerdo por el cuerpo electoral, cobra vigencia, a pesar de reconocérsele el método democrático más importante, este procedimiento es raro por razones prácticas; se le hace depender por

<sup>70</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CÁMARA DE DIPUTADOS, 24/OCT/77, PÁG. 6

cualquier iniciativa, mientras que en los demás se supone el asentamiento de los demás ciudadanos con derecho a voto, cuando esa iniciativa no se produce, se prevé en la Constitución Jacobina de 1793, cuyo artículo dice: Cuando 40 días después del envío del proyecto de ley a todos los municipios no haya surgido reclamación ninguna en mas de la mitad de los departamentos o en una décima parte de las asambleas de los primitivos electores, se considera aceptado el proyecto y queda convertido en ley."

**Referéndum Obligatorio.** Para determinadas clases de ley, sobre todo para revisiones constitucionales. Ejemplo: la Constitución Suiza del 29 de mayo de 1874 donde se establece el referéndum obligatorio para leyes Constitucionales, ya en su artículo 123 señala: "la Constitución Federal revisada o en su caso, la parte revisada de la misma, entra en vigor cuando la acepta la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación y la mayoría de los cantones.

**Referéndum facultativo.** ¿A quien compete aquí la iniciativa de referéndum? Puede ser al mismo cuerpo legislativo que tiene interés en someter a la confirmación de los electores su acuerdo; al Gobierno, al Presidente de la República, una minoría del cuerpo Legislativo y una parte de los ciudadanos con derecho a voto. Este último caso implica una iniciativa popular de referéndum que supone una iniciativa popular para introducir un procedimiento de legislación popular. Este tipo de referéndum se presenta en los Estados federales, también Países y Cantones teniendo como ejemplo la Constitución Federal Suiza. Es necesario, dada la cierta confusión a que se pudiera prestar, establecer son toda claridad que hay referéndum por iniciativa popular, no hay iniciativa popular por referéndum y que una iniciativa popular si puede aprobarse por referéndum.

En consecuencia, con base en los antecedentes ya mencionados y con apoyo en los resultados satisfactorios obtenidos en los países en los que se ha puesto en practica tanto la iniciativa popular como el referéndum y pensando que

dichas practicas, debidamente adecuadas a la idiosincrasia del pueblo mexicano darán óptimos resultados en nuestro proceso democrático...”<sup>71</sup>

Y el Diputado Francisco Ortiz Mendoza del Partido Popular Socialista, también en contra manifestaba lo siguiente:

“El referéndum no tiene raíces históricas en México, en ciudades como la nuestra. ¿En donde hay referéndum o refrenda, como dicen algunos, para mí es referendumes(SIC) o plebiscitos?. En las zonas indígenas, en los municipios pequeños, donde se reúne el pueblo y decide si hace una escuela, decide si hace un puente, decide en que invierte los pocos fondos que tienen; determinan las cuotas que les corresponde dar a cada quien, deciden entre ellos como van a pagar esas cuotas; Con dinero, con producto, con trabajo, y es muy positivo. Esta es una honda raíz histórica de plebiscitos mas que de referéndum, y es positivo; pero en el campo jurídico lo desconozco, no sé hasta hoy, que exista una norma jurídica en México que establezca el referéndum, y más aun en poblaciones grandes, y más todavía en una ciudad donde hay mas de 5 millones de ciudadanos...” y proponía en consecuencia un cambio a la iniciativa, en cuanto al referéndum, la cual básicamente lo ignoraba y proponía la creación de un Consejo de Participación Ciudadana electo través de votación universal, el cual seria una institución que cuidaría los intereses de los ciudadanos, la cual no tuvo éxito.<sup>72</sup>

Y en su participación el Diputado Enrique Alvarez del Castillo establecía que: “ Referéndum que consiste, de acuerdo con el sistema general, no vamos a discutir particularidades, que consiste en solicitar, ya sea de manera facultativa u obligatoria, la opinión del cuerpo electoral que es el decisivo en la vida de un país que reconoce como base de sus instituciones la soberanía del pueblo, a efecto de que se dicte opinión y en muchos casos solución sobre una medida tomada o por tomar y esa consulta hacia el pueblo, puede ser meramente eso, una consulta; pero que puede ser también una decision imperante.”<sup>73</sup>

<sup>71</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 24/OCT/77, PAG. 7

<sup>72</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 24/OCT/77, PAG. 8 Y 11

<sup>73</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 24/OCT/77, PAG. 14

De esta manera la reforma al artículo 73, de nuestra Carta Magna quedo aprobada por 152 votos a favor y 13 en contra.

Por lo que toca a la Reforma Política propuesta por el Presidente José López Portillo, en el Senado de la República se menciona lo siguiente en cuanto al referéndum, en el dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos:

“Constituye positiva innovación adicionar la base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Norma Fundamental, al disponer que algunos ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen para el Distrito Federal, se sometan al referéndum y puedan ser objeto de iniciativa popular.

El ejecutivo de la Unión desea así que la participación popular sea efectiva en la vida cívica del Distrito Federal que las leyes puedan lograr una efectiva aplicación cuando, conocidas por todos, puedan decidir sobre su vigencia; que los reglamentos que afectan el desarrollo comunitario en todas las formas de convivencia, sean asimismo resultado de la determinación de quienes deberán acatarlos. La iniciativa no limita la intervención a un mero acto electivo en torno a una Ley o Reglamento, sino que propone que estos ordenamientos puedan iniciarse en la mente creadora de quienes en ultima instancia son sus beneficiarios y que puedan proponer, por los conductos adecuados, normas jurídicas que requiere el interés social. El concurso popular fortalecera la creación y existencia de normas eficaces, reguladoras de las actividades del centro demografico mas importante del país y se convierte en instrumento agil para una comunidad que, siendo la mas numerosa, carece de Legislatura particular, por ser el asiento de los Poderes de la Unión, de acuerdo a nuestro adecuado sistema federal.”<sup>74</sup>

<sup>74</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE SENADORES, 11/NOV/77, PAGES 2-5

Esta propuesta de reforma fue bien recibida entre los Senadores, ya que en la discusión general del proyecto, todos los oradores estuvieron a favor.

