



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

**“VIABILIDAD DE LA INICIATIVA POPULAR  
Y EL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA  
CONSTITUCIONAL FEDERAL MEXICANO”**

**T E S I S**

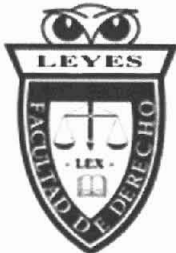
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**ENRIQUE CAMACHO FLORES**

**NÚMERO DE INSCRIPCIÓN: 116/2004.**



**ASESOR: MRO. JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO.**

**MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE 2005.**



m349303



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
 FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
 AMPARO.

Cd. Universidad D. F., junio 13 de 2005

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
 DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
 ESCOLAR DE LA UNAM.  
 Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante CAMACHO FLORES ENRIQUE, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "VIABILIDAD DE LA INICIATIVA POPULAR Y EL REFERENDUM EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL FEDERAL MEXICANO"

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la mencionada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE  
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
 DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS NUSI

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
 NOMBRE: Enrique Camacho Flores

FECHA: 24/10/05

FIRMA: [Firma]



LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO  
PRESENTE.

Con mucha satisfacción le informo, que el pasante **ENRIQUE CAMACHO FLORES** ha concluido bajo mi dirección la tesis denominada: **"VIABILIDAD DE LA INICIATIVA POPULAR Y EL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL FEDERAL MEXICANO"**, con la que intentara obtener el título de Licenciado en Derecho.

La mencionada investigación se sustentó en una bibliografía adecuada, así como en abundante legislación de la materia. En consecuencia, considero que dicha monografía reúne los requisitos que establece el Reglamento General de Exámenes de esta Universidad para ser presentada como trabajo recepcional.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria a 8 de junio de 2005.



JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO

**A Dios,  
A mi familia,  
A mis profesores  
y amigos.**

**Gracias por compartir conmigo momentos felices, pero sobre todo ¡Gracias! por estar en los momentos más difíciles de mi vida, por apoyarme cuando bajaba la guardia y pretendía claudicar.**

**Gracias por estar a mi lado brindándome su atención, comprensión, dedicación, tiempo, esfuerzo y sobre todo su cariño, el cuál siempre me cobijo en todo momento de mi vida.**



# INDÍCE.

Página.

## INTRODUCCIÓN.

I

## CAPITULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL.

### 1.1.- INICIATIVA POPULAR.

1.1.1.- Concepto.	1
1.1.2.- Características.	4
1.1.3.- Requisitos.	
1.1.3.1.- Personales.	5
1.1.3.2.- De fondo.	10
1.1.3.3.- Formales.	11
2.1.4.- Diferenciación con la consulta popular.	12

### 1.2.- REFERENDUM.

1.2.1.- Concepto.	14
1.2.2.- Clasificación.	18
1.2.2.1.- Tomando en cuenta el tipo de normas que va a regular.	18
1.2.2.2.- Tomando en cuenta la eficacia del proceso normativo que pretende regular.	19
1.2.2.3.- Por su ubicación en el proceso legislativo.	19
1.2.2.4.- Por su alcance en la materia.	19
1.2.2.5.- Por su alcance en el espacio.	20
1.2.3.- Tipología del referéndum.	
1.2.3.1.- Referéndum consultivo.	20
1.2.3.2.- Referéndum resolutivo.	21
1.2.3.2.1.- Referéndum obligatorio.	21
1.2.3.2.2.- Referéndum facultativo.	22
1.2.4.- Características del referéndum.	22
1.2.5.- Diferenciación con el plebiscito.	23
1.2.6.- Requisitos.	
1.2.6.1.- Personales.	25
1.2.6.2.- De fondo.	27
1.2.6.3.- Formales.	29

## CAPITULO SEGUNDO. MARCO HISTÓRICO.

### 2.1.- INICIATIVA POPULAR.

2.1.1.- La iniciativa popular en la "Grecia clásica".	30
2.1.2.- La iniciativa popular durante la colonización de los Estados Unidos de Norteamérica.	34
2.1.3.- La iniciativa popular en la revolución francesa.	38
2.1.4.- La iniciativa popular en Suiza en el siglo XIX.	42
2.1.5.- La iniciativa popular en la Constitución de Weimar.	43
2.1.6.- La iniciativa popular en Europa después de la segunda guerra mundial.	45

### 2.2.- REFERENDÚM.

2.2.1.- El referéndum en la "Grecia clásica".	47
2.2.2.- El referéndum en Suiza.	48
2.2.3.- El referéndum en la colonización de los Estados Unidos de Norteamérica.	51
2.2.4.- El referéndum durante el imperio napoleónico.	53
2.2.5.- El referéndum en la Constitución de Weimar de 1919.	58
2.2.6.- El referéndum en los regimenes totalitarios de Europa.	
2.2.6.1.- Fascismo.	60
2.2.6.2.- Nazismo.	67
2.2.6.3.- Franquismo.	72
2.2.7.- El referéndum en Europa después de la segunda guerra mundial.	77
2.2.8.- La Constitución francesa durante la quinta república.	78
2.2.9.- El referéndum en las dictaduras militares de América latina en el siglo XX.	81

## CAPITULO TERCERO. DERECHO COMPARADO.

### 3.1.- INICIATIVA POPULAR.

3.1.1.- Regulación de la iniciativa popular en las constituciones locales de las entidades federativas de nuestro país.

3.1.1.1.- Baja California.	92
3.1.1.2.- Colima.	93
3.1.1.3.- Chihuahua.	96
3.1.1.4.- Distrito Federal.	97
3.1.1.5.- Guanajuato.	99
3.1.1.6.- Jalisco.	102
3.1.1.7.- Morelos.	104
3.1.1.8.- Puebla.	107
3.1.1.9.- Sinaloa.	108
3.1.1.10.- San Luis Potosí.	109
3.1.1.11.- Veracruz.	109
3.1.1.12.- Zacatecas.	112

3.1.2.- Regulación en leyes supremas de otros países que prevén a la iniciativa popular.

3.1.2.1.- Alemania.	114
3.1.2.2.- España.	116
3.1.2.3.- Italia.	119
3.1.2.4.- Suiza.	120
3.1.2.5.- Argentina.	120
3.1.2.6.- Brasil.	121
3.1.2.7.- Uruguay.	122
3.1.2.8.- Venezuela.	124
3.1.2.9.- Colombia.	125

**3.2.- REFERENDUM.**

3.2.1.- Regulación del referéndum en las constituciones locales de las entidades federativas de nuestro país.

3.2.1.1.- Colima.	126
3.2.1.2.- Chihuahua.	127
3.2.1.3.- Distrito Federal.	128
3.2.1.4.- Guanajuato.	130
3.2.1.5.- Jalisco.	134
3.2.1.6.- México.	140
3.2.1.7.- Morelos.	140
3.2.1.8.- Puebla.	144
3.2.1.9.- San Luis Potosí.	146
3.2.1.10.- Tlaxcala.	147
3.2.1.11.- Veracruz.	148
3.2.1.12.- Zacatecas.	150

3.2.2.- Regulación en leyes supremas de otros países que prevén al referéndum.

3.2.2.1.- Alemania.	153
3.2.2.2.- España.	156
3.2.2.3.- Italia.	157
3.2.2.4.- Suiza.	159
3.2.2.5.- Francia.	161
3.2.2.6.- Brasil.	164
3.2.2.7.- Uruguay.	165
3.2.2.8.- Venezuela.	166
3.2.2.9.- Colombia.	169

**3.3.- Falta de regulación de los mecanismos de democracia participativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

3.3.1.- Antecedentes.	172
3.3.2.- La imagen del "líder" en México.	175
3.3.3.- El régimen presidencial en México.	184
3.3.4.- Los partidos políticos.	188
3.2.5.- Inexistencia de mecanismos que permitan la participación ciudadana en el proceso legislativo.	197



4.2.2.1.1.2.- Autoridades encargadas del correcto funcionamiento y de vigilancia del referéndum constitucional.	274
4.2.2.1.1.2.1.-Autoridades administrativas.	274
4.2.2.1.1.2.2.- Autoridades judiciales.	275
4.2.2.1.2.- Ámbito espacial de validez.	275
4.2.2.1.3.- Ámbito temporal de validez.	276
4.2.2.2.- Requisitos de forma del referéndum constitucional.	276
4.2.2.3.- Requisitos de fondo del referéndum constitucional.	276
4.2.2.4.- Materias en las que no puede intervenir.	277
4.2.2.5.- Ventajas que proporcionaría el referéndum constitucional en el sistema político mexicano.	279
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>281</b>
<b>FUENTES.</b>	<b>286</b>

## INTRODUCCIÓN.

Actualmente nuestro país pasa por una efervescencia política, diariamente se discute sobre cuál candidato es el adecuado para ser presidente, también se llevan a cabo encuestas sobre las posibles elecciones presidenciales del año entrante, los factores reales de poder empiezan a formar alianzas pretendiendo alcanzar el poder político y la sociedad mexicana día tras día se convierte en un receptor de las ideas políticas de los partidos políticos o de las agrupaciones políticas existentes, tomando ésta la última palabra, influenciada en muchas ocasiones por los constantes bombardeos publicitarios de los medios de comunicación.

Hoy en día la ciudadanía se ha vuelto más exigente, ya no se conforma con ejercer su derecho al sufragio y votar por el candidato de determinado partido político, sino que busca constantemente la apertura de un foro en el que pueda participar de una manera directa en la toma de decisiones, prueba de ello son las distintas manifestaciones que constantemente se hacen en plazas públicas de nuestro país, así como las reformas a las constituciones locales de las distintas entidades federativas que ya contemplan el derecho del ciudadano para participar en la formación y aprobación de leyes a través de los distintos mecanismos de democracia semidirecta que prevea su Ley Suprema.

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado con la finalidad de abrir una posibilidad que permita la participación política de los ciudadanos en la formación de leyes, aprobación de las mismas, así como la ratificación de las posibles adiciones o reformas que pudiera sufrir nuestra Carta Magna, pretendiendo en primer lugar acabar con los vicios que actualmente se viven, tales como el acarreo político y la demagogia de los candidatos políticos y en segundo lugar lograr un verdadero

control del poder político, frenando de esta manera los constantes abusos del poder en que caen nuestros representantes populares y que generan la desigualdad política, económica y social por la que atraviesa nuestro país actualmente.

La propuesta de nuestro trabajo se orienta en el sentido de una posible reforma a los artículos 71, 72 y 135 constitucionales, consistentes en adiciones que permitan la introducción de los medios de democracia participativa tales como la iniciativa popular, el referéndum legislativo y el referéndum constitucional, logrando en primer lugar amalgamar los principios que se prevén de las dos formas de democracia (representativa y participativa), y en segundo lograr obtener una verdadera armonización de los preceptos constitucionales que pretendemos reformar con el texto constitucional, respetando los principios de nuestra Constitución.

Consideramos que es indispensable una posible reforma al artículo 71 constitucional, en virtud de que actualmente no existe un dispositivo que regule interactuar al gobernado con su representante popular en la formación de leyes, más justas y acordes a la realidad.

Cabe mencionar que al incluir este mecanismo de democracia participativa como es la iniciativa popular, distintos sectores tales como los catedráticos, los científicos y cualquier persona que maneje algún arte u oficio podrían aportar dichos conocimientos para lograr la materialización de una norma más acorde a la situación por la que atraviesa nuestro país.

De esta manera se lograría regular determinadas relaciones jurídicas que actualmente carecen de alguna normatividad, en virtud de que el legislador desconoce la realización de determinadas conductas que se presentan en nuestra sociedad y que generan consecuencias jurídicas no satisfactorias para nuestra sociedad.

Otro de los beneficios de este mecanismo sería la inclusión de elementos técnicos y científicos por parte de los sectores que manejan dicho conocimiento, a los distintos ordenamientos legales que los necesitan, en virtud de que en muchas ocasiones

éstos carecen de los mismos o se encuentran muy limitativos, generando incertidumbre en su aplicación.

Es indispensable una reforma al artículo 72 constitucional, en virtud de que en diversas ocasiones el trabajo legislativo que realizan nuestros representantes populares dista mucho de la realidad y de las necesidades que sufre actualmente nuestro país, así como los amarres políticos que hacen los partidos políticos, para que se vote en determinado sentido sobre la aprobación o rechazo de determinada ley, dejando en segundo plano las necesidades de la población en general.

Cabe mencionar que la finalidad de esta reforma es que el ciudadano pueda decidir en última instancia sobre la aprobación o rechazo de determinada ley, en virtud de que es él a quien se le va a aplicar la norma en cuestión y será el primero a quien le afectará un trabajo legislativo deficiente carente de justicia social y equidad.

Por lo que hace a la posible reforma del artículo 135 constitucional, tenemos que al introducir al referéndum a nivel constitucional, se lograría una verdadera rigidez constitucional y una verdadera limitación del control político del poder en nuestro país.

Hay que señalar que cada sexenio presidencial, el precepto antes mencionado le sirve al titular del poder ejecutivo en turno para reformar el texto constitucional y de esta manera implantar su modelo económico, modificando constantemente las estructuras jurídicas y políticas de nuestro país.

De esta manera tenemos que el presente trabajo se encuentra integrado por cuatro capítulos que se dividen de la siguiente manera:

El primer capítulo establece los conceptos, las características, las clasificaciones, los requisitos y las diferencias que tienen la iniciativa popular y el referéndum con los demás mecanismos de democracia participativa que existen, dichas acotaciones obedecen a criterios doctrinarios y legislación existente tanto en nuestro país como en el derecho extranjero.



El segundo capítulo contempla los antecedentes históricos de los mecanismos de democracia participativa que se tratan en este trabajo y que son la iniciativa popular y el referéndum; es decir que a través de la historia nos vamos a ir deteniendo en cada sociedad y momento histórico en el que pudiera existir un precedente de dichos mecanismos de democracia participativa, para describir la forma de realización de los mismos y la repercusión de éstos en ese lapso de la historia.

El tercer capítulo prevé a las distintas constituciones locales de las entidades federativas que contemplan a la iniciativa popular y al referéndum, además hace uso del derecho comparado al señalar los distintos países que contemplan a dichos mecanismos de democracia participativa en su Ley Suprema.

Es en este apartado en donde incluimos la existencia de elementos que han impedido la realización de cualquier medio de democracia participativa, destacando el régimen presidencial, la forma de pensar del mexicano, la inexistencia de estructuras que permitan al ciudadano participar de una manera directa en el trabajo legislativo y los partidos políticos.

Por último tenemos al cuarto capítulo, el cuál contempla nuestra propuesta, consistente en la reforma de los artículos 71, 72 y 135 constitucionales, en donde desarrollaremos un desglose de las piezas que integran nuestra propuesta, cuya metodología se va a ir llevando acabo en cada artículo que se pretende reformar, es por ello que veremos a los activadores de dichos mecanismos, los requisitos personales, de fondo y formales que se requieren para la realización de éstos, las autoridades encargadas del correcto funcionamiento de la iniciativa popular y del referéndum, los diversos ámbitos de aplicación y también se anexa un posible capitulado de la ley reglamentaria de los preceptos constitucionales en comento, denominada "Ley Federal de Participación Ciudadana", que dictará los lineamientos básicos e indispensables, para la realización de dichos mecanismos.

Ahora bien, hay que recalcar que el presente trabajo de investigación, en ningún momento pretende fragmentar el orden jurídico establecido, sino que tratar de defenderlo y robustecerlo, es decir, en muchas ocasiones se ha hablado de la creación de una nueva Constitución y demás respuestas exageradas que pretender apaciguar los reclamos del pueblo, pero lo cierto es que dichas soluciones lejos de lograr un beneficio a nuestro sistema político generan incertidumbre y desesperación.