En el Senado de la República, participan solo 2 oradores en el debate en lo particular; El Senador Jorge Cruickshank García, del Partido Popular Socialista, en contra y el Senador del Toro Calero en pro.

En la exposición de motivos que hace el Senador Cruickshank respecto de la reforma al artículo 73, dice que, el referéndum representa un evidente avance ya que de esta manera se induce la participación ciudadana en las cuestiones políticas, pero también hace hincapié en que la población del Distrito Federal requiere de mayor participación en la política de la ciudad y que debido a la falta de participación la gente se muestra indiferente a los problemas de su comunidad, y de manera adicional y secundando a su compañero de partido de la Cámara de Diputados, hacia la misma propuesta de creación del Consejo de Participación Ciudadana.<sup>75</sup>

Por su parte, el Senador Del Toro Calero hizo una brillante exposición del tema, de la cual transcribiremos lo más importante:

"Estamos refiriéndonos ahora a dos derechos elementales y consubstanciales a la democracia, el referéndum y la iniciativa. Con ellos habrá de buscarse una mayor y más fiel identificación entre la voluntad popular y la acción del poder público, de este modo, mayor serán las posibilidades de superar pacíficamente las oposiciones que se dan en el seno de una sociedad."

"El referéndum, por su parte, se puede considerar como un sistema de transición entre la democracia pura y la democracia representativa, o como concesión de esta última a la primera, gestándose así un tercer tipo de gobierno, semidirecto o semirepresentativo, en que se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, a través de sus representantes o directamente

<sup>75</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE SENADORES, 11/NOV/77, PÁGS. 2-5-

para proponer o decidir –iniciativa o referéndum- sobre las cuestiones consideradas mas importantes por su trascendencia u originalidad.

Un distinguido jurisconsulto mexicano, Hector González Uribe, dice que el referéndum y la iniciativa –cito- “son las más importantes de las manifestaciones del gobierno directo, en virtud de las cuales los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos”.

Mucho se ha discutido en torno a esta institución. Se alega que existe una cierta incompatibilidad entre la democracia, representativa, y este mecanismo de los sistemas directos o puros. A este respecto, Duguit afirma que responde en cambio a la naturaleza del gobierno representativo en la medida en que garantiza la solidaridad entre representantes y representados.

Se le ha criticado al referéndum diciendo –citamos- “que si se somete la labor parlamentaria al voto popular se entorpece aquella en lugar de estimularla” que “ muy buenas leyes han caído ante un prejuicio popular”; que “ se aparta de la verdadera naturaleza del gobierno representativo. Que puede ser, dice Bielsa, “un medio de eludir responsabilidades que pueden emplear las legislaturas o los gobiernos irresolutos que ante una cuestión concreta podrían decir: haré lo que decida el pueblo”.

A pesar de esta voces que critican atendiendo los prejuicios de dogmas inflexibles, considero que es un elemento útil para el accionar democrático y que constituiría un incentivo para crear conciencia de que se toma parte en la resolución de los problemas del Distrito Federal y para saberse inexcusablemente protagonista del destino de su Ciudad lo que contribuirá a una mayor responsabilidad en la formación política personal de nuestros conciudadanos.

No debemos confundirnos pensando que la decisión política fundamental del gobierno representativo vaya a desviarse hacia una democracia directa o plebiscitaria. Pensamos que la iniciativa y el referéndum son efectos de la vocación democrática del gobierno de la República y formulas complementarias de participación y de ejercicio político.<sup>76</sup>

La votación emitida en la Cámara de Senadores fue de 56 votos a favor y uno en contra.

Así, el día 6 de Diciembre de 1977, se introdujo en el artículo 73, fracción VI de la Constitución General de la República un párrafo que –para el caso del Distrito Federal- decía: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que al mismo señale”.

La reglamentación de las nuevas figuras de democracia directa se estableció en la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal de Diciembre de 1978. En dicho cuerpo legal se incluyó un Capítulo VI (artículos 52 a 59), referido a la participación política de los ciudadanos, en cuyo caso el artículo 53 definía al referéndum como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación, o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”. La iniciativa popular se definió como el “método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para promover la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.

Precisa De León al respecto que el derecho de iniciativa del procedimiento del referéndum respecto a leyes correspondía exclusivamente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión (a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de Diputados, o

<sup>76</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE SENADORES, 11/NOV/77, PÁGS 6-8

de la mitad si se trataba de Senadores)... en relación con reglamentos, correspondía iniciarlo únicamente al Presidente de la República”

En lo que toca al referéndum, resulta obvio que nunca un Presidente de la República iba a someter a dicho procedimiento una ley aprobada por la abrumadora mayoría de los Diputados de su partido, o bien el que una tercera parte de los Diputados se atreviera a someter a referéndum una iniciativa de ley enviada por el Presidente de la República. Por ello, a decir de Fauzi Hamdan Amad “ la razón primordial de la falta de positividad del referéndum obedece a su insuficiencia y tediosa reglamentación con el animo claro e inequívoco del legislador de hacer negatoria dicho derecho político por la manera y terminos en que quedo reglamentado. Tal parece que las disposiciones legales relativas al referéndum, reglamentarias de la base segunda de la fracción VI del artículo 73 Constitucional que estuvo vigente hasta el 10 de agosto del presente año (1987), fueron redactadas con el propósito de que nunca se aplicaran”.<sup>77</sup>

No obstante que estas figuras fueron incorporadas a la Carta Magna, el recurso nunca se aplico y termino por ser eliminado del texto Constitucional el 10 de agosto de 1987.

---

<sup>77</sup> FAUZI HAMDAN, ANALISIS DE LAS RECIENTES REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE GOBIERNO DEL D F , REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, VOL 12, ESCUELA LIBRE DE DERECHO, 1988, PAGES 184 Y 185

# LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL REFERENDUM

## PRI

La Plataforma Política Nacional del PRI señala:

Que la cultura es un elemento indispensable para nuestro desarrollo democrático. "Extender y consolidar la democracia como sistema de vida requiere de una cultura democrática que afirme derechos y reconozca obligaciones, fundada en los principios de legalidad, libertad, pluralidad, tolerancia, respeto a la diversidad y gobernabilidad con apoyo ciudadano".

"La cultura democrática no sólo se aprecia en el momento en que los ciudadanos emiten su voto para elegir a sus gobernantes. Es un sistema de convivencia que debe estar presente en toda organización política o social, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas, los sindicatos, los organismos empresariales, la escuela y la familia, para fortalecer los valores cívicos y políticos".

La democracia exige la participación ciudadana. "Defenderemos la innovación de instrumentos que incentiven y amplíen la participación ciudadana en la toma de decisiones que la afecten en su vida cotidiana, al tiempo que reivindicamos nuestro compromiso con la voluntad del pueblo de constituirse en una República representativa, democrática y federal. Impulsaremos un nuevo marco de relaciones entre el Estado y las organizaciones ciudadanas, que genere espacios de interlocución sobre los problemas de carácter social que les son afines".

Entre los puntos de la plataforma política del PRI se encuentran los siguientes:

- *Propiciar un sentido de corresponsabilidad entre Estado y sociedad en los asuntos públicos, reafirmando la convicción en las ciudadanas y ciudadanos de que mediante su participación política, pueden incidir sobre las decisiones gubernamentales.*
- *Pugnar porque los ciudadanos cuenten con nuevas formas de participación y control sobre el ejercicio de las facultades y recursos del Estado, proponiendo adecuaciones legales para el cumplimiento de la obligación estatal de informar a la sociedad de sus actos y cuentas.*
- *Ampliar las formas de participación ciudadana, para que la sociedad sea más activa en la toma de decisiones que le afectan, a través de encuestas*

o sondeos de opinión *Propiciar un sentido de corresponsabilidad entre Estado y sociedad en los asuntos públicos*, reafirmando la convicción en las ciudadanas y ciudadanos de que mediante su participación política, pueden incidir sobre las decisiones gubernamentales.

- *Pugnar porque los ciudadanos cuenten con nuevas formas de participación y control sobre el ejercicio de las facultades y recursos del Estado*, proponiendo adecuaciones legales para el cumplimiento de la obligación estatal de informar a la sociedad de sus actos y cuentas.
- *Ampliar las formas de participación ciudadana*, para que la sociedad sea más activa en la toma de decisiones que le afectan, a través de encuestas o sondeos de opinión *Propiciar un sentido de corresponsabilidad entre Estado y sociedad en los asuntos públicos*, reafirmando la convicción en las ciudadanas y ciudadanos de que mediante su participación política, pueden incidir sobre las decisiones gubernamentales.

El PRI reconoce que la democracia debe abrir canales para posibilitar la participación de la sociedad en todos los ámbitos de la vida pública y que esta debe basarse en la libertad, la conciencia crítica y la voluntad de cambio. Por lo anterior, el PRI establece los siguientes compromisos:

Si bien el Revolucionario Institucional no ha presentado iniciativas de Ley en esta materia, de sus postulados se infiere que estaría a favor de esas figuras jurídicas de Democracia Participativa.

En el año de 1996, dentro del marco de la reforma del Estado, el PRI proponía frente a la agenda para la reforma Electoral (30/ene/96), incluir el referéndum legislativo a nivel Federal.

En su propuesta, el PRI establecía que el derecho de solicitar el referéndum lo tendrían grupos de individuos cuyo número de integrantes fuera equivalente a por lo menos el 10% del padrón electoral y las materias susceptibles al referéndum serían las leyes expedidas por el congreso de la Unión, exceptuando las de carácter tributario, militar, de indulto o amnistía, entre otras.

En cuanto al procedimiento de este, el PRI mencionaba que se limitaría el plazo de solicitud del referéndum a 45 días posteriores a la publicación de Ley

## PAN

En su plataforma política el PAN señala entre otros aspectos:

### Política:

“Una nación unida, reconciliada consigo misma, con un sentido de destino común y compartido, conviviendo en plena libertad, justicia, paz, armonía y seguridad. · Una sociedad desarrollada y fortalecida en la democracia, que tenga como guía permanente la búsqueda de consensos, la tolerancia y la solución de sus discrepancias mediante el voto, libre y respetado y el diálogo entre los diversos actores. · La vigencia de un auténtico Estado de Derecho, con instituciones plenamente democráticas y eficaces. · Una administración pública sencilla y eficaz y un gobierno que rinda cuentas a los ciudadanos. · Un gobierno con niveles de cero corrupción y cero impunidad. · El respeto y vigencia de todos y cada uno de los derechos humanos.”

Y se compromete a llevar las siguientes acciones a fin de alcanzar los postulados y objetivos enunciados en su Declaración de Principios, así como para solucionar los grandes problemas nacionales:

Aplicación de mecanismos de democracia directa, participación ciudadana y gestión alternativa de bienes públicos: plebiscito, referéndum y consulta popular, en temas de alto interés nacional; utilización de modalidades para la incorporación de ciudadanos a la gestión pública (planeación participativa, gestión participativa o contraloría ciudadana), así como la participación de organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles e instituciones intermedias en la aplicación de modelos alternativos de gestión en asuntos que involucren el interés público

A fin de alcanzar el México justo, libre, solidario, democrático y plenamente desarrollado, un gobierno de la Alianza por el Cambio se compromete a impulsar, con pleno respeto a los principios políticos de independencia, división y colaboración de poderes, en el marco de competencia del nuevo Poder Ejecutivo de la Unión, el siguiente Programa de Gobierno que lleve a cabo, entre otras, las siguientes acciones de gobierno y políticas públicas, mismas que a lo largo de la campaña se irán enriqueciendo a través de la consulta que los candidatos de la Alianza realicen con la ciudadanía.

· “La participación de la sociedad es la base de la democracia y constituye un formidable instrumento de apoyo a las tareas del gobierno. Estableceremos mecanismos, como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación, a través de los cuales la opinión de los ciudadanos defina el contenido y el rumbo de las decisiones de mayor trascendencia en el Estado.”

En cuanto a las iniciativas que presentara ante el Congreso de la Unión, se encuentra la siguiente:

· Establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación secundaria, mecanismos de democracia directa como son el plebiscito, el referendo (SIC), la iniciativa popular y la consulta popular como formas de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno.

Existe como antecedente una iniciativa presentada por la Primera Diputación del PAN (diciembre de 1946) para reformar el artículo 115 Constitucional a fin de introducir en el ámbito municipal las figuras de iniciativa popular, referéndum y revocación de mandato.