Es por ello que veo en mi propuesta una posible solución a los distintos conflictos sociales que existen en nuestro país y que han desencadenado la creación de movimientos armados, cuya finalidad de éstos no es el derrocamiento del régimen, sino que sean escuchadas sus peticiones y la defensa de sus derechos.

Ahora bien, a mi apreciación, nuestra Carta Magna si no expresa textualmente la realización de mecanismos de democracia participativa, tampoco los restringe, cabe mencionar que tanto el Constituyente de 1856, como el de 1917 previeron la posibilidad de poder realizar dichos mecanismos, es por ello que no veo ningún tipo de limitante de carácter jurídico, en virtud de que nuestra Constitución tolera dicha realización, por lo que hace a los demás ordenamientos legales existentes, tenemos que se podría llevar acabo una homologación de dichos cuerpos normativos con la ley propuesta en este trabajo.

De esta manera se concluye que la introducción de los mecanismos de democracia participativa le daría una frescura al orden jurídico de nuestro sistema político, en virtud de que éstos son dinámicos y no chocarían en ningún momento con las estructuras políticas, sociales y jurídicas de nuestro país.

## **CAPITULO PRIMERO.**

### **MARCO CONCEPTUAL.**

#### **1.1.- INICIATIVA POPULAR.**

##### **1.1.1.- Concepto.**

Para poder elaborar un concepto de iniciativa popular tenemos que partir de un género próximo y de una diferencia específica, como lo hacía Aristóteles en todas sus clasificaciones.

Si partimos de un género próximo, encontramos que la iniciativa popular es uno de los denominados mecanismos de democracia semidirecta o participativa, definiéndose a ésta

como "toda aquella manifestación, que ha hecho el ciudadano, sobre una decisión de un gobierno en el régimen interno, sobre la forma de Estado en un determinado país y actualmente sobre la política exterior que debe mantenerse su país, con respecto a los acontecimientos internacionales."<sup>1</sup>

Partiendo de una diferencia específica, diversos autores aportan su respectivo concepto de iniciativa popular que a continuación se enuncian:

Para el diccionario jurídico de derecho usual la iniciativa popular es el:

"Derecho de promoción legislativa, reconocido en ciertas constituciones al pueblo a tales efectos representado por determinado cuerpo de electores o ciudadanos firmantes del proyecto de ley, más o menos estructurado que se somete a la consideración del Poder Legislativo. En realidad la iniciativa popular de leyes tiene cabida en el derecho de petición ampliamente considerado; pero como resulta posible que una ley nada pida, sino que pretenda organizar o regular alguna situación, constituye un matiz político de interés la iniciativa popular, además restablece o conserva, un trazo vigoroso de la democracia directa, como inmediato acceso popular a la función legislativa."<sup>2</sup>

El diccionario jurídico mexicano hace la siguiente mención:

"Los tres procedimientos de la democracia semidirecta son la iniciativa popular, el referéndum y el veto popular. Estos procedimientos permiten a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes.

La iniciativa popular tiende a provocar una decisión de los gobernantes, por su parte el referéndum tiende solamente a ratificar o a rechazar una

---

<sup>1</sup> [www.asambleadf.gob.mx/princip/infomarc/revista](http://www.asambleadf.gob.mx/princip/infomarc/revista). TELLEZ, Alicia, *Democracia participativa o semidirecta*. s.p.

<sup>2</sup> CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario jurídico de derecho usual*. Tomo IV, 27ª ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2001, pág. 418.

decisión tomada anteriormente por los poderes públicos, mientras que el veto popular permite a los electores abrogar un texto vigente al emitir su voto.

Mediante iniciativa popular se puede ejercer un simple control a posteriori, donde los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental."<sup>3</sup>

Por su parte la enciclopedia jurídica OMEBA, define a la iniciativa popular de la siguiente manera:

"La iniciativa popular es una de las expresiones de la democracia directa, es decir de aquella forma de gobierno en que los ciudadanos participan en el gobierno de la comunidad política en forma inmediata. Consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral, o aparte de él, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar las lagunas de la legislación. Al decir de Duguit es "el derecho de proponer soluciones y hacer que se voten, transferido de la Asamblea ordinaria al cuerpo electoral general."<sup>4</sup>

Para Rubén Hernández Valle la iniciativa popular es la "potestad que el ordenamiento jurídico le confiere a un número determinado de electores para iniciar el procedimiento, ya sea de reforma constitucional o de la ley ordinaria."<sup>5</sup>

Para García Pelayo la iniciativa popular "es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes."<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, 15ª ed., Porrúa, México, 2001, pág. 1724.

<sup>4</sup> OSORIO Y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XXV, Editorial DRISKILL, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1991, pág. 851.

<sup>5</sup> HERNANDEZ VALLE, Rubén, *De la democracia representativa a la democracia participativa*. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Número 6, Madrid, España, 2002, pp. 199 -219.

Según Sánchez Viamonte "se llama iniciativa popular a la manifestación de la voluntad popular con propósitos de legislación, por medio del cuál el pueblo, o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al Congreso un proyecto de ley."<sup>7</sup>

Para Guillermo Cabanellas la iniciativa popular "es el derecho de promoción legislativa, reconocido en ciertas constituciones al pueblo; a tales efectos representado por determinado número de electores o de ciudadanos firmantes del proyecto de ley, más o menos estructurado, que se somete a la consideración del Poder Legislativo."<sup>8</sup>

Tomando en consideración las definiciones de los autores antes mencionados, a nuestra apreciación definimos a la iniciativa popular como aquel "mecanismo de democracia participativa, en virtud del cuál un determinado número de individuos, denominados ciudadanos, a través de una colectividad o bien en forma individualizada proponen la creación de determinadas normas jurídicas al órgano legislativo, ejerciendo su derecho de participar en el proceso legislativo, cuando la Constitución lo prevea."

### 1.1.2.- Características.

La iniciativa popular tiene las siguientes características:

- a) Es un derecho de promoción legislativa, reconocido por la Constitución al pueblo (electores o ciudadanos), para que sometan a la consideración del Poder Legislativo un proyecto de ley.
- b) Es un mecanismo de democracia participativa, mediante la cuál una determinada colectividad denominada ciudadanía, propone la creación de normas jurídicas, a través de un proyecto de ley.
- c) En cuanto a los requisitos personales para la activación de dicho mecanismo, tenemos que será un derecho otorgado exclusivamente a los ciudadanos, al agrupar a éstos en una colectividad se les denomina "cuerpo electoral."

---

<sup>6</sup>HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Hugo, *La democracia semidirecta en México*, Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", Número 21, año IV, 2ª época, Guerrero, 2001, julio – agosto, pp. 169- 188.

<sup>7</sup> Ibid. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Hugo, *La democracia semidirecta en México*, pág. 182.

<sup>8</sup> op. cit. Véase tercer párrafo.

- d) Exige un determinado porcentaje de ciudadanos, solicitantes de la iniciativa, para activar dicho mecanismo.
- e) En caso de exigir como requisito el ámbito competencial en base al territorio, establece un determinado número de circunscripciones necesarias para la realización de la iniciativa popular.
- f) Exige formalidades con respecto al desarrollo de dicho mecanismo, tales como la de presentarse por escrito, acompañado de las firmas de los solicitantes y se exigirá la presentación de una credencial ú identificación oficial que reconozca que se trata de la misma persona que solicita dicho mecanismo.
- g) Este proyecto se entrega al órgano legislativo competente, o su similar, como una comisión o consejo electoral.
- h) Solamente se podrá realizar una iniciativa de proyecto de ley, sobre determinadas ramas que la Constitución o la ley reglamentaria prevea.
- i) Establece un lapso para la contestación por parte del órgano legislativo correspondiente a la iniciativa de proyecto de ley, realizada por los ciudadanos.
- j) Con la simple presentación de la iniciativa, no significa que sea propiamente una ley, si no que ésta se sujetará a un proceso legislativo, en donde se discutirá y aprobará o en su caso contrario se desechará.

### **1.1.3.- Requisitos.**

#### **1.1.3.1.- Personales.**

Tenemos que los requisitos personales podrían definirse como aquellos elementos necesarios, inherentes a la calidad, número y circunstancias de los individuos, para la creación de determinadas normas jurídicas que regulen el comportamiento de los individuos, previstos en los ordenamientos jurídicos.

En cuanto a la calidad de los individuos, todas las constituciones exigen que lo soliciten los ciudadanos, en el caso de nuestra Constitución, la cuál establece quienes son ciudadanos en su artículo 34, al señalar lo siguiente:

"Artículo 34.-Son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido dieciocho años; y

II.- Tener un modo honesto de vivir."

De esta forma tenemos que este derecho solamente se le otorga a los individuos nacidos en determinado Estado y que sean considerados ciudadanos, es decir, que hayan obtenido la mayoría de edad, para ser sujeto de derechos y obligaciones y que tengan un modo honesto de vivir.

También se les limita la participación en determinados asuntos (políticos) a los ciudadanos nacidos en otros Estados distintos al Estado mexicano (extranjeros), tal y como lo establece nuestro artículo octavo constitucional, el cuál en su primer párrafo, tercer renglón hace la siguiente acotación:

".... pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República."

A manera de ejemplificar lo antes mencionado, tenemos que la Constitución argentina en su artículo 39, primer párrafo contempla la siguiente mención:

" Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados."

Por otro lado, la Constitución panameña en su artículo 236, primer párrafo establece lo siguiente:

"Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos."

Por lo que respecta al número de individuos solicitantes, las diversas constituciones establecen un parámetro de electores, para que tenga validez dicho mecanismo, como



por ejemplo podremos citar a la Constitución colombiana, la cuál establece en su artículo 155 lo siguiente:

“Podrán presentar proyectos de ley...: un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.”

Por lo que respecta a las circunstancias de tiempo, tenemos que será el lapso comprendido entre la entrega del proyecto de ley al órgano legislativo y la respuesta de éste hacia la inquietud de la ciudadanía, de esta forma tenemos que si existiese una aceptación de dicho proyecto, también comprendería el estudio de las distintas cámaras legislativas y en su caso la aprobación y promulgación de dicha ley.

Para poder ejemplificar correctamente lo antes expuesto se citarán los siguientes preceptos legales haciendo la acotación respectiva.

Tenemos que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, en su artículo 12 establece el lapso de 10 días naturales para subsanar determinadas omisiones que llegaran a presentarse con motivo de la presentación de documentos en el proyecto de iniciativa de ley y señala además:

“Artículo 12.- La Oficialía Mayor será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 9º y 10º de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 9º de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la iniciativa sea menor al porcentaje mínimo requerido, el Oficial Mayor hará la prevención respectiva, la notificará al representante común, y

le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la iniciativa y sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha de conclusión del plazo otorgado.”

El artículo 14 de dicha ley señala el tiempo para que una iniciativa de ley sea aprobada por el congreso de dicha entidad federativa al señalar lo siguiente:

“Artículo 14.- El Congreso deberá de analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la iniciativa correspondiente a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones a aquél en que se reciba. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial que se substanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

En caso de desechar la iniciativa por no reunir los requisitos y las formalidades necesarias tenemos que el artículo 15 del ordenamiento en comento establece lo siguiente:

“Artículo 15.- Desechada una iniciativa, sólo podrá volverse a presentar transcurrido un año de la fecha en que fuere aprobado el dictamen correspondiente de forma, y de lugar, tenemos que éstas se contemplan en los requisitos formales y de fondo, ya que en ellos se va a establecer los lineamientos del proyecto de ley, que se pretende.”

Por su parte la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, establece en su artículo 72, último párrafo lo siguiente:

“Artículo 72.- La Iniciativa Ciudadana deberá presentarse ante el Congreso del Estado, la cual será presentada al Pleno y turnada a la Comisión correspondiente, para que dictamine su procedibilidad, conforme a los siguientes requisitos:

En caso de error u omisión se notificará a los promoventes para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación se subsane”.

Por otro lado el artículo 73, primer párrafo de dicha ley, establece el lapso para admitir o desechar dicho proyecto de ley, al señalar lo siguiente:

“Artículo 73.- La Comisión deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la Iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación y podrá auxiliarse del Instituto para efecto de verificar el cumplimiento del requisito a que se refiere la fracción I del artículo precedente. Declarada la admisión de la Iniciativa se someterá al trámite legislativo que señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.”

En cuanto a las circunstancias de modo, tenemos que son todos aquellos pasos para poder llevar a cabo la tramitación de la iniciativa y no a la esencia de la misma.

A manera de ejemplificar lo antes mencionado tenemos que el artículo 36 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece lo siguiente:

“Artículo 36.- La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.”

Por su parte el artículo 38 de dicho mecanismo establece el trayecto del proyecto de ley al señalar lo siguiente:

“Artículo 38.- Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de

las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará los requisitos de procedibilidad de la iniciativa."

Por lo que respecta al lugar, ya sea la Constitución, o bien la ley reglamentaria respectiva establece un espacio perteneciente al órgano legislativo, en donde se entregará dicho proyecto de ley.

A manera de ejemplo tenemos, que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, menciona una "Mesa Directiva", por otro lado la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California establece a la "Oficialía Mayor", lugares donde se presentarán los proyectos de ley, creados a través de la iniciativa popular.

#### **1.1.3.2.- De fondo.**

Se definen como los requisitos esenciales que la norma jurídica necesita para cubrir sus finalidades y que se encuentran inmersos en el contenido de la misma.

Para hacer más comprensible esta acotación tenemos que el artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, establece los requisitos esenciales, para que pueda ser admitida a estudio un proyecto de iniciativa de ley al señalar lo siguiente:

"Artículo 39.- Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que:

I. Quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal;

II. Se presente por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa;

- III. Se especifique que se trata de una iniciativa popular;
- IV. Se refiera a materias que sean de la competencia legislativa de la Asamblea;
- V. Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica; y
- VI. Los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan nombrado a un representante que deberá ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma.”

En este precepto nos damos cuenta, que exige en primer lugar la identificación de los solicitantes para darle validez a las pretensiones de los solicitantes, en segundo lugar exige un determinado porcentaje, en donde dicha cantidad será el indicativo de la voluntad de la ciudadanía en general, posteriormente en tercer lugar se exige la solemnidad, la cuál será a través de la vía escrita y ante la autoridad competente en contestar si es viable el proyecto, como cuarto lugar tenemos que se va a exigir la finalidad del proyecto, en quinto lugar tenemos las materias que podrán ser sometidas a este mecanismo y como sexto y último lugar se exige la presencia de un representante, como en todo acto jurídico.

Obedeciendo a estas observaciones tenemos que los requisitos de fondo, además de contener elementos personales y elementos formales, contiene además el razonamiento lógico jurídico por el que se motivo dicha norma.

#### **1.1.3.3.- Formales.**

Se definen como aquellos elementos solemnes, teniéndose a éstos como aquellas materializaciones, instrumentos y/o medios que cubren a la norma jurídica y que juegan un papel determinante en la realización del proyecto de ley.

Como ejemplo de éstos tenemos que la ley 24.747, que funge como ley reglamentaria del artículo 39 constitucional argentino, publicada en el boletín oficial del Congreso de la Nación, la cual en su artículo 5 establece lo siguiente:

“... la iniciativa popular deberá deducirse por escrito y contendrá la petición redactada en forma de ley en términos claros.”

Además menciona lo siguiente: “...deberá ir acompañada de una exposición de motivos fundada e incluir el nombre y domicilio de o de los promotores de la iniciativa, quienes podrán participar de las reuniones de comisión con voz, de acuerdo con la reglamentación que fijen las correspondientes comisiones.”