El PAN retomó esta iniciativa en Diciembre de 1988 para incluir esos instrumentos a escala municipal y estatal y planteó que en una fase posterior demandaría la extensión del referéndum a la esfera federal.

Posteriormente, en 1996, el entonces Diputado Ricardo García Cervantes, presentó una iniciativa de reformas a la Constitución y al COFIPE con el “fin de promover el desarrollo de la democracia participativa” que abarca las figuras del referéndum, plebiscito, e iniciativa popular y encarga su realización al IFE.

Por otra parte, en Chihuahua, el gobierno panista impulsó la institución de esos instrumentos jurídicos y logró una de las legislaciones más avanzadas en este aspecto.

El PAN, durante las mesas de reforma del estado de 1996, tuvo una amplia participación que se manifestó en la reforma electoral en dos frentes, por una parte en la "Agenda Simplificada para la Reforma Electoral" del (30/ene/96), solicitaba que se incorporaran a la Constitución las instituciones de democracia participativa como el referéndum y el plebiscito e iniciativa popular y, por otra parte, el grupo Parlamentario del PAN presentaba una iniciativa mas clara en la Cámara de Diputados el 1 de abril de 1996, en la cual mencionaba que " se entiende por referéndum el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de la República manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a las reformas o adiciones a la Constitución Federal", y establecía dos tipos de referéndum " el referéndum Es total o parcial; será total cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente. Será parcial cuando se objete solo una parte del total del articulado del mismo".<sup>78</sup>

## PROPUESTA DEL PAN

- **Sujetos:**

Que los ciudadanos mexicanos tengan el derecho de solicitar que las leyes que expida el Congreso sean sometidas a referéndum derogativo, total o parcial.

Que la posibilidad de someter a referéndum una ley que expida el Congreso se actualiza cuando lo solicite el 3% del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de lectores, debidamente identificados.

- **Materias Suceptibles:**

Las leyes que expida el Congreso de la Unión, excepto las de carácter tributario o fiscal.

- **Procedimiento:**

Las leyes objetadas quedaran ratificadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum emiten su opinión favorable a ellas; en caso

<sup>78</sup> DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, 1/ABRIL /96

contrario serán derogadas y no podrá ser objeto de nueva iniciativa antes de 24 meses.

Que la organización del referéndum sea responsabilidad del IFE.

Que el plazo máximo para solicitar que una ley sea sometida a referéndum sea de 60 días a partir de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.<sup>79</sup>

## INICIATIVA PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

- **Materias Susceptibles:**

Las leyes expedidas por el Congreso, excepto las de carácter tributario serán sometidas a referéndum derogativo, total o parcial, siempre que dentro de los 60 días naturales posteriores a la fecha de su publicación así lo soliciten, ante el organismo público a que se refiere el artículo 41, cuando menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de lectores, debidamente identificados.

Las leyes objetadas quedaran ratificadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum emitan voto favorable; en caso contrario serán derogadas y no podrían ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.

- **Procedimiento:**

La Ley establecerá el procedimiento a que se sujetara la organización del referéndum.

El Presidente de la República solicitará al organismo público a que hace referencia el artículo 41 de esta Constitución, someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, las decisiones de gobierno de alcance nacional que considere trascendentes para la vida pública del país, así como las decisiones de gobierno de las autoridades administrativas del Distrito Federal que consideren igualmente trascendentes.

<sup>79</sup> GUIA ANALÍTICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO, PÁGS 37 Y 38

Las reformas o adiciones aprobadas por el Congreso de la Unión serán sometidas a referéndum derogativo, total o parcial, siempre que de los 60 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo soliciten ante el organismo público a que se refiere el artículo 41 de esta Constitución, cuando menos el dos % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de lectores, debidamente identificados.

Las reformas o adiciones sujetas a referéndum quedaran ratificadas si más del 50 % de los ciudadanos que participen en el referéndum emite opinión favorable. En caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de una nueva iniciativa antes de tres años.

El organismo público a que se refiere el artículo 41 organizara el referéndum, efectuara el cómputo de sus resultados y ordenara su publicación.

Es improcedente el referéndum, tratándose de leyes, reglamentos o acuerdos de carácter general en materia fiscal o tributaria.

No podrán promover referéndum las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 38 Constitucional.

El IFE será el órgano encargado de la organización y desarrollo del referéndum. El Consejo General del IFE será la autoridad competente para ordenar su organización y desarrollo, así como para efectuar el cómputo de resultados y dictar, en su caso, los actos jurídicos que sean necesarios, en los términos de la Constitución Federal y de este Código para lograr la debida observancia voluntad de los electores.

La solicitud para promover un referéndum deberá presentarse dentro de los 60 días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado y cumplir además con los siguientes requeridos: a) dirigirse al consejo general del IFE; b) indicar con precisión la reforma o adición a la Constitución Federal que se objete o, en su caso el de los artículos objetados debidamente individualizados; c) las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración del electorado; y

Recibida la solicitud, el Consejo General del IFE calificara el cumplimiento de sus requisitos en un termino no mayor a 15 días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto, el Consejo General analizara de oficio lo siguiente: a) si la solicitud se ha promovido dentro del termino que establece este código; b) si el numero e identificación de electores promoventes alcanza el porcentaje requerido; y C) si el ordenamiento objetado es susceptible de someterse a referéndum de acuerdo con las disposiciones relativas a la Constitución Federal y de este Código.

A partir del día siguiente de la calificación, el Consejo General procederá a convocar al referéndum de conformidad al numeral 2 del presente artículo.

Si la solicitud no cumple con los requisitos a que se refiere este artículo, el consejo general, de oficio, declarara improcedente la solicitud. Si el Consejo General no determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerara aceptada.

La admisión de solicitud de referéndum no tendrá efectos suspensivos sobre el ordenamiento objetado.

Votaran por un sí los electores cuya voluntad sea que la ley u ordenamiento objetado quede vigente, y por un no los que están a favor de que el ordenamiento objetado sea derogado, total o parcialmente, según sea el caso.

Una vez computados los resultados, las reformas o adiciones a la Constitución Federal o la ley que hayan sido objetados, quedaran ratificados si mas del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellos. En caso contrario, serán derogados y no podrán ser objetos de una nueva iniciativa antes de dos años.

El Consejo General del IFE ordenara la publicación, de los resultados del referéndum, en el Diario Oficial de la Federación. Así mismo, ordenara la publicación del texto del ordenamiento que haya sido ratificado, y en su caso, remitirá al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente el texto del que no lo haya sido, para que proceda a su derogación a mas tardar dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

Si el Congreso no se encontrare en sesiones ordinarias, la Comisión Permanente convocara a un periodo extraordinario de sesiones en un plazo no mayor de 15 días naturales contados a partir de la fecha de la notificación que le realice el Consejo General del IFE, a fin de que el Congreso de la Unión proceda a la derogación del ordenamiento que no haya sido ratificado y a su publicación.

Si el Congreso de la Unión no deroga y ordena su publicación del decreto correspondiente en el termino a que se refiere el numeral dos del artículo anterior, el Consejo General ordenara la publicación del resultado del referéndum, mismo que surtirá efecto derogatorio como si lo hubiera hecho el Congreso.

## **PRD**

### **PLATAFORMA POLITICA DEL PRD**

El PRD menciona que: "El ascenso a una verdadera democracia, la defensa efectiva de la soberanía nacional, un progreso económico perdurable e igualitario, así como la ampliación de la justicia social sólo podrán alcanzarse mediante la combinación afortunada del quehacer gubernamental y del esfuerzo productivo de todos los mexicanos."

En su plataforma política de 1992, proponía "introducir en la Constitución la obligatoriedad de consultas nacionales por la vía del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, en los casos de proyectos, leyes o medidas que alteren sustancialmente la vida política, social y cultural del país. El referéndum procedería para la ratificación de una nueva Constitución o para la adopción de reformas y adiciones que afecten normas fundamentales como las garantías individuales y derechos sociales, el sistema de gobierno y los derechos de la Nación.

También el PRD, en el documento "Propuestas del PRD para la Reforma Electoral (30/ene/1996), establecía que:

"La Constitución deberá incluir las figuras de referéndum, del plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Instituciones que deberán conformarse en los ámbitos federal, estatal y municipal. " Y lo definía así "El referéndum es una institución de la democracia directa a través de la cual el cuerpo electoral aprueba o rechaza actos de naturaleza normativa. Por su esencia jurídica podrá ser obligatorio o facultativo.

#### Sujetos:

Serán sujetos para iniciar el referéndum los ciudadanos y el Poder Legislativo.

#### Materias Susceptibles:

El referéndum será Constitucional y obligado para ratificar una nueva Constitución e introducir reformas a esta en los siguientes rubros: derechos fundamentales; de las partes integrantes de la federación y del territorio Nacional; de la soberanía Nacional; la forma de gobierno y la división de poderes, y sobre la aprobación de tratados internacionales.

En cualquier otra materia el referéndum será de naturaleza facultativa.

No serán materia de referéndum, la designación de Presidente de la República con carácter de interino sustituto o provisional, el régimen interior del Congreso de la Unión y el juicio político. Tampoco lo serán las leyes de carácter tributario o fiscal.

De manera adicional, el Grupo Parlamentario del PRD proponía el " reconocimiento Constitucional del referéndum y reglamentación del mismo, con el fin de que puedan ser utilizado (SIC) para la adopción de reformas y adiciones a la Constitución y a la legislación que afecten las garantías individuales, sociales y el sistema de gobierno.

Procedimiento:

El referéndum obligatorio será por disposición Constitucional y deberá ser convocado por el Congreso de la Unión.

El referéndum facultativo deberá ser solicitado cuando menos por el 30 % o mas de los legisladores de la Cámara de Diputados o Senadores , o cuando menos por 10,000 ciudadanos. La solicitud deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

Las cuestiones objeto de referéndum que sean aprobadas por la mayoría del cuerpo electoral serán promulgadas. Aquellas cuestiones que no sean aprobadas no adquirirán validez y no podrán volver a presentarse en la misma legislatura.

Se expedirá una ley que regulara la materia.

# CONSECUENCIAS APRIORISTICAS EN REFERENCIA AL REFERENDUM

## IMPORTANCIA JURIDICA DEL REFERENDUM

En los países democráticos como el nuestro, la soberanía popular es la institución central del ordenamiento, sin embargo, este principio no se regula en forma integral, atendiendo a que su ejercicio reclama de distintas etapas de acuerdo con el grado de educación política del pueblo.

Pero una vez salvadas paulatinamente esta etapas, cobra relevancia para el derecho la existencia constitucional de otras formas de ejercicio del derecho de voto, como el referéndum que permitan una expresión mas clara y completa de la soberanía popular.

De otra manera, el derecho no cumpliría con esa fundamental misión que es la de integrar a su ser, instituciones que permitan a través de su regulación, el progreso natural de los pueblos.

Pensamos que el referéndum adquiere relevancia juridica en el Derecho Mexicano, en tanto se impone como institución, por lo siguiente:

El referéndum permite a la soberanía popular manifestarse con mayor amplitud.

Durante el curso de este trabajo, hemos sostenido que la soberanía popular es el poder maximo que caracteriza a los estados democraticos y, México vive en

este principio al consagrar en su Constitución política el artículo 39 que contempla el principio rector de la soberanía popular.

El artículo 41 Constitucional, nos permite apreciar que en México, la soberanía popular se ejerce a través de los representantes, los cuales son llamados a dirigir el gobierno del país, integrando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y el pueblo es quien elige a estos representantes a través de una de las formas de ejercicio del derecho de sufragio, que es el derecho de voto, el cual responde a la intención de la soberanía popular de elegir representantes, así lo definen los artículos 35 y 36 Constitucionales.

El Derecho Mexicano a través de la Constitución, instituye a la soberanía popular como poder máximo dentro del Estado, siendo jurídicamente relevante, la integración a su contenido, de instituciones que en forma de normas jurídicas, integren paulatinamente el ejercicio de este poder máximo, pues en otra forma, al restringir el ejercicio de este poder, el artículo 39 no tendrá razón de ser, en virtud de que una soberanía restringida, no es soberanía.