#### **1.1.4.- Diferenciación con la consulta popular.**

Tanto la iniciativa popular como la consulta popular son mecanismos de democracia semidirecta, cuya finalidad será la de lograr una mayor participación por parte de los ciudadanos en la elaboración de proyectos de ley.

Partiendo de esta tesitura, a continuación se señala cita una definición de la consulta popular, la cual se puede conceptualizar como:

“Aquel mecanismo ordinario por el cuál los ciudadanos se pronuncian espontáneamente sobre temas no específicos de la gestión no gubernamental o quehacer público, o bien, mediando una convocatoria, la propia ciudadanía manifiesta su parecer sobre un tema concreto, pero sin que determinen las propuestas o se limiten a ciertas opciones.”<sup>9</sup>

Mientras que la iniciativa popular se puede conceptuar como aquel mecanismo, en virtud del cuál un determinado número de individuos, denominados ciudadanos, a través de una colectividad o bien en forma individualizada proponen la creación de

---

<sup>9</sup> OROZCO HENRIQUEZ, Jesús, *Memoria del tercer congreso internacional de derecho electoral*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, pág. 606

determinadas normas jurídicas al órgano legislativo, ejerciendo su derecho de participar en el proceso legislativo, cuando la Constitución lo prevea.

Tomando en consideración estas definiciones tenemos que las diferencias entre ambas son las siguientes:

- a) En cuanto a la naturaleza jurídica de dichos mecanismos, tenemos que la consulta es producto de una convocatoria o petición de un determinado nivel de gobierno, en tanto que la iniciativa es la potestad que tienen los ciudadanos para poder elaborar un proyecto de ley.
- b) Por lo que hace a la finalidad, tenemos que la consulta arroja como resultado la opinión de los ciudadanos sobre determinado acto de gobierno, en tanto que la prioridad de la iniciativa es la entrega de un proyecto de ley al órgano legislativo, cuya finalidad será la de regular determinadas conductas carentes de cuerpos normativos.
- c) Tenemos que en la consulta no se exigen limitaciones en cuanto a la materia o tema de dicha convocatoria, mientras que en la iniciativa, ya sea la Constitución o su ley reglamentaria respectiva establecerá determinadas materias en las que la ciudadanía no podrá intervenir a través de este mecanismo.
- d) Mientras que en la iniciativa popular se exigen ciertos requisitos, tales como el número de los solicitantes en base un determinado porcentaje, en la consulta no se exige un determinado porcentaje.
- e) En la iniciativa popular se llevan a cabo ciertas formalidades con respecto a la presentación de dicho instrumento, tales como la de presentarse por escrito, acompañado de las firmas de los solicitantes y se exigirá la presentación de una credencial ú identificación oficial que reconozca que se trata de la misma persona, mientras que en la consulta solamente se necesitará la mera opinión del ciudadano, sin exigir los requisitos antes mencionados.

- f) En cuanto a los sujetos que promueven dichos mecanismos, tenemos que en la consulta el sujeto que lo promueve por regla general es el gobernante, ya sea a través de los poderes y/o niveles de gobierno existentes, mientras que en la iniciativa popular el sujeto promotor, es el gobernado.
- g) En la iniciativa popular va a existir una etapa en cuanto al proceso legislativo de norma, en tanto que la consulta, solamente existirán datos estadísticos.

## 1.2.- REFERENDUM.

### 1.2.1.- Concepto.

El referéndum es uno de los denominados mecanismos de democracia semidirecta, cuya finalidad es la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo, para la creación, modificación, aprobación y en su caso contrario derogación y/o abrogación de determinadas normas jurídicas.

Para el diccionario enciclopédico de derecho usual, el referéndum se define de la siguiente manera:

"El referéndum expresa Posas, en su obra *El sufragio*, que hoy se llama "referéndum" a "la función del sufragio por virtud del cuál éste interviene en la adopción definitiva de las leyes ejercitando como una especie de prerrogativa de veto y de sanción, análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los monarcas constitucionales". Por el referéndum interviene el pueblo en forma directa en el régimen político estatal; participa, de cierta manera, en la sanción de las leyes y decide en última instancia las resoluciones que le afectan en forma directa. Por el referéndum, en realidad, se ejerce una democracia poco genuina; ya que, al someterse directamente las leyes al voto del pueblo, éste decide participando sin



intermediarios o representantes en la elaboración de las normas que han de ser obligatorias.”<sup>10</sup>

Por su parte el diccionario jurídico mexicano señala que la palabra referéndum proviene del latín referéndum, de referre: referir y define a este mecanismo como:

“Institución política mediante la cuál el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Es una manifestación de la democracia constitucional, en la cuál mediante, la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito.”<sup>11</sup>

Para la enciclopedia jurídica OMEBA, la etimología del referéndum proviene del latín referendus, de referre: referir. Y define a este mecanismo como:

“Llámesese referéndum al acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales.

Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formulación del acto administrativo.

En un sistema de “gobierno directo” el pueblo o el cuerpo de ciudadanos ejerce por sí mismo las funciones públicas, es decir, desempeña en forma

<sup>10</sup> Ibid. CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Tomo VII, pág. 77.

<sup>11</sup> Ibid. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, pág. 2718.

directa las actividades gubernativas, legislativas o constitucionales. Es el sistema conocido también como “democracia pura” que excluye toda idea de representación.”<sup>12</sup>

Tomando en consideración a la doctrina tenemos que para Rafael Villalta Fernández el referéndum es:

“Aquel procedimiento de participación semidirecta de los gobernados en el ejercicio del poder, que permite a estos pronunciarse a favor o en contra de una ley o de un proyecto de ley. También procede para actos reformatorios de la Constitución o para aprobar un nuevo texto constitucional.

Puede hacerse extensivo al sistema legal o administrativas de las provincias o municipios.”<sup>13</sup>

Por su parte Rubén Hernández, define al referéndum como: “aquella institución de democracia semidirecta mediante la cuál el pueblo participa de la actividad constitucional o legislativa, colaborando mediante el sufragio directo, en la formulación, reforma o abrogación de normas constitucionales o legislativas.”<sup>14</sup>

Para David Cienfuegos Salgado “es el referéndum el método que permite al pueblo manifestar su conformidad con una ley que se pretende regule una situación jurídica concreta. Es el instrumento mediante el cual el pueblo acepta o rechaza un proyecto de ley, incidiendo en alguna forma en las decisiones importantes de la comunidad nacional.”<sup>15</sup>

Por su parte Miguel Covián Andrade define al referéndum de la siguiente manera:

<sup>12</sup> Ibid OSORIO Y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XXII, pág. 190.

<sup>13</sup> VILLALTA FERNANDEZ, Rafael, *Referéndum e iniciativa popular: Rutas de la democracia real y participativa*, Revista Parlamentaria, Asamblea Legislativa, Número 1, Volumen 3, San José, Costa Rica, abril de 1995, pp. 149-165.

<sup>14</sup> Ibid HERNÁNDEZ VALLE, Rúben, *De la democracia representativa a la democracia participativa*, pág. 211.

<sup>15</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David *La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero*, Reflexiones jurídicas, Universidad Autónoma de Guerrero, Maestría en Derecho Público, Editorial Reflexiones Jurídicas, Año III, número 8, 2000, mayo – agosto, pp. 39 – 47.

"El referéndum es una institución de democracia semidirecta por medio del cuál una ley o una disposición de carácter general es sometida a la voluntad ciudadana para su aprobación. Esto significa que la validez del acto no se concreta en cuanto éste ha sido aprobado por el órgano competente para expedirlo, si no hasta que la mayoría de las voluntades ciudadanas se manifiesta a favor de lo que han decidido sus representantes. Si se toma como ejemplo el caso tipo de una ley que es sometida a referéndum, se percibirá que el propósito fundamenta de esta institución consiste en legitimar una decisión que ha sido adoptada legalmente, conforme a las atribuciones del órgano constituido."<sup>16</sup>

La legislación emite diversos conceptos de referéndum, que a continuación se enuncian:

El artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal define al referéndum de la siguiente manera:

"Artículo 25.- El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes."

El artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima nos define al referéndum de la siguiente manera.

"Artículo 39.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por referéndum el proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que decidan, mediante la emisión de su voto, la derogación parcial o total de una reforma a la Constitución."

---

<sup>16</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, Editorial Litografía y terminados El pliego S.A. de C.V., México, 2000, pág. 314.

El artículo 34 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California hace una definición del referéndum al establecer:

"Artículo 24.- El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:

I.- Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del Estado;

II.- La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y

III.- La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales."

### **1.2.2.- Clasificación.**

A continuación se anexa una clasificación obedeciendo a determinados criterios doctrinarios.

#### **1.2.2.1.- Tomando en cuenta el tipo de normas que va a regular.**

Obedeciendo a este criterio tenemos que el referéndum puede ser constitucional, legislativo y/o reglamentario.

El referéndum será constitucional "cuando la consulta recaiga sobre la formación o supresión de algún precepto constitucional, o bien para realizar la convocatoria un Congreso Constituyente."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid. CIENFUEGOS SALGADO, David, *La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero*, pág. 43.

El referéndum será legislativo cuando se refiera a la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

Será el referéndum reglamentario, cuando se someta la aprobación o el rechazo de algún reglamento, derivado de algún precepto constitucional o bien de alguna ley orgánica o secundaria.

#### **1.2.2.2.- Tomando en cuenta la eficacia del proceso normativo que pretende regular.**

Teniendo en cuenta a este criterio tenemos que el referéndum puede ser: consultivo, constitutivo y abrogatorio.

Será consultivo si se dirige a dar una opinión preventiva al legislador, en donde no van a existir efectos vinculantes para el legislador con respecto a la consulta realizada.

Será constitutivo cuando se dirija a conferir la existencia o eficacia de una norma.

Será abrogatorio cuando suprima la validez de un ordenamiento o norma vigente.

#### **1.2.2.3.- Por su ubicación en el proceso legislativo.**

El referéndum puede ser ante legem y post-legem.

El referéndum será ante legem cuando se verifica antes de la formulación de la ley para opinar sobre la convivencia o no de la misma.

El referéndum será post-legem, cuando se realiza en la última etapa del proceso de formación de la ley.

#### **1.2.2.4.- Por su alcance en la materia.**

Con base a este criterio el referéndum puede ser total y/o parcial.

Será el referéndum total cuando no se haga reserva expresa ni implícita de algún caso que no deba ser sometido a referéndum.

Será el referéndum parcial cuando se reserven algunas materias a la competencia de los órganos especializados, bien solamente se establecerá sobre determinadas materias.

#### **1.2.2.5.- Por su alcance en el espacio.**

El referéndum puede ser nacional, regional y/o estatal y municipal.

El referéndum será nacional cuando se establezca su aplicación en todo el país.

El referéndum será estatal o regional, cuando se sujete a uno o más estados o regiones.

El referéndum será municipal cuando éste se verificase en algún municipio en particular.

#### **1.2.3.- Tipología del referéndum.**

A continuación se presenta una posible tipología del referéndum, obedeciendo a diversos criterios doctrinarios.

##### **1.2.3.1.- Referéndum consultivo.**

El referéndum consultivo se define como aquella consulta popular donde las opiniones del electorado pueden o no ser tomadas en cuenta por el parlamento o el gobierno para la toma de decisiones.

“El carácter de consultivo se da cuando esta al servicio de un poder autoritario, es un instrumento de pseudolegitimación, un recurso manipulado para justificar los propósitos del poder.”<sup>18</sup>

### **1.2.3.2.- Referéndum resolutivo.**

En el referéndum resolutivo los resultados de la consulta son vinculantes, se deben acatar por quien convocó. Este tipo de consulta es considerada como un acto decisorio autónomo, porque no depende de ningún otro poder. No tendría sentido realizar un referéndum que no fuera acatado.

Es el pueblo el que legisla en el sentido de que toma la decisión última, como en el caso de su obligatoriedad para la reforma constitucional, en la que el texto de los legisladores se somete a la decisión popular.

El referéndum resolutivo se reconoce como un acto soberano, pero ello no significa mecánicamente que tenga un carácter libre y democrático, para ello habrá que determinar algunas cuestiones relevantes tales como: quien y como se decide a convocar a un referéndum, en qué materias, quién formula el texto que se somete al sufragio.

#### **1.2.3.2.1.- Referéndum obligatorio.**

Se considera que el referéndum es obligatorio cuando se establece como requisito legal reformar a la Constitución.

La obligatoriedad es un mecanismo que no puede generalizarse ilimitadamente a cualquier legislación, porque se trataría entonces del reemplazo de la democracia representativa por la democracia autolegislativa.

---

<sup>18</sup> RENDÓN CORONA, Armando. *La democracia semidirecta.: Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.* Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Número 48, México, Distrito Federal, enero – junio 2000, pp. 303 -328.

#### **1.2.3.2.2.- Referéndum facultativo.**

El referéndum facultativo es aquel derecho al que puede recurrir el convocante conforme a su voluntad, en todas las otras materias legislativas, lo cuál deja al juego político la opción de hacerlo.

#### **1.2.4.- Características del referéndum.**

Dentro de las múltiples características que posee el referéndum destacan las siguientes:

- a) Es un derecho reconocido por la Constitución al ciudadano, mediante el cuál se va a someter la aprobación de reformas, abrogación y/o derogación de leyes e inclusive el texto constitucional.
- b) Es un mecanismo de democracia participativa por medio del cuál el pueblo o el cuerpo electoral aprueba o rechaza alguna modificación a un precepto constitucional o legal.
- c) Es un sistema por el cuál el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de estos ordenamientos.
- d) Para la activación de dicho mecanismo se exigen ciertos requisitos, tales como el número de los solicitantes, criterio que puede variar según lo dispuesto en la Constitución o en la ley reglamentaria respectiva, en ocasiones se exige un determinado porcentaje.
- e) Va a existir un órgano facultado que se va a encargar de vigilar y dar seguimiento a la forma en que va a participar el pueblo en dicho mecanismo que puede denominarse Consejo Nacional Electoral, Instituto Nacional Electoral, etc.
- f) Va a llevar a cabo ciertas formalidades con respecto a la presentación de dicho instrumento, tales como la de presentarse por escrito, acompañado de las firmas de los solicitantes y se exigirá la presentación de una credencial ú identificación oficial que reconozca que se trata de la misma persona.



- g) En cuanto a los sujetos que promueven dicho mecanismo, tenemos que el promovedor debe ser el gobernado, sin perjuicio de que lo pueda promover el titular del poder ejecutivo o bien el legislativo.
- h) Van a existir etapas diferentes al proceso legislativo de la norma, que se pretenda someter a aprobación.
- i) Es una prerrogativa política que va a legitimar el trabajo de los órganos constituidos facultados para la realización del trabajo legislativo en un determinado país.

#### **1.2.5- Diferenciación con el plebiscito.**

Para hacer una diferenciación entre el referéndum y el plebiscito, primeramente debemos tomar en cuenta las siguientes definiciones.

Se entiende por plebiscito a “aquel acto de soberanía del pueblo para resolver sobre una cuestión cuya importancia concierne a la sociedad y no puede quedar reducida a la voluntad de los representantes o gobernantes”.

Mientras que el referéndum es “aquel mecanismo de democracia semidirecta, cuya finalidad es la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo, para la creación, modificación, aprobación y en su caso contrario derogación y/o abrogación de determinadas normas jurídicas”.

Tomando en consideración las anteriores definiciones tenemos que las diferencias entre ambos mecanismos son las siguientes:

- a) En cuanto a la naturaleza jurídica de dichos mecanismos, tenemos que el plebiscito es un acto de soberanía mediante el cuál el pueblo resuelve una determinada situación que concierne a la sociedad, mientras que el referéndum es un derecho, obtenido del mandato soberano del pueblo que tiene el ciudadano para aprobar, vetar o abrogar una determinada ley o reforma constitucional.

- b) Por lo que hace a la finalidad, tenemos que el plebiscito tendrá como finalidad la de resolver una determinada situación que le concierna al pueblo, mientras que la finalidad del referéndum será la de aprobar, vetar o abrogar una determinada ley o precepto constitucional.
- c) Para que tenga validez el referéndum se exigen un determinado porcentaje de ciudadanos que participen en la jornada electoral, en cambio en el plebiscito no se exige porcentaje.
- d) En el referéndum se llevan a cabo ciertas formalidades con respecto a la presentación de dicho instrumento, tales como la de realizarlo por escrito, acompañado de las firmas de los solicitantes y además se exigirá la presentación de una credencial ú identificación oficial que reconozca que se trata de la misma persona y que es la voluntad de ésta solicitar la realización de dicho instrumento, mientras que en el plebiscito solamente se necesitará la votación del ciudadano, oscilante en un si y/o no sobre determinada cuestión, y solamente se necesitará la presentación de una credencial ú identificación oficial que reconozca a la persona que emita el voto.
- e) En cuanto a los sujetos que promueven dichos mecanismos, tenemos que en el plebiscito, el sujeto que lo promueve por regla general es el gobernante, ya sea a través de los poderes y/o niveles de gobierno existentes, mientras que en el referéndum, el sujeto promovedor es el gobernado.
- f) En el referéndum van a existir etapas en cuanto al proceso legislativo de norma, en tanto que en el plebiscito, se arrojará un parámetro sobre lo que decida el gobernado sobre una determinada situación que afecte a la sociedad.
- g) El referéndum, que se utilice con la finalidad, para ratificar en el poder al régimen victorioso en una lucha armada, que por regla general es un militar o caudillo, recibirá la denominación de plebiscito.

## **1.2.6- Requisitos.**

### **1.2.6.1.- Personales.**

Tenemos que los elementos personales son todos aquellos requisitos necesarios, inherentes a la calidad, número y circunstancias de los individuos, para la creación de determinadas situaciones jurídicas, previstos en los ordenamientos jurídicos.

En cuanto a la calidad de los individuos, todas las constituciones exigen que lo soliciten los ciudadanos, como ya lo habíamos señalado en el apartado relativo a los requisitos personales en la iniciativa popular, para tales efectos nuestra Constitución establece quienes son ciudadanos en su artículo 34.

Por su parte el artículo 38 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima establece como derecho de solicitar y participar en el referéndum a los ciudadanos de esa entidad federativa (requisitos personales) y señala lo siguiente:

"Artículo 38.- Los ciudadanos tienen la facultad de solicitar y participar en referéndum, de conformidad con lo previsto por los artículos 13 y 130 de la Constitución."

Por otro lado el artículo 42 de dicho ordenamiento exige un determinado porcentaje para poder someter a referéndum una posible reforma a la Constitución de esta entidad federativa y señala además:

"Artículo 42.- Será procedente la solicitud cuando sea suscrita por el 7%, por lo menos, de los ciudadanos del Estado inscritos en el listado nominal de electores.

Para los efectos de este artículo, el Oficial Mayor solicitará mensualmente, por escrito, al Presidente del Instituto Electoral del Estado, la información actualizada del padrón electoral."

De esta forma tenemos que este derecho solamente se le otorga a los individuos nacidos en determinado Estado y que sean considerados ciudadanos, es decir, que haya obtenido la mayoría de edad, para ser sujeto de derechos y obligaciones. De esta forma se limita a los ciudadanos distintos al Estado mexicano, tal es el caso que en nuestro artículo octavo constitucional, en su primer párrafo, tercer renglón se hace la siguiente limitación:

"...pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República."

Por lo que respecta a las circunstancias de tiempo, tenemos que será el lapso comprendido entre la activación de dicho mecanismo, la aceptación a trámite por parte del congreso, así el estudio de las distintas cámaras legislativas y en su caso la aprobación y promulgación de dicha ley.

Para ejemplificar esta situación tenemos que el artículo 40 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, establece un lapso de 45 días hábiles para someter a referéndum una reforma constitucional y señala lo siguiente:

"Artículo 40.- Los ciudadanos podrán solicitar por escrito al Congreso la realización de un referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Periódico Oficial, de una reforma a la Constitución."

Por su parte tenemos que el tiempo para presentar la documentación correspondiente esta contemplado en el artículo 44 de dicha ley, el cual establece un lapso de 10 días y señala además:

"Artículo 44.- La Oficialía Mayor será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 40, 41 y 42 de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 41 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la solicitud sea menor al porcentaje mínimo requerido, el Oficial Mayor hará la prevención respectiva, notificará al representante común, le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha solicitud.”

Por otro lado, tenemos que el artículo 46 del ordenamiento en comentario establece el periodo de 30 días, para que el congreso analice y en su caso apruebe una solicitud de referéndum y además señala:

“Artículo 46.- El Congreso deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada a la Comisión correspondiente. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial, que se substanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Por lo que hace a las circunstancias de lugar, como lo habíamos mencionado tenemos, que en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se hace referencia a una “Mesa Directiva”, por otro lado la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California establece a la “Oficialía Mayor”, pero siempre los lugares ya antes mencionados son dependientes del congreso de cada entidad federativa o bien de la Asamblea Legislativa, en el caso del Distrito Federal.

#### **1.2.6.2.- De fondo.**

Se definen como los requisitos esenciales que la norma jurídica necesita para cubrir sus finalidades.

Estos requisitos por lo regular están establecidos en distintos preceptos ya sea de la Constitución, o bien de la ley reglamentaria respectiva.

Para ejemplificar tenemos que el artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California establece la finalidad de dicho mecanismo al mencionar que los ciudadanos de esa entidad federativa puedan decidir mediante la emisión de su voto, la derogación total o parcial de una reforma a la Constitución y menciona además:

“Artículo 39.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por referéndum el proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que decidan, mediante la emisión de su voto, la derogación parcial o total de una reforma a la Constitución.”

Por su parte el artículo 41 del ya citado ordenamiento jurídico, establece la esencia de los requisitos de fondo, al señalar en primer lugar la mención de ser un referéndum, en segundo lugar los preceptos constitucionales que se pretende someter a referéndum, en tercer lugar, las causas por las que se motiva la activación de este mecanismo, en cuarto y último lugar la presentación de un documento (requisitos formales), en el que señale dicha solicitud y señala además:

“Artículo 41.- La solicitud se dirigirá a los Secretarios del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso, y deberá de contener:

I.- La mención expresa del carácter total o parcial del referéndum. En ambos casos, se deberán señalar el o los artículos correspondientes. El referéndum será total cuando se objete por completo la reforma constitucional correspondiente; será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado de la misma;

II.- Exposición clara y detallada de las causas que la justifican;

III.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del

ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.”

### **1.2.6.3.- Formales.**

Se definen como los requisitos solemnes, teniéndose a éstos como aquellas materializaciones, instrumentos y/o medios que cubren a la norma jurídica y que juegan un papel determinante en la realización del proyecto de ley.

Para ejemplificar estos requisitos tenemos que la fracción tercera del artículo 41 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, señala que la presentación de la solicitud de referéndum debe realizarse por la vía escrita, además de exigir la identificación de los promoventes y la ratificación de su voluntad, a través de su firma autógrafa, y expresa lo siguiente:

“Artículo 41.- La solicitud se dirigirá a los Secretarios del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso, y deberá de contener:

III.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.”

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **MARCO HISTÓRICO.**

#### **2.1.- INICIATIVA POPULAR.**

##### **2.1.1.- La iniciativa popular en la "Grecia clásica".**

Se le conoce como "Grecia Clásica" ó "periodo de oro" el comprendido entre el siglo V y el 404 a.C. lapso en que bajo el mando de Pericles, la ciudad alcanzó su máximo esplendor, destacando la construcción de grandes edificios tales como el Partenón y el Erecteion; en donde también el teatro griego alcanzó su máxima expresión con las



obras trágicas de hombres como Esquilo, Sófocles y Eurípides, Tucídides y Heródoto fueron famosos historiadores, y el filósofo Sócrates fue quien hizo de la ciudad un centro artístico y cultural del mundo conocido.

Tomando en consideración estos datos sobresalientes que se producen en este intervalo de la historia, debemos destacar que es en este lapso de tiempo donde esta civilización denominada nuestra "cultura madre", que entre las múltiples aportaciones que hizo a la humanidad fue la de darnos a conocer una nueva forma de organización del poder político, de una manera más civilizada, que obedecía a las necesidades de ese entonces y sería conocida por nosotros con el nombre de "democracia".

Para Jean Francois Prud' Homme "la democracia nació en las ciudades-estado de la Grecia Clásica, en el siglo V antes de Cristo, en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles."<sup>19</sup>

Según este autor en Atenas se reunían varias veces al año, se estima que por lo menos unas cuarenta, en la colonia del Pnyx para discutir los asuntos de la comunidad.

La agenda de discusiones era establecida por el "comité de los cincuenta", constituido por miembros de un "comité de los quinientos", representantes a su vez, del centenar de demes que conformaban la ciudad.

"La discusión y la deliberación entre los ciudadanos constituía la base de este sistema de participación democrática. Las decisiones eran tomadas, normalmente por vía del consenso, y en la época del apogeo del sistema en Atenas se requería un quórum de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas."<sup>20</sup>

Debemos tomar en cuenta que las ciudades-Estado estaban integradas por un territorio, población y gobiernos propios y autónomos; dando como consecuencia una participación directa en el gobierno, es decir, los ciudadanos tenían voz y voto en sus

<sup>19</sup>. [www.decey.ife.org/consultapopularydemocraciadirecta](http://www.decey.ife.org/consultapopularydemocraciadirecta), PRUD'HOMME, Jean Francois., *Consulta popular y democracia directa*. s.p.

<sup>20</sup> Ibid PRUD'HOMME., Jean Francois., *Consulta popular y democracia directa*. s.p.

respectivos órganos asamblearios y por ende no se conocía el gobierno representativo ya que era innecesario.

La democracia de estas primeras civilizaciones europeas no suponía la igualdad de todos los individuos, ya que la mayor parte del pueblo, que estaba constituido por esclavos y mujeres, no tenía reconocidos derechos políticos. Atenas, la mayor de las ciudades-Estado griegas regida por un sistema democrático, restringía el derecho al voto solamente a aquellos ciudadanos que hubieran nacido en la ciudad.

Para Iván Escobar Fornos "La Asamblea del pueblo o Eclesia era el fundamento del sistema democrático directo."<sup>21</sup>

En palabras de este autor los ciudadanos se reunían en el Ágora, para discutir los asuntos fundamentales de la polis como eran los proyectos de ley, los decretos, los nombramientos de los funcionarios, de los militares y magistrados.

Posteriormente se dirigían a un edificio denominado Pnyx en donde por razones de orden y para obtener buenos resultados de esta participación, existía un Consejo o Senado, denominado "Bulé" el cuál estudiaba los proyectos de ley, los decretos, las resoluciones y emitían sus respectivas conclusiones y las presentaban a la asamblea.

También existía una especie de comisión de vigilancia legislativa, que se les denominaba como "arcones temotestas", los cuales controlaban la legislación, intervenían en forma preventiva en la función legislativa como la revisión de las leyes, su armonización y el proceso de elaboración de las mismas.

Cabe mencionar que los proyectos de ley podían ser presentados por cualquiera de los ciudadanos en la primera reunión del año. Si perdían esa oportunidad tenían que esperar hasta el próximo año. Luego pasaba al Senado que podía hacer objeciones y presentar observaciones. Si el proyecto no era vetado por el Senado y los arcones temotestas, la presidencia en la primera reunión del año sometía a la asamblea el

---

<sup>21</sup> CONCHA CANTÚ, Hugo, *Memoria del séptimo congreso iberoamericano de derecho constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pág. 127.

proyecto para que se decidiera si se discutía o no. El autor del proyecto lo explicaba ante la Asamblea, se oían las objeciones y si la mayoría se inclinaba a favor del proyecto se continuaba con el procedimiento, como consecuencia el proyecto se fijaba al pie de las estatuas de los héroes epónimos, y antes de las siguientes asambleas el secretario lo leía en voz alta para conocimiento de todos los ciudadanos. En la siguiente asamblea del año se nombraba a la comisión encargada de considerar el proyecto, la cual estaba compuesta por mil ciudadanos (nemotestas).

De acuerdo a la visión griega del orden democrático, este debía satisfacer como mínimo los siguientes seis requisitos:

“Los ciudadanos debían tener intereses suficientemente armónicos entre sí, de modo de compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general y actuar en forma acorde a dicho sentimiento.

Los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad respecto de características que, de otra manera, tenderían a generar entre ellos agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien común.

La cantidad de ciudadanos debería ser pequeña; en el caso ideal, más pequeña aún que los cuarenta o cincuenta mil que poblaban la Atenas de Pericles.

Los ciudadanos debían estar en condiciones de reunirse para decidir en forma directa acerca de leyes y las medidas políticas. Tan arraigada estaba esta convicción que a los griegos les resultaba poco concebible el gobierno representativo, y aun les era más difícil aceptarlo como alternativa legítima frente a la democracia directa. La idea de representación no podía congeniar con la creencia profunda en la conveniencia y legitimidad del gobierno directo mediante asambleas primarias.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> *ibid.* HERNÁNDEZ MARTINEZ. Hugo, *La democracia semidirecta en México*. pág. 171

A manera de comentario debemos señalar que aunque los doctrinarios manifiesten que la participación en la toma de decisiones y creación de leyes, era muy limitada para toda la población y que solamente los ciudadanos (hombres libres), podían participar, lo cierto es que existieron diversos esfuerzos para poder lograr una mayor representatividad en la toma de decisiones tales como la existencia del Código Draconiano, así como sus respectivas reformas, que daban la oportunidad de participar en la toma de decisiones a las clases bajas, emitiendo su opinión en la asamblea.

### **2.1.2.- La iniciativa popular durante la colonización de los Estados Unidos de Norteamérica.**

La fundación de San Agustín (en la actual Florida) por los españoles, en 1565, marcó el inicio de la colonización europea dentro de las actuales fronteras estadounidenses. El primer asentamiento permanente creado por los ingleses fue Jamestown. Fundada en 1607, la cual fue una instalación de la Compañía de Virginia de Londres, consistente en una sociedad anónima patrocinada por Jacobo I de Inglaterra con la finalidad de comerciar con aquellos territorios y de colonizarlos.

La actividad colonizadora inglesa se reanudó en 1620, cuando los separatistas adquirieron el derecho de asentarse en Virginia. Se les denominaba “separatistas” a los peregrinos porque habían abandonado la iglesia de Inglaterra y en 1606 constituyeron su propia iglesia, los cuales eran un grupo de pequeños artesanos y granjeros, que vivían en Scrooby, Inglaterra, que llegaron a la conclusión de que Inglaterra era un país peligroso para su bienestar espiritual y decidieron emigrar a los Países Bajos en 1607.

Los peregrinos quedaron conmocionados frente al comportamiento festivo que mostraban los holandeses los domingos y temieron que los miembros de la iglesia se integraran a los holandeses, puesto que hacia 1620 muchos de los peregrinos ya hablaban flamenco y algunos miembros de su iglesia se habían convertido en ciudadanos holandeses, en consecuencia tomaron la decisión de emigrar a Virginia, con el permiso de la Virginia Company, de Londres, donde por consecuencias del error y del clima desembarcan en Massachussets.