El Derecho Mexicano al instituir en los artículos 40 y 39 Constitucionales a la democracia como forma de gobierno y a la soberanía como baluarte de esta institución, se configura como un orden sujeto a perfecciones y no como un todo hermético con pretensiones de inalterabilidad.

El referéndum ampliaría el campo de acción de la soberanía popular, permitiéndole manifestarse en actividades distintas al simple acto de elección de representantes, como lo es el hecho de intervenir en el proceso creativo de la ley.

## El referéndum atenúa el estricto sistema representativo de nuestro país.

La institución del referéndum en nuestra Constitución Política, atenuaría en parte la rigidez del gobierno representativo, al permitir al pueblo ejercer su soberanía interviniendo en el proceso creativo de la ley establecido por el artículo 71 de nuestra Carta Magna.

Nuestra Constitución política, establece como máximo poder dentro del Estado a la soberanía popular y el referéndum al intervenir en el proceso creativo de la Ley, limita las facultades del Poder legislativo.

Jurídicamente hablando, la función legislativa convierte al órgano encargado de realizarla en un verdadero poder, en tanto que las leyes que de este órgano emanen, serán normas obligatorias que rijan la vida de la colectividad. En los países de regímenes representativos como México, la actividad de los representantes que integran este poder, no tiene más norma de conducta ni límite en su acción, que la de su ética política, al reiterado ejercicio de la democracia a través de la representación, da a la práctica un equivocado resultado, consistente en fortalecer el poder de los representantes en detrimento del poder popular.

Este fortalecimiento del poder popular daría como resultado, el reconocimiento por parte del Poder Legislativo, de un poder que está por encima de él y al cual se somete. En nada afecta a la función legislativa la existencia del referéndum ya que, debidamente utilizado complementaría su función.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, bastaría decir que la existencia del referéndum, daría también como consecuencia un reconocimiento de poder superior a él, el poder soberano.

Por lo expuesto, el referéndum hace intervenir, a la soberanía popular en el proceso creativo de la Ley, limita las facultades del legislativo y en consecuencia

las del gobierno representativo lo que indudablemente contribuye al fortalecimiento de la soberanía popular.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, sus iniciativas en materia Constitucional, tendrán por objeto el señalado al Poder Legislativo, ya que en otra forma se exponen mediante la no aprobación de su iniciativa, a poner de manifiesto sus intenciones de política personal.

Creemos que atenuando el estricto sistema representativo de nuestro país, mediante la institucionalizada del referéndum, se fortalecería el poder de la soberanía popular, se evitaría en parte la concentración de poder en el Ejecutivo de la unión y por ultimo se lograría un mayor equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

#### El referéndum es un medio de control jurídico sobre los representantes.

Indudablemente el referéndum sería un medio de control jurídico del pueblo, a sus representantes, pues le permite en cualquier momento limitar o supervisar por medios pacíficos la actividad de los que ejercen el poder en su nombre.

A través del referéndum el pueblo controla la labor de sus representantes limitándola jurídicamente, en materia de aprobación e iniciativas que tiendan a reformar o adicionar la Constitución, materia esta, que corresponde al pueblo reservarse en forma exclusiva.

Un medio jurídico que permita el control directo del pueblo sobre sus representantes, se impone en la vida jurídica de cualquier estado democrático.

Sentar las bases jurídicas de un control popular directo sobre los representantes, contribuye a fijar al gobierno representativo su verdadera función

la que consiste en que al permitirle un control sobre sus actos, reconoce un poder superior, al cual se debe por que labora.

### El referéndum es un nuevo derecho político.

Esta forma de ejercicio del derecho del sufragio, se constituye como un nuevo derecho político, en tanto permita a la soberanía popular intervenir en el proceso creativo de la Ley y en tanto permite al nacional mexicano, tomar conciencia del carácter que implica el referéndum. Es conocedor que como miembro del pueblo tiene la obligación ( por el aceptada ) , de cumplir con la función social de votar en el referéndum, para configurar así la soberanía popular, y que como individuo, tiene el derecho de participar en la creación de esa soberanía popular.

El referéndum adquiere relevancia jurídica en el derecho mexicano, al incorporarse a su ser, como un nuevo derecho político subjetivo de ejercicio obligatorio.

Un ordenamiento legal que acepta incorporar a su texto nuevos derechos que permitan la participación del pueblo en los asuntos políticos, es un derecho que con dignidad, puede aspirar a adquirir un calificativo de democracia.

## **IMPORTANCIA POLITICA DEL REFERENDUM**

La Política y el Derecho se encuentran intimamente unidos, no existe ninguna cuestión de la primera que no se plasme en el Derecho y no hay precepto en el segundo que no sancione lo verdaderamente valioso de la función Política.

Es por esto que el referéndum adquiere gran importancia en la política del Estado Mexicano.

La política del Estado, debe efectuarse en función de las necesidades, querencias y aspiraciones del pueblo y adaptarse al momento histórico por el que ese pueblo atraviesa. La verdadera política es y debe entenderse como una función dinámica, como la labor de interpretación creadora de su objeto de conocimiento que es el pueblo. Los encargados de esta función, los representantes, deben entender en esta forma su tarea, función esta que supone dentro de sus quehaceres la búsqueda del material necesario que les permita cumplir en forma digna su misión.

El referéndum, se presenta como materia condicionable que enriquece los medios de actividad política para un verdadero representante, capaz de descubrir en su esencia, un elemento más, que le permita integrar la fórmula de la democracia moderna.

La tarea encaminada a la obtención de una verdadera democracia, debe ser principio rector de la política mexicana y programa de principio en todo representante honesto. Es en función de esto, por lo que pensamos que en tanto coopera a este fin, el referéndum puede ser instrumento valioso de la política mexicana.

Teóricamente, el referéndum adquiere relevancia en la política de nuestro país, en virtud de que su funcionamiento logra los siguientes objetivos

El referéndum facilitaría una educación política más sólida para el pueblo.

Incuestionablemente, una de las metas más importantes en la vida de un Estado democrático es la educación política del pueblo. Tarea esta que necesita el más arduo de los esfuerzos por lo difícil de su finalidad

La educación política popular es aquella labor implícita en los estados democráticos y encargada al gobierno representativo, que consiste en despertar el interés del pueblo por participar en la vida política del Estado que lo contiene.