El Mayflower entró en la bahía de Massachusetts. Los peregrinos o Pilgrim Fathers integrado por cuarenta y uno de los hombres del grupo, asumiendo que eran ajenos a cualquier clase de gobierno establecido, y en ausencia de los estatutos reales de 1620 se reunieron a bordo del buque y firmaron el Pacto del Mayflower, que es la primera legislación escrita del país; más tarde fundaron la colonia de Plymouth.

En la medida en que el gobierno de determinada colonia perdía aquella participación por parte de los integrantes de la colonia, se volvía más representativo y por ende menos participativo, además de que éste se volvía un tanto mecanizado y carente de dinamismo, prueba de ello es la siguiente cita textual que a continuación se enuncia:

“La contribución de la colonia al desarrollo de la asamblea popular fue menor, en la medida en que la colonia era regida directamente por gobernador y el consejo, con excepción de los ciudadanos de Scituate a quienes en 1636 les fue permitido elaborar las normas que ellos consideraban necesarias para llevar una vida conveniente y cómoda.”<sup>23</sup>

Al tratar de buscar la manera en que pudieran participar los peregrinos en la toma de decisiones se fueron desarrollando ciertos mecanismos que arraigaban la idea de intervenir y expresar su opinión sobre determinado asunto en el subconsciente del colonizador, tal es el caso de que a través de la asamblea, todos los presentes se manifestaban y exponían sus opiniones sobre la problemática que se presentará, pero que con el paso del tiempo, ésta se fue quedando atrás a medida en que crecía la población y por tanto las necesidades de la colectividad, hasta que se tuvo que optar por crear órganos constituidos por los representantes, tales como consejos, los cuáles aparentemente velaban por los intereses de los ciudadanos y trataban de resolver los problemas que les aquejaban a la población en ese entonces.

La creación de Plymouth fue el punto de partida de la colonización de Nueva Inglaterra, que se llevó a cabo principalmente por puritanos, los cuales eran hombres pudientes y con buena posición social, que deseaban purificar la iglesia y que fueron

---

<sup>23</sup> ZIMMERMAN, Joseph F., *Democracia participativa*. Grupo Noriega Editores, México, 1992. pag. 31.

perturbados por los problemas políticos que existían entre la corona y el parlamento, que decidieron que la forma de reformar a la iglesia sería la de emigrar al continente americano.

De lo antes expuesto vemos que los puritanos, en Inglaterra habían desarrollado su concepción de una sociedad ideal y un plan para su futuro desarrollo, incluyendo instituciones políticas y económicas inspiradas en las iglesias y adaptadas a las exigencias de la vida colonial, vieron en el "nuevo mundo", la forma de poder llevar a cabo esa sociedad soñada apegada a sus principios propiciando el desarrollo de diversas formas de participación por parte de los integrantes de las distintas colonias formadas en los Estados Unidos, tomando en consideración a los distintos ordenamientos jurídicos que traían arraigados de su país de origen sumado a las necesidades y las relaciones que se presentaban con otros individuos que se presentaban cotidianamente.

"Una junta popular, una asamblea informal y extralegal de hombres libres, gobernó las primeras poblaciones. La asistencia era obligatoria y se tomaban ahí todas las decisiones sobre los asuntos concernientes al bienestar público, incluyendo la construcción de la iglesia, el salario que debía pagarse a los ministros religiosos y la división de las tierras y no se elegían funcionarios municipales."<sup>24</sup>

La asamblea que originalmente era semanal, pronto se convirtió en una reunión mensual y posteriormente anual, además solamente se permitía asistir a los varones ciudadanos y solamente los hombres libres podían votar.

"La asamblea popular pronto demostró ser insuficiente, por sí sola, para atender al gobierno de las poblaciones y pronto comenzaron a aparecer los funcionarios, al ocurrir esto, las asambleas populares se hicieron con

---

<sup>24</sup> op. cit. Véase tercer párrafo.

menos frecuencia y en muchos casos solamente se realizaban una vez al año con el fin de elegir funcionarios y examinar asuntos financieros.”<sup>25</sup>

Conforme a lo antes expuesto se concluye que los peregrinos que desembarcaron en Massachussets. en su mayoría provenientes de Inglaterra, perseguidos por una pugna de carácter religioso, ante la necesidad de preservar incluso hasta su vida vieron en el viaje al nuevo mundo la posibilidad de establecer una sociedad utópica, basada en sus principios éticos, morales y religiosos y por ende trajeron diversas normas en su forma de vivir en sociedad, generando diversas figuras e instituciones jurídicas, surgidas ante la necesidad de resolver los problemas que se presentaban en la vida cotidiana.

Una de las tantas figuras, es la de iniciativa, surgida ante la necesidad de regular determinadas conductas del hombre en esta sociedad, en donde para poder establecer normas adecuadas a las necesidades de ese entonces se tuvo que pedir la opinión de los integrantes de la colectividad para que expresarán su opinión, viendo en la “asamblea”, un instrumento, capaz de captar diversos tipos de opiniones que generaran acuerdos, creando a su vez, los primeros cuerpos normativos.

De esta forma nos damos cuenta que al tratar de desarrollar diversos mecanismos en los que pudieran participar los peregrinos en la toma de decisiones se fue arraigando la idea de intervenir y expresar su opinión sobre determinado asunto, a través de la asamblea, en donde todos los presentes manifestaban y exponían sus opiniones sobre la problemática que se presentará, pero que con el paso del tiempo, ésta se fue quedando atrás en medida crecía la población y por tanto las necesidades de la colectividad, hasta que se tuvo que optar por crear órganos constituidos por los representantes, tales como los consejos, los cuáles aparentemente velaban por los intereses de los ciudadanos y trataban de resolver los problemas que les aquejaban a la población en ese entonces.

---

<sup>25</sup> Ibid. ZIMMERMAN, Joseph F. *Democracia participativa*, pág. 32.

Cabe mencionar que las primeras formas de participación realizadas en Massachusetts las llevaron a cabo los primeros inmigrantes varones, integrantes del "grupo de los 41" en ese entonces, solamente tenían derecho a participar en la asamblea éstos y posteriormente sus descendientes varones, que con el paso del tiempo solamente se transmitió este derecho a los hombres libres, ignorando en la toma de decisiones a las mujeres.

### **2.1.3.- La iniciativa popular en la revolución francesa.**

La incapacidad de las clases gobernantes tales como la nobleza, el clero y la burguesía para hacer frente a los problemas de Estado, la indecisión de la monarquía, los excesivos impuestos que recaían sobre el campesinado, el empobrecimiento de los trabajadores, la agitación intelectual alentada por el siglo de las luces y el ejemplo de la guerra de la independencia estadounidense dieron como origen a la revolución francesa, la cuál se desarrollo entre 1789 y 1799, esto trajo como resultado el derrocamiento de Luis XVI, perteneciente a la Casa Real de los Borbones, la abolición de la monarquía en Francia y la proclamación de la primera república, con lo que se pudo poner fin al antiguo régimen en ese país.

Es en esa época en donde el conflicto entre la concepción de la democracia representativa y la democracia directa, genera la moderna idea de representación que se plasmo en los postulados de la revolución, atendiendo a la teoría representativa y la teoría de la democracia directa.

La teoría representativa estaba basada en las ideas de Montesquieu, Siéyès y Stuar Mill.

De esta manera tenemos que, Montesquieu señalaba lo siguiente:

“La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia, por eso el pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que esta muy a



su alcance, pero la facultad legislativa será confiada al cuerpo que se elija para representar al pueblo."<sup>26</sup>

Por su parte Siéyes hacia la distinción entre la democracia y gobierno representativo al mencionar lo siguiente:

"Los ciudadanos pueden dar su confianza a alguno de ellos. Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general de interpretar su voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir uno mismo inmediatamente para hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza la verdadera democracia. El concurso designa al gobierno representativo. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme."<sup>27</sup>

Stuar Mill justificó al sistema representativo al señalar "una Constitución representativa es un medio para sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existentes en la comunidad, y al mismo tiempo hacer valer más directamente sobre el gobierno el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados."<sup>28</sup>

Contrariamente a la teoría representativa se encontraba la teoría de la democracia directa, la cuál tenía como máximo exponente a Juan Jacobo Rousseau, el cuál definía a ésta como "aquel régimen político en que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncian respecto de ellas de modo personal e individualizado, esto es, el clásico ideal del autogobierno."<sup>29</sup>

"Será la Revolución Francesa, donde se planteará un primer intento de síntesis entre democracia directa y sistema representativo. Se puede

---

<sup>26</sup> ibid. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *De la democracia representativa a la democracia participativa*, pág. 200.

<sup>27</sup> Op. cit. Véase cuarto párrafo.

<sup>28</sup> op. cit. Véase quinto párrafo.

<sup>29</sup> op. cit. Véase séptimo párrafo.

afirmar que la idea misma de la constitución permite la expresión de la voluntad popular materializa el principio de soberanía popular y hace posible que los órganos constitucionales, en primer lugar el Parlamento electo, aseguren una representación correcta del pueblo.<sup>30</sup>

La figura de la iniciativa popular durante la revolución francesa, no existió como tal (no poseía los elementos que actualmente tiene inmersos en su naturaleza jurídica), lo cierto es que a través de esta lucha armada y retomando las aportaciones de los pensadores de la ilustración; es decir, los postulados de la revolución, en esencia trataban de respetar el principio de soberanía popular, obligando a los gobernantes a someter a consideración del pueblo determinadas situaciones a través de mecanismos como consultas al pueblo, para resolver conflictos fronterizos debido a las diversificaciones étnicas que existían en ese entonces en Europa, prueba de lo antes mencionado lo encontramos en la siguiente cita, la cuál menciona además:

“La Revolución Francesa estableció el precedente de la consulta al pueblo, que se siguió aplicando para resolver problemas de fronteras y de poblaciones en muchos países. Ejemplos de ello fueron los plebiscitos de 1793 para integrar las provincias belgas a Francia; o el efectuado entre 1869 y 1870 para la realización de la unidad italiana impedida por Austria y que permitió la anexión de Saboya y del condado de Niza a Francia.”<sup>31</sup>

Dichas consultas, sirvieron para legitimar las decisiones que tomaban los gobernantes; en la presente cita nos vamos a percatar de lo que a través de la historia se ha ido presentando, relativo a la utilización de mecanismos jurídicos para legitimar las decisiones del régimen que detente el poder en ese tiempo, tal es el caso de Napoleón, que utilizó dichos mecanismos para estructurar la Constitución a sus necesidades y pretensiones.

<sup>30</sup> Ibid. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *De la democracia representativa a la democracia participativa*. pág. 201.

<sup>31</sup> Ibid. RENDON CORONA, Armando. *La democracia semidirecta: Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato*. pág. 314

“La Constitución sería, en dicha perspectiva, la expresión del poder constituyente del pueblo, que debía participar en su gestación a través de lo que algún autor (SANTAMARÍA) ha denominado “embrión de referéndum”. Bien es verdad que dicho orden de ideas defendidas por lo sectores de mayor inspiración rousseaniana (CONDORCET especialmente en su opúsculo *Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens*, 1789), no será compartido de modo general (por ej. SIEYES) y cuando se recurra efectivamente a la consulta popular directa, será en mayor medida para ratificar políticamente en el poder al militar victorioso, Napoleón; el término empleado para denominar a tal modalidad de consultas populares, tomando el término de la Roma clásica, es el de plebiscito.”<sup>32</sup>

Con lo antes expuesto en las dos citas mencionadas anteriormente, llegamos a la conclusión de que las consultas realizadas no tienen relación directa con la iniciativa popular y podría decirse que son un antecedente del plebiscito, lo rescatable es que en este periodo de la historia vemos un precedente de la democracia participativa en donde se trató de incluir un mecanismo de democracia participativa al sistema innovador que se estaba gestando como es el sistema representativo, plasmado en el constitucionalismo moderno, y dar una posibilidad de que ambos sistemas, es decir tanto el representativo como el participativo pudieran interactuar y lograrán por un lado que la soberanía popular, por la que se había luchado se pudiera respetar a través de la voluntad del pueblo y se pudiera plasmar en leyes justas y congruentes; y por otro lado se trataba de frenar los excesos de los gobernantes habidos y por haber, cosa que no se dio en ese entonces y tuvieron que pasar muchos años en la evolución del ser humano para que fueran viables los mecanismos de democracia participativa y pudieran cumplir con las finalidades que se les encomendará.

A manera de comentario debemos estar consientes de que del mecanismo de democracia participativa, del que estamos hablando en algunas ocasiones será distinta

---

<sup>32</sup> MONTROYA MELGAR. Alfredo y otros. *Enciclopedia jurídica básica*, Vol. IV, Editorial Civitas, Madrid. España. 1995, pág. 5646.

su denominación respecto de su naturaleza jurídica y a su finalidad; en donde a veces los autores harán la distinción y la denominación correcta y en otras, tendremos que hacer la distinción y establecer una correcta nomenclatura de de dicho instrumento, tomando los criterios que se irán desarrollando en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación

De esta manera tenemos que en este apartado se habla de “consultas populares”, lo cierto es que no se trata de una consulta sino un “plebiscito” puesto que son situaciones que se someten a la aprobación del pueblo para tomar una solución y resolver determinada situación que se llegará a presentar.

#### **2.1.4.- La iniciativa popular en Suiza en el siglo XIX.**

Cabe mencionar que este país a través de la su historia se ha distinguido por tener una tradición democrática, en el caso de la iniciativa popular no sería la excepción, ya que en 1874, en el artículo 12 de su Ley Suprema se preveía la posibilidad de utilizar dicho mecanismo para las revisiones constitucionales que se llegaran a presentar y además señalaba lo siguiente:

“El artículo 12 de la Constitución Federal de 1874, modificada en 1891 dice “Cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión de la Constitución federal, y la otra no consiste en ella, o bien cuando 50.000 ciudadanos suizos, con voto piden la revisión, la cuestión de saber si la Constitución Federal debe ser revisada será sometida, en uno ú otro caso, a la votación del pueblo suizo por sí o por no”; el 90 del cantón de Berna, por su parte establece que: la petición de una revisión de la Constitución puede ser hecha por 8.000 ciudadanos activos en la forma que determina la ley”, mientras otros cantones salvo el de Ginebra, único que no la contempla, la extienden también respecto a leyes ordinarias.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, pág. 852.

### 2.1.5.- La iniciativa popular en la Constitución de Weimar.

La República de Weimar fue proclamada el 9 de noviembre de 1918, después de que los trabajadores y las tropas del segundo imperio alemán se sublevaran contra el gobierno a comienzos de ese año por negarse éste a entablar conversaciones que pusieran fin a la primera guerra mundial. El emperador Guillermo II huyó del país y se formó un gobierno provisional del consejo de los comisarios del pueblo, integrado por una coalición formada por miembros del Partido Socialdemócrata Alemán, liderados por Friedrich Ebert, y del Partido Socialdemócrata Alemán Independiente, que contó con el apoyo del partido católico del Centro (Zentrumspartei).

La nueva Asamblea Nacional Constituyente se reunió en Weimar (Turingia) en febrero de 1919 y redactó una Constitución según la cual Alemania pasaba a ser una República Federal y Democrática con dos cámaras parlamentarias, el Reichstag (cámara baja legislativa) y el Reichsrat (cámara de representación federal). Entre las medidas democráticas de la Constitución destacan el sufragio universal femenino, la representación proporcional, y la iniciativa legislativa popular y otras de carácter social como la de la jornada laboral en la cuál se establecía que sería de ocho horas.

“Mediante la iniciativa popular el pueblo solicita que un proyecto de ley detallado se someta al referéndum respaldado con la firma de la décima parte del electorado de la última consulta electoral, según se deduce del artículo 73.3 de la Constitución de la ley de 1921.”<sup>34</sup>

“El artículo 73.3 si bien es cierto que se refiere al refrendo, implícitamente contempla la posibilidad de la iniciativa popular de las leyes. La iniciativa popular terminaba obligatoriamente en un refrendo, a menos que el proyecto fuera aprobado sin modificación por la Cámara.”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ibid. CONCHA CANTÚ, Hugo, *Memoria del séptimo congreso iberoamericano de derecho constitucional*, pág. 149.

<sup>35</sup> op. cit. Véase segundo párrafo.

Tomando en consideración lo expuesto por las dos citas mencionadas anteriormente, nos damos cuenta que tanto la iniciativa de ley como el referéndum en esta Ley Suprema eran contemplados como un binomio, en donde la existencia de uno dependía de la creación del otro, tal es el caso en que para poder someter a referéndum, forzosamente tenía que existir una iniciativa de ley y de la misma forma, para que pudiera aprobarse un proyecto de ley y funcionar como tal, tendría que realizarse un referéndum.

Ante la dificultad de no haber separado tanto a la iniciativa popular como al referéndum en el proceso legislativo y al no establecer alcances y limitaciones de ambos mecanismos, se dudo sobre la posibilidad de presentar iniciativas populares referentes a reformas constitucionales y solamente se logró que existiera iniciativa popular para leyes materiales.

Ahora bien, es en este periodo de la historia en donde la iniciativa popular se incorpora a las constituciones de los países sobrevivientes de la primera guerra mundial, debido a la necesidad que tenían los gobernados de poder participar y formar parte en las decisiones de los gobernantes, así como limitar su poder de éstos y evitar conflictos de enorme magnitud como los que pasaron.

En la presente cita nos podemos percatar que en el caso de Alemania, las distintas provincias de dicho país que regulaban a este mecanismo, las materias en que iba versar dicho mecanismo, el número de las personas solicitantes, así como la formalidad que iba a revestir el proyecto de ley y en el resto de los países mencionados, el precepto constitucional que contemplaba a dicho mecanismo; la cuál señala lo siguiente:

“Entre las instituciones que más predicamento encontraron en el constitucionalismo de la primera post – guerra, puede ubicarse la que nos ocupa. Ella, en efecto, fue incorporada, entre otras a las siguientes constituciones: Alemania (“Debe igualmente – una ley – ser sometida a referéndum si una décima parte de los electores presenta un proyecto de

ley. La iniciativa popular ha de basarse en un proyecto de ley íntegramente redactado... El procedimiento del referéndum y de la iniciativa popular será reglamentado por la una ley del Reich", art.73); Baden ("Pueden ejercer el derecho de iniciativa los ciudadanos en número de 80,000, art. 21); Baviera ("Sólo puede ser objeto de iniciativa popular: 1º La revisión de la Constitución; 2º La aprobación y derogación de las leyes, en tanto no estén excluidas de la competencia del referéndum"); Prusia ("Por iniciativa popular se puede demandar: a) la revisión constitucional; b) la aprobación, modificación o la derogación de una ley", art. 6); Austria (art. 41); Dantzing (arts. 43 y 47); Estonia (art. 29); Letonia (art. 65); Lituania (art. 103)."<sup>36</sup>

### 2.1.6.- La iniciativa popular en Europa después de la segunda guerra mundial.

Con la capitulación de los países integrantes del eje, se dio fin a la segunda guerra mundial, esto trajo como consecuencia, en el ámbito económico, político y militar, la polarización del mundo en dos bloques, por un lado el bloque capitalista, representado por los Estados Unidos y por otro lado el bloque socialista, representado por la Unión Soviética, ambos vencedores de dicha guerra.

Debemos recordar que al finalizar la primera guerra mundial existieron diversos territorios con un gobierno y una identidad que fueron anexados a otros territorios para formar nuevos estados. esto generó conflictos étnicos y disgustos entre los diversos grupos que conformaban a dichos estados, creados por capricho de los vencedores de la guerra de ese entonces y que con posterioridad tal resentimiento iba a generar el inicio de una segunda guerra mundial.

De nueva cuenta el capricho de los vencedores predominó para tratar de reagrupar el mapa político en Europa, solamente que ahora, al existir dos antecedentes como la primera y segunda guerra mundial, se reestructuró el orden normativo en el planeta, en donde la población civil, el sector más desprotegido exigió cada vez más participar de una manera activa en la toma de decisiones de su respectivo gobierno; además de

<sup>36</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros. *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XV, pág. 852

crear y someter a su aprobación las diversas leyes, por medio de diversos mecanismos de participación (referéndum, iniciativa popular, plebiscito, revocación de mandato, etc.).

También se dio una revolución en las estructuras y en los actores políticos de las distintas constituciones europeas, donde se quitó la rigidez para legislar, otorgándole ese derecho al ciudadano, para que pudiera interactuar con el representante en el trabajo legislativo, para que se pudieran crear leyes adecuadas a la situación, logrando la unidad en el continente y creando un ente supranacional, que actualmente conocemos como la Comunidad Europea, a continuación se presentan las dos siguientes citas textuales que vienen a fortalecer lo antes mencionado.

"Desde fines de la Segunda Guerra Mundial y hasta los ochenta, el contenido de las consultas, sirvió preferentemente a la forma del Estado Nacional y supranacional; por ello dominan los aspectos constitucionales del poder y la soberanía. No obstante, un segundo fenómeno ha cobrado relevancia, la diversificación sobre cuestiones sociales prácticas, étnicas, morales y otras más propias de legislación común."<sup>37</sup>

"Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial varios países adoptaron la consulta popular directa de tipo referendario (Bélgica, Francia, Italia)."<sup>38</sup>

Tomando en consideración estas últimas dos citas y como lo hemos venido mencionando, al igual que en la primera guerra mundial y ante la necesidad de poder reagrupar el mapa político de Europa tanto los vencedores como los perdedores de la guerra en este continente, sometieron a aprobación de la población la anexión de su territorio a una Federación, tal es el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas, o bien se incorporaron o hicieron que se incorporaran otros territorios a países que tenían vencidad con éstos, en donde dichas consultas trataban de armonizar la convivencia de

<sup>37</sup> Ibid. RENDÓN CORONA, Armando. *La democracia semidirecta: Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato*. pag. 310.

<sup>38</sup> Ibid. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *De la democracia representativa a la democracia participativa*. pag. 202.



los distintos grupos étnicos que convivían en un determinado país, tal es el caso de la extinta Yugoslavia también para lograr una mayor participación de estos grupos en las decisiones de las naciones emergentes de la guerra.

Esta participación se logró a través de mecanismos tales como consultas, referéndum, plebiscitos y otros que variaban según las costumbres y ordenamientos jurídicos de los distintos países, pero que pretendían lograr una participación de la población civil y evitar posibles conflictos armados que se llegaran a presentar.

## **2.2.- REFERENDÚM.**

### **2.2.1.- El referéndum en la "Grecia clásica".**

Como ya lo habíamos mencionado al referirnos a la iniciativa popular, los proyectos de ley podían ser presentados por cualquiera de los ciudadanos en la primera reunión del año. Si perdían esa oportunidad tenían que esperar hasta el próximo año. Luego pasaba al Senado que podía hacer objeciones y presentar observaciones. Si el proyecto no era vetado por el Senado y los "arcontes temotestas"; la presidencia, en la primera reunión del año, sometía a la asamblea el proyecto para que se decidiera si se discutía o no.

En la propia reunión, el autor del proyecto lo explicaba ante la Asamblea, se oían las objeciones y si la mayoría se inclinaba a favor del proyecto se continuaba con el procedimiento, y el proyecto de ley se fijaba al pie de las estatuas de los héroes epónimos, y antes de la siguiente asamblea el secretario lo leía en voz alta para conocimiento de todos los ciudadanos.

En la siguiente asamblea del año se nombraba a la comisión encargada de considerar el proyecto, la cual estaba compuesta por mil ciudadanos (nemotestas).

De esta manera tenemos que los ciudadanos tenían el derecho de impugnar el proyecto de ley durante su tramitación o, una vez aprobado, ante la comisión de los seis arcontes temotestas, por considerarlo ilegal.

“Esta acción de impugnación se denominaba *graparanomon*, o acusación de ilegalidad. Se pretendía con esta acción enmendar los errores y precipitaciones legislativas.”<sup>39</sup>

Se sancionaba al actor con una multa de mil dracmas sino obtenía la quinta parte de los votos de la asamblea. Tenía el efecto de paralizar los trámites del proyecto y si la ley estaba aprobada suspendía sus efectos. El plazo para interponer este recurso era de un año.

### 2.2.2.- El referéndum en Suiza.

Como ya hemos venido mencionando este país siempre se ha caracterizado por tener una historia y una cultura democrática, que se ve reflejada en los antecedentes que mencionamos en este apartado.

En este orden de ideas, existe un antecedente que supone que la existencia del referéndum en el siglo XVI, al cuál se le atribuye su origen en dos cantones que no pertenecían a la Confederación Suiza (Graubünden y Valais); los cuales estaban organizados en su interior por Federaciones de municipios.

Cada municipio era representado por un delegado, el cuál estaba obligado a comunicar todo tipo de acontecimientos que se presentará en la asamblea federal de distrito y votar conforme a lo ordenado por sus representados, en la presente cita se señala lo antes expuesto al mencionar lo siguiente:

“El término “referéndum” proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubünden y Valais. Esos cantones en esa época, no formaban parte de la confederación, sino que eran meramente distritos aislados. En su interior constituían federaciones de municipios, muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la Asamblea federal de distrito, debían dar

<sup>39</sup> Ibid. CONCHA CANTÚ, Hugo, *Memoria del séptimo congreso iberoamericano de derecho constitucional*, pág. 129

cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. Se llamaba a esto ad audiendum et referéndum. El referéndum, tal como actualmente es, reviste en carácter, muy modificado, de legislación por el pueblo. Realmente sólo conserva de su origen el nombre.”<sup>40</sup>

A pesar de que este apartado obedece a una cronología en el tiempo, lo cierto es que el referéndum nació para quedarse en Suiza y existen datos de su existencia varios siglos después que permito enunciar a continuación:

“El referéndum legal o legislativo aparece como una solución transaccional en la lucha desatada en el cantón suizo de Sain – Gall entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura, en 1830 (éstos querían someter al voto popular toda clase de leyes), que termina con la consagración del derecho de reclamación y de censura, propuesto por el Condorcet en la Revolución francesa bajo la figura del veto popular; que Hauriou define así: “... consistiría en hacer votar por el cuerpo electoral la aceptación o no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo”. Se extiende luego a los cantones alemanes y románicos para quedar generalizado en la década de 1860, existiendo en la actualidad, salvo contadas excepciones, en la totalidad de los cantones: que reconocen uniformemente carácter obligatorio al referéndum constitucional, y en cambio, al legislativo ordinario en general se le considera como de aplicación facultativa por parte de autoridades políticas.”<sup>41</sup>

También existe un precedente, consistente en las constituciones de 1802 y 1830, la primera contemplaba al referéndum constitucional en tanto que la segunda preveía al referéndum legislativo y a continuación se enuncia la presente cita que viene a robustecer lo antes mencionado:

<sup>40</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMI:BA*, Tomo XXIV. Pág. 191.

<sup>41</sup> op. cit Véase quinto párrafo.

"El referéndum constitucional... Aquél aprueba o rechaza las Constituciones, y fue el primero establecido en la época moderna, con motivo del texto constitucional suizo de 1802, en que participaron todos los varones de 20 años en adelante. El legal surgió en 1831, en el cantón de Saint – Gall, para intervenir en el proceso legislativo, que llevó a la adopción del veto popular: la facultad de rechazar las leyes; ya que la aprobación requiere muchas disyuntivas y omite la deliberación que explica las reformas, entre otros inconvenientes."<sup>42</sup>

Para finalizar tenemos que en la Constitución Federal Suiza de 1874, los ordenamientos jurídicos que se podían someter a referéndum eran los siguientes:

"La Constitución Federal Suiza del 29 de mayo de 1874 (Cap. II: arts. 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 quince años, se someterán a la adopción o repudio del pueblo cuando treinta mil electores (menos del 3% del cuerpo electoral) ú ocho cantones así lo soliciten. Mediante este sistema el pueblo ha rechazado los proyectos de ley sometidos a su aprobación."<sup>43</sup>

Como ya lo habíamos mencionado cuando hablamos de la iniciativa popular en Suiza, establecimos que este país siempre se ha destacado por la cultura democrática que ha manejado su sociedad desde sus orígenes y que siempre ha defendido a pesar de sufrir invasiones.

Por lo que hace al referéndum legislativo suizo, se observa un fenómeno que vamos a ver en el curso de la historia relativa a la evolución de los mecanismos de democracia participativa, donde se observa que si los mecanismos se utilizan de una manera adecuada y cumplen con su finalidad, generarán nuevos instrumentos de democracia

<sup>42</sup> Ibid. CABANELLAS, Guillermo, *Enciclopedia jurídica de derecho usual*, pág. 78.

<sup>43</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros. *Enciclopedia jurídica OMEBA*. Tomo XXIV, pág. 192.

participativa, en virtud de que al igual que el derecho estas figuras son dinámicas y no estáticas.

### **2.2.3.- El referéndum en la colonización de los Estados Unidos de Norteamérica.**

Con el descubrimiento del nuevo continente, los inmigrantes trajeron consigo además de sus costumbres y su religión, su ordenamiento jurídico, aunado a esto tenemos que la mayoría de los inmigrantes que llegaron a los Estados Unidos, venían perseguidos por una atroz pugna religiosa y vieron en este país una posible solución a sus problemas ya que al ser una tierra nueva, podían tener la posibilidad de poner en práctica sus principios éticos, morales y religiosos y regirse por las normas que ellos consideraban justas, como lo hicieron los protestantes.

Al existir una pluralidad de inmigrantes, tales como holandeses, ingleses, irlandeses, y demás nacionalidades, surgió la necesidad de formar colonias con las que se pudieran identificar y organizarse, al crearse éstas se tuvieron que hacer leyes para regular la convivencia en sociedad, y para que tuvieran una aceptación de los colonos, se sometieron a su aprobación, de esta situación surge el primer referéndum en el nuevo mundo.

Tomando en consideración lo antes expuesto, tenemos que el Doctor Marcial Rodríguez Saldaña, menciona lo siguiente:

“En cuanto a la aplicación práctica del referéndum, se ha señalado que Suiza es el país precursor de dicha institución, pues la Constitución del 12 de abril de 1798 establecía en su artículo 106 la figura del referéndum, el cual fue organizado por primera vez a nivel federal en 1802, con el objeto de aprobar su Constitución. Sin embargo, los Estados Unidos reivindican el primer referéndum de la historia de las democracias modernas, el referéndum constitucional de Massachusetts organizado en 1778, conforme a la decisión tomada en 1776 con otros tres Estados: Connecticut, New

Hampshire y Rhode Island, para someter la aprobación su Constitución a sus habitantes respectivos.”<sup>44</sup>

En esta cita nos damos cuenta que por primera vez, este mecanismo queda contemplado en la Ley Suprema de un determinado Estado en el nuevo mundo; además de que ya no se contempla como una mera práctica basada en la costumbre, sino como un derecho de los ciudadanos para participar en las decisiones y en aprobación de la Constitución y leyes, que deriven de ésta.