La educación política popular ya se ha iniciado y este inicio ha tenido como punto de partida, precisamente la consolidación del gobierno representativo. El acto político de participación popular que supone la elección de representantes requiere por parte del pueblo, el interés de satisfacer una necesidad primaria dentro de la vida de su estado, a saber el ejercicio del poder político.

El pueblo se interesa así, parcialmente, en la vida política de su Estado, participando periódicamente en la elección de representantes pero una vez consolidado el gobierno representativo, se debe encontrar la manera de mantener vivo el interés en la vida política de su estado, ya que, pretender que ese interés se vivifica con la sola participación del pueblo en un solo acto de elección de representantes es estar en un error.

El interés se pierde cuando el acto político de la elección se reduce únicamente al nombramiento de representantes, en virtud de que dicho acto se presenta u ocurre en un lapso bastante prolongado.

El interés se pierde también cuando se limita la participación política del pueblo al acto único de la elección.

Por otra parte, el interés se pierde por una falsa concepción de la vida democrática, de la cual el pueblo es rector.

La educación política popular puede hacer frente a este grave problema, permitiendo que esta participación sea mas amplia, mas continuada, mas eficaz.

Concretamente, dándole al pueblo una nueva forma de participar en la vida política del Estado.

Esa nueva forma de participación política es el referéndum porque:

El referéndum genera el interés del pueblo fomentando su participación en la vida política del Estado, ya que le permite limitar, apoyar o complementar la tarea de sus representantes y en virtud de este hecho, tomar conciencia de la importancia de su actuación.

El referéndum genera el interés del pueblo y por lo tanto su participación en la vida política del estado, haciéndolo tomar conciencia de que en su actividad política no se encuentra limitada.

El referéndum genera el interés del pueblo y su participación política en la vida del Estado al permitirle tomar conciencia de la productividad de su acción y en consecuencia la potencialidad de su actuación.

El referéndum genera el interés del pueblo y por ende también su participación política en la vida del estado, al tomar conciencia el pueblo debe haber sido respetado su poder de mando y decisión lo que le hace compenetrarse de su papel rector en la vida democrática.

El referéndum permitiría una intensificación de la labor de los Partidos políticos.

Indudablemente la existencia de los partidos políticos en la vida de los Estados democráticos, se hace indispensable, ya que, teniendo como finalidad agrupar a los representantes y a los representados, son un medio de comunicación, entre gobernantes y gobernados, cuestión esta, de gran importancia porque entraña un medio de educación política consistente en despertar el interés del pueblo, en la vida política del País, por medio del

conocimiento de los diferentes programas políticos de los partidos, los que una vez puestos en marcha constituyen sin lugar a dudas, parte de la vida política del Estado.

Los partidos políticos como es lógico suponer, cobran fuerza con el gobierno representativo y su principal finalidad es la de llevar al poder al mayor numero posible de sus agremiados.

Estas instituciones políticas, peculiares en los Estados democráticos, deben ser las primeras en aceptar y propiciar una evolución política en la vida de su Estado, y reconocer como una necesidad la existencia de nuevas formas de participación que permitan al pueblo un mejor y mas completo ejercicio de soberanía; debiéndose adaptar a estas nuevas formas de participación política del pueblo, procurando intensificar su labor.

Atendiendo a que esta forma de ejercicio del derecho de sufragio, permite la participación directa del pueblo en el proceso creativo de la ley, el ejercicio del referéndum traería como consecuencia, una intervención popular directa en la política del estado, e intimamente ligado a esto una mayor preocupación de los partidos políticos e intensificar su labor, diversificándola, ya no solo en función de ganar adeptos para sus candidatos, sino también en función de orientar al pueblo acerca de las bases ideológicas que sostienen sus respectivos organismos.

El hecho de la participación directa del pueblo en la vida política del Estado, obligarla a los partidos políticos a tratar de analizar esa participación, a través de la ideología política que desarrollan, finalidad esta que solo es posible mediante la previa realización de una política educativa.

Así, para lograr esta finalidad se impone un programa de acción que abarque dos etapas: Una de educación política y otra de encuadramiento electoral.

En la primera etapa, en lo que se relaciona al referéndum, están obligados a observar los siguientes pasos:

Significado del referéndum.

Objeto e importancia del referéndum.

Ventajas o desventajas.

En la segunda etapa solo se distingue un paso. Postura del partido en cuanto a la votación del referéndum.

La primera etapa es obligada en todos los partidos políticos y en consecuencia se traduce en una verdadera función social.

## **“INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA INSTITUIR EL DERECHO DE REFERENDUM”**

Artículo I.- Se adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, añadiendo a su fracción primera lo siguiente:

Artículo 35. - Son prerrogativas del Ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares y cuando se convoque a Referéndum.

Artículo II.- Se adiciona el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, añadiendo a su fracción tercera lo siguiente:

Artículo 36. - Son obligaciones del Ciudadano de la República:

III.- Votar en las elecciones populares y cuando se convoque a Referéndum en los términos que señale la Ley;

Artículo III.- Se adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción tercera, mediante los siguientes dos nuevos párrafos:

Artículo 41. - ....

III.-... ..

El Instituto Federal Electoral será el órgano encargado de organizar y llevar a cabo los Referéndums en los casos que establezca esta Constitución.

El Instituto Federal Electoral podrá convocar a Referéndum, respecto a las reformas o adiciones aprobadas por el Congreso de la Unión, cuando se solicite por al menos el uno por ciento de los Ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, debidamente identificados.

Artículo IV.- Se adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos añadiendo un texto para quedar como sigue

Artículo 135. - La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y por el pueblo a través del Referéndum.

# CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos tratado de demostrar la importancia del Referéndum como una institución de la democracia y lo valioso que sería contar con esta figura jurídica en nuestra Constitución.