Por su parte Joseph F. Zimmerman menciona que:

“En el marco de la declaración de la Independencia de 1776, las convenciones de Massachussets y de New Hampshire redactaron sus constituciones para someterlas a la opinión de los votantes. Aunque los votantes de Massachussets rechazaron el documento elaborado por la Corte General (legislatura local) 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.”<sup>45</sup>

En esta cita nos damos cuenta que el referéndum, ya no es una simple forma de participar en una asamblea donde expresaban su opinión los ciudadanos, si no que ya es un derecho que tiene el ciudadano para aprobar determinados ordenamientos jurídicos, dejando claro, que si bien existe un representante que se va a encargar de realizar un trabajo legislativo, es el ciudadano (votante), el que tiene la última palabra sobre la existencia o vigencia de determinada norma jurídica.

En apoyo a lo anterior, me permito transcribir la siguiente cita, la cuál muestra el desarrollo del referéndum en los estados que integran actualmente a la unión americana.

---

<sup>44</sup> [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx), RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, *La democracia semidirecta en la Constitución*. s.p.

<sup>45</sup> *ibid.* ZIMMERMAN, Joseph F, *Democracia participativa*. pàg. 47.

“El referéndum que ha sido ampliamente aplicado en todos los Estados Unidos (U.S.A.), llevándose a cabo con verdadero acierto, es hoy una institución eminentemente americana: aún más, en cuanto a la aplicación del referéndum constitucional se ha adelantado a los mismos suizos. Práctica iniciada en 178 con las Constituciones de Massachussets y New Hampshire, prolongada siendo ese ejemplo, por los estados de Mississipi y Missouri en 1820 que también votaron popularmente sus constituciones.

En 1821 New Cork adopta el referéndum constitucional; así, sucesivamente crece el número de adherentes al sistema que a partir de 1835, generalizándose, transforma a los EE.UU. .... Merece destacarse que si para las reformas de sus constituciones los estados federales han adoptado el sistema de referéndum, no ha ocurrido lo mismo con las diez y ocho enmiendas que hasta ahora se han incorporado a la Constitución Nacional, que fueron sometidas a la ratificación de las legislaturas de los Estados.”<sup>46</sup>

A manera de conclusión tenemos que el referéndum, que se estableció en estas colonias fue una extensión de la asamblea popular de Nueva Inglaterra, producto de la fluidez de los mecanismos de democracia participativa que permitió a los votantes tomar la decisión de aprobar ordenamientos jurídicos tales como la constitución estatal, los estatutos del Estado, las cartas constitutivas locales o de las ordenanzas locales.

#### **2.2.4.- El referéndum durante el imperio napoleónico.**

Cuando nos referimos a la iniciativa popular en la revolución francesa, destacamos que ante la efervescencia de las distintas ideologías de los pensadores de la Ilustración y obedeciendo a los postulados de esta lucha armada, los gobernantes proporcionaron una serie de consultas, para tomar en cuenta la opinión del pueblo sobre ciertas decisiones que se tenían que tomar, tales como las relativas a las fronteras.

---

<sup>46</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*. Tomo XXIV, pág. 191.

En este orden de ideas, nos percatamos que dichas consultas, obedeciendo al principio de la “soberanía popular”, trajeron como resultado la creación de algunos de los instrumentos de democracia semidirecta, que hoy en nuestros días conocemos, como son: referéndum, plebiscito, revocación de mandato, etc.

Prueba de lo antes mencionado, lo encontramos en las siguientes tres citas, que vienen a apoyar lo expuesto al principio de este apartado.

“El referéndum de la época moderna surge con los pensadores de la revolución francesa al presentarse el proyecto de Constitución de 1793, en la que el cuerpo de ciudadanos llamado La Convención exigía que toda Constitución debía estar aceptada previamente por el pueblo.”<sup>47</sup>

“La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto con el resto de su ideario republicano, por los pensadores de la Revolución francesa. En acción consecuente y con relación al proyecto de Constitución del 1793, la Convención, inspirándose en Rosseau y en Cordocet, votó una resolución por la que se exigía que toda Constitución debía estar aceptada por el pueblo. Es la misma idea que guía a los plebiscitos de 1802 y 1804, también franceses.”<sup>48</sup>

“El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousoriana de la aceptación del contrato social consensualmente. Mecanismo que también fue utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.”<sup>49</sup>

<sup>47</sup> [www.cddhu.gob.mx/comisiones/estudios](http://www.cddhu.gob.mx/comisiones/estudios). BAYLON GARCÍA, Felipe, *Los instrumentos de la democracia directa: El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato*, s p

<sup>48</sup> Ibid. OSORJO y FLORIT, Manuel y otros. *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XXIV, pág. 191.

<sup>49</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 12ª ed., Porrúa, México, 1998, pág. 113.



Según plantea García Laguardia “el primer documento constitucional sometido a la aprobación del Cuerpo Electoral fue la Carta francesa del 4 de junio de 1793, lo cuál se realizó con base al concepto rousseauiano de aceptar el contrato social consecuentemente. Napoleón Bonaparte también empleo este mecanismo para aprobar en forma popular sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.”<sup>50</sup>

Hay que recalcar que mediante el golpe de Estado del 9 de noviembre de 1799 Napoleón Bonaparte toma el poder y establece un nuevo régimen, “el Consulado”, propiciando de esta manera la caída del anterior régimen “el Directorio”.

Los miembros de la Asamblea Legislativa francesa del periodo del Directorio que apoyaron el cambio de régimen nombraron tres cónsules para gobernar Francia. Napoleón fue elegido primer cónsul, en tanto que Emmanuel Joseph Sieyès y Pierre Roger Ducos, los otros dos cónsules, prestaban sus servicios como consejeros. Ambos fueron pronto reemplazados por Jean Jacques Régis de Cambacérès y Charles-François Lebrun.

“Este acercamiento a un tipo de gobierno monárquico se confirmó a través de la nueva Constitución, aprobada mediante un referéndum el 24 de diciembre de 1799.”<sup>51</sup>

Es en este periodo de la historia donde vamos a ver por primera vez, donde el líder va a utilizar en primer lugar al referéndum para acceder al poder, en segundo lugar se trataran de cambiar las estructuras existentes, en tercer lugar se va a utilizar este mecanismo para que dotar de legitimación los cambios realizados al sistema político existente y en cuarto y último lugar, tenemos que el referéndum y otros instrumentos le servirán al líder para detentar el poder político de determinada nación.

---

<sup>50</sup> Ibid. VILLALTA FERNANDEZ, Rafael, *Referéndum e iniciativa popular: Rutas de democracia real y participativa*, Revista Parlamentaria, pág. 154.

<sup>51</sup> Ibid BAYLON GARCÍA, Felipe. *Los instrumentos de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato*. s.p.

Es por ello que en la Ley Suprema de 1799 se disponía la creación de un senado compuesto por sesenta miembros designados con carácter vitalicio, una asamblea de tribunos con cien miembros, una cámara legislativa de trescientos diputados y tres cónsules propuestos por los órganos del senado para un periodo de diez años, susceptibles de ser reelegidos.

No obstante, las atribuciones de estas instituciones eran muy limitadas, mientras el primer cónsul disfrutaba de un poder casi absoluto, verdaderamente dictatorial.

“La Constitución del año VIII, Napoleón, que había sido nombrado primer cónsul, disponía de poderes casi dictatoriales. La Constitución del año X, por él dictada en 1802, otorgó carácter vitalicio a su consulado y, finalmente, se proclamó emperador en 1804. El electorado mostró su respaldo absoluto a cada una de estas reformas.”<sup>52</sup>

“Napoleón Bonaparte convocó a 4 plebiscitos: en diciembre de 1799 se somete a la aprobación popular la Constitución del año VIII en cuyo artículo 39 se dispone: El gobierno es confiado a tres cónsules nombrados por diez años e indefinidamente reelegibles. La Constitución nombra primer al ciudadano Bonaparte. El 4 de agosto de 1802, en que se somete a aprobación, un Senado consulta con una serie de reformas constitucionales destacando en él la siguiente pregunta, Napoleón Bonaparte, sera t-il consul á vie?”<sup>53</sup>

“El 18 de mayo de 1804 se produce el tercer plebiscito proponiendo el tránsito de la república al imperio, de Napoleón primer Cónsul a Napoleón Emperador y, el cuarto

<sup>52</sup> Ibid. BAYLON GARCÍA, Felipe. *Los instrumentos de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum. la iniciativa popular y la revocación del mandato*, s.p.

<sup>53</sup> <http://www.cetrade.org/transicion/2001/>. ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *El plebiscito como instrumento de la democracia participativa*. s.p. A manera de comentario tenemos que a pesar de que el autor menciona que se trata de un “plebiscito” el instrumento de democracia participativa que utiliza Napoleón en este periodo de la historia, lo cierto es que la naturaleza jurídica y sus características es diversa a la denominación utilizada, en nuestra opinión creemos que se trata de un referéndum, puesto que no es un acto que somete a la votación del pueblo para resolver determinada situación que afecte a la población, si no de una norma jurídica, en este caso la norma suprema, es decir, la Constitución, que se somete a la aprobación del pueblo. En apoyo a lo antes comentado véase Capítulo II del presente trabajo.

plebiscito, realizado en 1815, para someter a voto popular el acta adicional, elaborada por Benjamin Constant."<sup>54</sup>

A pesar de que las anteriores citas hablan de "plebiscitos", como instrumentos que utiliza Napoleón para someter a la aprobación del pueblo las distintas constituciones que se mencionan, lo cierto es que su naturaleza jurídica y características, no son propias de un plebiscito, puesto que no se iba ni a opinar, ni resolver a través de una votación determinada situación política, si no que se iba a aprobar la norma suprema de un Estado, es decir, la Constitución.

A continuación las presentes dos citas nos aportan un criterio interesante, sobre la distinción entre el referéndum y el plebiscito, el cuál establece que cuando se hable de un referéndum que pretenda legitimar una determinada forma de gobierno en el poder, no se le denominará referéndum sino plebiscito, y se señala además:

"Cuando se recurra efectivamente a la consulta popular directa, será en mayor medida para ratificar políticamente en el poder al militar victorioso, Napoleón; el término empleado para denominar a tal modalidad de consultas populares, tomando el término de la Roma clásica, es el de plebiscito.

En el curso del siglo XIX, con la consolidación del estado liberal representativo, será cuando la consulta popular directa bajo la denominación de referéndum, se incorpore de modo definitivo al acervo institucional de tal modelo organizativo (especialmente en la Confederación Helvética y en algunos estados de los EE. UU.). Surgirá así la dicotomía en relación a las consultas populares directas que la doctrina francesa ha consagrado como "el buen referéndum y el más plebiscito."<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ibid. ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *El plebiscito como instrumento de la democracia participativa*, s.p.

<sup>55</sup> Ibid. MONTOYA MELGAR, Alfredo y otros, *Enciclopedia jurídica básica*. Vol. IV, pág. 5646.

"El referéndum, por su carácter absoluto y su rechazo de todas las críticas, favorece el dominio de los aventureros astutos. George Sand describe el plebiscito, cuando no está compensado por la inteligencia de las masas, como un ataque a la libertad. El poder del bonapartismo, en realidad, se basó sobre el referéndum."<sup>56</sup>

En apoyo a lo que hemos mencionado reiteradamente, la presente cita nos muestra las finalidades del plebiscito tales como que son utilizados por una determinada forma de gobierno encaminados a detentar el poder en donde el pueblo delega la soberanía en un hombre, el cual por lo regular hace una Constitución, que permita su estancia y conservación del mismo, o bien se realiza con la expectativa de resolver mediante el voto del pueblo una determinada situación, a continuación se señala lo siguiente:

"Tambaro ( Saggi di Diritto e politica costituzionale) expresa que el plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades: adhesión a una determinada forma de gobierno; que independientemente de su sucesor haya de regirle; decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa. Según Duguit (Derecho constitucional) es una concesión hecha al gobierno directo mientras que el plebiscito se encamina a establecer un gobierno representativo, acto por el cual delega el pueblo la soberanía en un hombre y el encarga, a veces, hacer una Constitución."<sup>57</sup>

### 2.2.5.- El referéndum en la Constitución de Weimar.

Al referirnos a la iniciativa popular en la Constitución de Weimar, destacamos las circunstancias políticas y sociales que propiciaron la aprobación de la Ley Suprema en la República de Weimar; en este orden de ideas, tenemos que dicha Constitución, contemplaba tanto al referéndum facultativo, (potestativa que solamente ejercía el ejecutivo) y el referéndum legislativo, instrumento que solamente se utilizaba para la

<sup>56</sup> MICHELS, Robert, *Los partidos políticos II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Editorial Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 6ª reimpresión, 2003, pág. 128.

<sup>57</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XXII pág. 373.

aprobación de leyes secundarias, evitando las posibles reformas al texto constitucional, las presentes dos citas, sirven de apoyo a lo antes comentado.

“La Constitución de Weimar (1919) estableció el referéndum constitucional en su artículo 76 y el legislativo en el artículo 73, siempre con carácter facultativo, y esta orientación se refleja en todos los textos inspirados en el alemán. Es interesante lo que trae a colación el resultado en la aplicación del sistema, ya que según referencias de cifras, en las tres ocasiones en que se puso en práctica el resultado fue adverso a los organizadores del referéndum (1926, 1927 y 1929).”<sup>58</sup>

“Mediante la iniciativa popular el pueblo solicita que un proyecto de ley detallado se someta al referéndum respaldado con la firma de la décima parte del electorado de la última consulta electoral, según se deduce del artículo 73.3 de la Constitución de la ley de 1921.”<sup>59</sup>

“El artículo 73.3 si bien es cierto que se refiere al refrendo, implícitamente contempla la posibilidad de la iniciativa popular de las leyes. La iniciativa popular terminaba obligatoriamente en un refrendo, a menos que el proyecto fuera aprobado sin modificación por la Cámara.”<sup>60</sup>

Como ya lo habíamos mencionado en la iniciativa popular ambos mecanismos (la iniciativa y el referéndum) en esta Ley Suprema estaban contemplados como un binomio, en donde la existencia de uno dependía de la existencia del otro, tal es el caso en que para la existencia del referéndum, forzosamente tenía que existir una iniciativa de ley y de la misma forma, para que pudiera aprobarse un proyecto de ley y funcionar como tal, tendría que realizarse un referéndum.

<sup>58</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XXIV. pág. 192 véase cuarto párrafo.

<sup>59</sup> Ibid. CONCHA CANTÚ, Hugo, *Memoria del séptimo congreso iberoamericano de derecho constitucional*, pág. 149.

<sup>60</sup> op. cit Véase segundo párrafo.

“El artículo 73.4 establecía que sólo el presidente del Reich podía solicitar un referéndum sobre el presupuesto, las leyes fiscales y las leyes sobre los tratados.”<sup>61</sup>

También nos podemos dar cuenta, que la Constitución solamente otorgaba la utilización de este mecanismo al presidente, quedando desprotegidos los ciudadanos y que como veremos posteriormente, generó la ascensión y detentación del poder del nazismo en Alemania.

## **2.2.6.- El referéndum en los regímenes totalitarios de Europa.**

### **2.2.6.1.- Fascismo.**

“La esencia del fascismo es el totalitarismo, y una definición muy útil del totalitarismo podría ser la siguiente: todos los aspectos de vida humana están sometidos a la intervención del Estado, que se reserva el derecho de ofrecer los juicios finales en todas las áreas de la expresión humana.”<sup>62</sup>

“Tres procesos sociales, económicos y políticos explican el desarrollo del fascismo en Italia: la 1ª guerra mundial, la crisis económica y social que sigue a la contienda, y la pérdida de beneficios de la gran industria.”<sup>63</sup>

Entre 1919 y 1922, Italia vivía una etapa de problemas sociales y políticos, inflación y conflictos económicos que se agravaron por la creencia de que Italia había ganado la guerra y que había sido engañada por los países vencedores.