- I. En un país democrático como el nuestro, la población no solo debe tener la idea de que vive en un país soberano, sino que debe de ejercer esta soberanía, por lo que debe de buscar un medio dentro del campo del Derecho que le permita manifestar, en el momento que juzgue conveniente, ese poder que emana de él.
- II. Entonces tenemos que la soberanía se ejerce y se manifiesta a través del voto popular, el cual es una prerrogativa y un derecho político subjetivo de ejercicio obligatorio.
- III. La soberanía no debe limitarse solo al ejercicio del voto, sino por el contrario hacer valer este derecho para manifestarse cuantas veces lo considere necesario y el mejor instrumento para hacerlo es el Referéndum.
- IV. El Referéndum es una forma de ejercicio de la soberanía popular, el cual tiene como finalidad permitir al pueblo participar en el proceso creativo de la Ley, manifestándose a través del voto aprobatorio o desaprobatario, su voluntad respecto a una disposición emanada de sus representantes.
- V. El Referéndum debe de considerarse como una institución jurídica, que permite una expresión mas clara y un ejercicio mas completo de la soberanía popular.

- VI. El Referéndum es una institución importante para hacer más vivida la democracia y más viable para fortalecer el proceso democrático.
- VII. El gobierno tiene que ejecutar lo que es decidido a través del Referéndum, ya que de acuerdo a esto, la población seguirá votando debido a que la voluntad de la mayoría es la que se respetará.
- VIII. El Referéndum puede servir para limitar el ejercicio de los legisladores en cuanto que estos, no tienen restricción alguna en su ejercicio y muchas de las veces toman decisiones que no son apoyadas por la población.
- IX. De la misma forma el Referéndum reduciría el poder de los Partidos Políticos, ya que aunque fueran mayoría en las Cámaras Legislativas, la población podría vetar sus decisiones si estas no fueran positivas o convenientes para esta.
- X. El Referéndum adquiere relevancia jurídica en el Derecho Mexicano al incorporarse a su ser, como un nuevo Derecho Político subjetivo de ejercicio obligatorio.
- XI. El Referéndum facilitaría una educación política más sólida para el pueblo.
- XII. El Referéndum permitiría una intensificación de la labor de los Partidos Políticos.
- XIII. El Referéndum obligatorio sería establecido en el artículo 135 de nuestra Carta Magna, como requisito indispensable para que las adiciones o reformas a la Constitución Federal lleguen a realizarse.

- XIV. El Referéndum facultativo podría ser total o parcial y sería establecido en el artículo 41 Constitucional. Este se aplicaría para todas las reformas, adiciones o iniciativas aprobadas por el Congreso de la Unión, de esta manera el pueblo tendría la opción de intervenir o no en el proceso de modificación de toda Ley o Reglamento.
- XV. El requisito de que el número de ciudadanos para solicitar un Referéndum sea bajo, obedece a que de esta manera se disminuyen las barreras para solicitar este y se trata de provocar la participación ciudadana.

La relevancia que hemos tratado de demostrar, tanto de carácter jurídico como político, que adquiere en nuestro país el Referéndum, nos obliga a concluir que su institucionalidad se hace necesaria en el Derecho Mexicano. Para hacer posible su incorporación en este, se requiere el establecimiento de su observancia en nuestra máxima Ley

## BIBLIOGRAFIA

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual  
Canabellas Guillermo  
Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina.

Enciclopedia Jurídica Omeba  
Editorial La Valle, Buenos Aires; Argentina.

Derecho Constitucional Mexicano  
Burgoa Orihuela Ignacio  
Editorial Porrúa.

Las Cortes Medievales  
José Luis Martín  
Editorial Biblioteca Historia 16, Madrid, España.

Curso de Historia de las Instituciones Españolas  
Luis G. De Valdeavellano  
Editorial Alianza, España.

Los Referendums de Autonomía de la Segunda República  
Hernández de la Fuente Adolfo  
Revista de Estudios Políticos No. 5  
Nueva Epoca, Madrid, España.

El Referéndum  
Reparaz y Astein Julián de  
Revista General de la Legislatura y Jurisprudencia No. 12  
Hijos de Reus, Madrid, España.

Modificando la Constitución Suiza  
Cases Méndez José Ignacio  
Revista de Estudios Políticos No. 4  
Nueva Epoca, Madrid, España.

Teoría de la Constitución  
Schmitt Carl  
Editorial Alianza, Madrid, España.

Direct Democracy and International Issues Trough Referéndum  
Rourke John T.  
Library of Congress Cataloging Colorado, U.S.A.

Elementos de Democracia Directa en Democracias Representativas: El caso de Suiza

Toache López Gerardo

Revista Bien Común y Gobierno No. 45.

Democracia Participativa

Joseph F. Zimmerman

Editorial Limusa.

Curso de Derecho Político

Pablo Lucas Verdú

Editorial Tecnos, Madrid, España.

La Democracia, Ensayo Sintético

Georges Burdeau

Editorial Ariel.

El Estado Moderno

Silvio Frondizi

Editorial Lozada, Buenos Aires, Argentina.

¿Qué es la Democracia?

Giovanni Sartori

I.F.E. , México.

Enciclopedia Espasa-Calpe

Madrid, España.

El Derecho Privado Romano

Margadant Guillermo F.

Editorial Esfinge.

El Referéndum

Uribe Vargas Diego

Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.

Manual de Derecho Político

Sánchez Viamonte Carlos

Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina.

Derecho Constitucional Comparado

García Pelayo M.

Madrid, España.

Teoría General del Derecho y el Estado  
Kelsen Hans  
México.

Derecho Constitucional Mexicano  
Lanz Duret Miguel  
México.

Anuario Jurídico  
Diego Valadez  
UNAM, México.

Teoría de la Constitución  
Lowenstein Karl  
Buenos Aires, Argentina.

Referéndum, ¿Legitimidad o Consolidación Democrática?  
Ricardo Raphael de la Madrid  
Revista Voz y Voto, No. 67.

Manual de Derecho Romano  
Moncayo Rodríguez Socorro  
Universidad Veracruzana, México.

Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neoromanistas  
Bernal Beatriz  
México.

Tratado Elemental de Derecho Romano  
Petit Eugene  
Editorial Porrúa, México.

Teoría del Estado  
Serra Rojas Andrés  
Editorial Porrúa.

Democracia Directa  
Krause Martín, Molteni Margarita  
Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Referéndum Around the World  
David Buttler and Austin Raney  
American Enterprise Institute, Washington D.C., U.S.A.

Curso de Derecho Constitucional  
Javier Perez Royo  
Editorial Marcial Pons, Madrid, España