Bandas armadas con fuertes inclinaciones nacionalistas, “los fascistas” se enfrentaban con grupos socialistas y comunistas en Roma, Bolonia, Trieste, Génova, Parma y otros puntos del país.

---

<sup>61</sup> op. cit. Véase cuarto párrafo.

<sup>62</sup> WOOL S.J. tr. GARCÍA BURGOS, Amparo, *La naturaleza del fascismo. Teoría y Praxis*. Grijalbo, México, 1974, pág. 19.

<sup>63</sup> <http://galeon.com/historiasigloxx/bat/NAZISMO.html>. *Autoritarismo y totalitarismo en la Europa de entre-guerras: el fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán*. s.p.

En 1919 Mussolini creó los fasci di combatti, embrión del posterior Partido Nacional Fascista (1921), todavía con un programa democrático, pacifista, internacionalista, defensor de las libertades de prensa y asociación, y de la participación de los obreros en los beneficios de las empresas.

Mussolini pretendía una reestructuración del Estado que potenciara el ejército y una política exterior reivindicadora y expansionista que permitiese recuperarse de la humillación y la mutilación territorial sufridas con la victoria de 1918, en donde los deseos de incorporar la Dalmacia norte y Fiume no fueron recompensados en los tratados de Versalles.

En la primavera de 1922, los fascistas empezaron a destituir por la fuerza a los gobiernos municipales socialistas. El método utilizado era amenazar al gobierno central con que la ciudad o pueblo no pagaría impuestos si no se disolvía el ayuntamiento. El gobierno central empezó cediendo en una ciudad relativamente importante como Cremona, y después le siguieron Milán, Génova hasta quedar el norte del país en manos de los fascistas. Su siguiente paso era conquistar el sur de Italia.

El 28 de octubre, una tropa de 40.000 camisas negras llegó a las puertas de Roma. La guarnición romana hubiera sido suficiente para disolverlos, pero, cuando el gobierno iba a decretar el estado de excepción, intervino el rey Víctor Manuel III anulándolo y llamando a Mussolini a formar gobierno. El día 30 de octubre, Mussolini ya era presidente de un gobierno de coalición con tres ministros fascistas.

Durante el año de 1923, Mussolini decretó la disolución de todos los ayuntamientos gobernados por socialistas y popolari. Disolvió también las organizaciones locales de los demás partidos, procurando que sus militantes se unieran al Partido Nacional Fascista.

En las elecciones de abril de 1924, gran parte de los liberales aceptaron incluirse en la Lista Nacional Fascista, con lo que el partido de Mussolini triunfó abrumadoramente

utilizando todo tipo de amenazas en contra de la oposición, la cuál decide abandonar el Parlamento.

Es en este momento, cuando el Duce prohíbe los partidos políticos, excepto el fascista, encarcelando a los comunistas.

Aunque Mussolini fue investido de amplias prerrogativas de gobierno con objeto de restaurar el orden en el país, al principio gobernó dentro de los márgenes constitucionales, pero posteriormente utilizó instrumentos tales como los denominados "decretos-ley", en donde a través de éstos regía todo aspecto de la vida cotidiana, es decir, emitía decretos sobre cuestiones económicas, políticas, sociales, culturales hasta incluso deportivas que a través de la maquinaria jurídica que él había creado dichos decretos pasaban por un aparente proceso legislativo por medio del parlamento, órgano que cubría de una aparente legalidad a las normas jurídicas (decretos), emitidas por el Duce.

Poco a poco Mussolini creó un Estado totalitario en el que el parlamento carecía de poderes, tal como lo señala el artículo sexto, primer párrafo de la Ley de Poderes del Jefe de Gobierno del 24 de diciembre de 1925, el cuál menciona lo siguiente: "Ningún proyecto puede ser incluido en la orden del día de ninguna de las dos cámaras sin el consentimiento del Jefe de Gobierno."

Además el Duce, se declaró solamente responsable de sus actos sólo ante el rey, como lo establecía el artículo segundo, primer párrafo de la ley en comento al señalar lo siguiente: "El Jefe de Gobierno, Primer Ministro, Secretario de Estado es nombrado y revocado por el Rey y es responsable ante él de la dirección política general del Gobierno, Primer Ministro, lo autoriza éste; el de su revocación, por el sucesor."

De esta manera Mussolini obligó al parlamento a que reconociera su autoridad para aprobar decretos con rango de ley, tal y como lo establece el artículo primero de la Ley sobre la facultad del Poder Ejecutivo de tomar las disposiciones jurídicas (31 de enero de 1926) al señalar:



"Artículo 1º.- Previa de liberación del Consejo de Ministros y Consulta al Consejo de Estado, un Real Decreto toma las medidas jurídicas necesarias para reglar:

1º. La ejecución de leyes.

2º. El uso de las facultades del Poder ejecutivo.

3º. La organización y funcionamiento de las administraciones del Estado, las organizaciones del personal que les éste asignado, la organización de oficios y de instituciones públicas, excepto los Ayuntamientos, las Provincias, las Instituciones Públicas de beneficencia, las Universidades e Institutos de Estudios Superiores."

Cabe mencionar que el artículo tercero de dicha ley, establecía el mecanismo de conversión para que un decreto-ley, tuviera la fuerza de ley, mecanismo utilizado frecuentemente por Mussolini, para legitimar sus decisiones, a través de un aparente marco de legalidad, dicho artículo señalaba lo siguiente:

"Artículo 3º.- Por Real Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros puede ser tomadas medidas con fuerza de ley;

1º. Cuando el gobierno haya recibido una delegación por una ley, en los límites de esta delegación.

2º. En los casos extraordinarios o cuando razones de absoluta necesidad y urgencia lo exijan. La apreciación sobre la necesidad y la urgencia no esta sujeta a otro control que al político del Parlamento.

En los casos indicados en el número 2º del párrafo anterior debe estar previsto (el Real Decreto) de la cláusula de presentación al Parlamento, para su conversión en ley, y bajo pena de caducidad a una de las dos cámaras en una de las tres sesiones que sigan a su publicación.

El anuncio de la presentación a la aprobación de una de las cámaras aparecerá inmediatamente en la Gaceta Oficial.

El proyecto de ley para la conversión del decreto en ley será examinado con urgencia. En el caso de la clausura de una sesión, el proyecto de ley para la conversión del decreto se presentará de nuevo a la cámara ante la cuál había quedado pendiente. Si una de las 2 cámaras aprueba el proyecto de ley, su presidente lo transmitirá en un plazo de 5 días al presidente de la otra cámara; esta transmisión equivale a la presentación del proyecto.

Si una de las 2 cámaras rechaza la conversión del decreto en ley, el presidente dará la noticia de haberlo rechazado a la Gaceta Oficial el decreto cesa de tener fuerza de ley a partir del día siguiente a la publicación de la noticia.

Si el decreto es convertido en ley con enmiendas, éstas últimas entrarán en vigor a partir de la publicación de la ley”.

Las anteriores leyes, nos enseñan en primer lugar que el Duce, como presidente del gobierno, sólo era responsable ante el rey y no ante el parlamento, además de ser el líder del partido único, el fascista; en segundo lugar tenemos que el parlamento se reduce a ser un órgano consultivo, sin la presencia de los partidos democráticos, y además, sus funciones las comparte con otro organismo paralelo, el Gran Consejo Fascista.

Las Leyes se creaban a capricho del Duce para la defensa del Estado que el había creado, así tenemos que un conjunto de decretos-ley otorgaban al gobierno la capacidad de gobernar por decreto, suprimían las autonomías municipales, cerraban todos los periódicos no fascistas, y prohibían los partidos políticos, excepto el Partido Nacional Fascista.

Existió una ley electoral, la Ley Electoral (Decreto del 2 de diciembre de 1928). La cuál estipulaba un sufragio censitario masculino al reducir el derecho de voto a los hombres

mayores de 21 años que pagarán una determinada cantidad de impuestos (100 liras). Los candidatos a elegir los nombraba el Gran Consejo Fascista, presidido por el Duce. Con esta ley, el Partido Nacional Fascista obtuvo en las elecciones de 1929 prácticamente el 100 % de los votos emitidos.

En la presente cita, nos percatamos de lo que hemos venido manejando insistentemente, consistente en que aunque a determinada forma de participación se le denomine con un nombre específico, lo cierto es que éste va a ser todo lo opuesto a su naturaleza jurídica y a su finalidad, prueba de lo antes mencionado lo podemos ver en la siguiente cita textual que a continuación se enuncia:

"A tal efecto, todo el país forma una sola circunscripción electoral. Es fácil deducir que esta elección no pasaba de burdo plebiscito, sin garantía alguna a cerca del respeto hacia la voluntad popular. Por cierto, el grueso de la opinión pública apoyaba, por lo menos en los primeros tiempos, al fascismo, pero toda oposición estaba descartada. La realización del acto se cumplía mediante dos boletas una de las cuales decía "no" y la otra "sí", refiriéndose a las listas previamente confeccionadas, por los jefes corporativos de la zona."<sup>64</sup>

Al cuestionarse sobre el nacimiento del fascismo S. J. Wolf expone una de las tantas causas que originaron el nacimiento de este régimen totalitario, destacando como en todo movimiento social, el aspecto económico y la inconformidad que tenía la población con respecto a los gobiernos democráticos de la post-guerra, en la presente cita el autor nos muestra una cualidad que vamos a ver en todos los regímenes totalitarios en el periodo histórico conocido como la "paz armada."

"El fascismo surgió como una expresión directa de un verdadero estado de descontento en un sector de la población (la clase media inferior), su papel

---

<sup>64</sup> Ibid. OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Tomo XII. pág. 57. A manera de comentario, tenemos que aunque el autor considere que se trataba de un "plebiscito", lo cierto es que era una forma de participación representativa, ya que a través del voto del ciudadano absorbido por el corporativismo elegía a sus representantes populares.

político e institucional fue instrumental. Su misión era la inmediata destrucción del equilibrio de clases existentes, el aumento del poder estatal (abandonando aquí cierto número de opiniones radicales de su original programa burgués), y la creación de instituciones centralizadas que trabajaran para la consolidación del sistema económico vigente.”<sup>65</sup>

Resumiendo lo antes expuesto tenemos que al fascismo lo que le interesa son ciertos cambios fundamentales en la organización del Estado tales como: la centralización del poder político, la centralización y control de los puntos clave de la vida política y económica y la eliminación total de toda forma de oposición política e ideológica.

“Para lograr los cambios estructurales en la organización del Estado el fascismo desarrolla y practica una auténtica mística de lealtad y unión a un líder provisional; crea una organización corporativa; prohíbe los partidos políticos, los sindicatos y mantiene contacto con el pueblo esencialmente mediante el plebiscito.”<sup>66</sup>

A manera de sintetizar, tenemos que existieron los denominados decretos-ley, los cuales eran meras ficciones jurídicas que daban legitimación al capricho del gobernante y establecían una aparente (falsa) participación del ciudadano en la toma de decisiones sobre determinada situación, cabe mencionar que al ciudadano lo fue absorbiendo a través de las distintas figuras tales como el sindicato y las corporaciones, y fue a través de éstas donde se le daba la aprobación de determinados actos al régimen, sumado a esto tenemos lo siguiente:

“Los movimientos fascistas no tienen demasiado en cuenta la forma constitucional del gobierno. Pueden existir perfectamente bien en el seno de una monarquía (Italia), o en una república (Portugal) o bajo otros sistemas burocráticos más difíciles de definir (el Tercer Reich alemán, el Nuevo Estado español). En mayor parte, no adoptan una nueva constitución, si no que funcionan empíricamente, modificando la

<sup>65</sup> *ibid.* WOOL S.J, *La naturaleza del fascismo, Teoría y praxis*, pág. 49

<sup>66</sup> *op. cit.* Véase tercer párrafo.

constitución existente hasta que queda virtualmente destruida. Utilizan fortuitos poderes constitucionales, tales como la práctica sistemática de delegar los poderes legislativos y la institucionalización mística de los poderes ilimitados.”<sup>67</sup>

De las dos citas anteriores destacamos toda la radiografía jurídica de los regímenes totalitarios que se han presentado en los distintos países, a través de la historia, señalando las excesivas facultades del ejecutivo y los abruptos cambios estructurales en la forma de gobierno que trata de detentar el poder.

#### 2.2.6.2.- Nazismo.

En 1919, una Asamblea Nacional, con mayoría del Partido Socialdemócrata, redactó una Constitución democrática para el nuevo Estado alemán (la Constitución de Weimar). Pero las expectativas de la República de Weimar se apagaron. Para la mayor parte de los alemanes el gobierno ahondó el estigma de la derrota militar y defendieron la revisión de las condiciones impuestas en el Tratado de Versalles. Además, contaba con la abierta oposición de los militaristas conservadores y los socialistas revolucionarios.

La situación económica hizo empeorar la situación. A causa de que Alemania no podía cumplir con los requerimientos de las reparaciones.

La inflación resultante acabó con los ahorros, pensiones, seguros y otras formas de ingresos favoreciendo las condiciones para un estallido social que podía destruir los elementos más estables en Alemania.

La crisis económica mundial de 1929 sumió al país, como a todo el mundo una vez más en el desastre. Millones de desempleados, desilusionados por la democracia capitalista, dirigieron sus esperanzas hacia el Partido Comunista Alemán (KPD) y al Partido Nacionalsocialista (nazi) dirigido por Adolfo Hitler.

---

<sup>67</sup> *Ibid.* WOOL S.J, *La naturaleza del fascismo. Teoría y praxis*, pág. 50.

Hitler, ya había intentado derrocar al gobierno en el putsch de Munich en 1923, después de casi un año en la cárcel, continuó sus actividades en el seno del partido nazi, rápidamente consiguió seguidores acusando al gobierno de la República de Weimar de débil y traidor.

Propuso el despido de judíos, a quienes describía como infames, para repartir sus puestos de trabajos entre dignos alemanes, y prometió recuperar la fuerza y el honor de Alemania. A cambio, demandaba la completa lealtad y obediencia del pueblo a su persona como su Führer (conductor). Para reforzar su mensaje, las SA (Sturm Abteilung) atacaron a comunistas, judíos y miembros de otros partidos.

En esta cita que a continuación se enuncia volvemos a retomar lo que hemos señalado anteriormente, en donde a pesar de que se habla del denominado "referéndum rojo", la naturaleza jurídica de dicho instrumento es la de un "plebiscito", cuya finalidad pretende lograr el consentimiento de la población sobre una determinada situación y no la de una reforma a algún cuerpo normativo, tal y como lo establece el autor.

"En agosto de 1931, para capitalizar su popularidad creciente, el partido nacionalsocialista emprendió un referéndum para tumbar el gobierno socialdemócrata de Prusia. Al principio el KPD lo atacó correctamente. Entonces, tres semanas antes de la votación, bajo las órdenes del Komintern de Stalin, se aliaron con los fascistas para tumbar al enemigo principal, los Socialdemócratas. ¡Cambiaron el nombre del plebiscito por el de "Referéndum rojo" y se refirieron a los fascistas y miembros de la SA como "camaradas de la gente trabajadora!". Afortunadamente, el referéndum fracasó en obtener una mayoría. Con los recientes éxitos electorales nazis, una victoria en el referéndum habría llevado a Hitler al poder dos años antes."<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> [www.atencosant.galeon.com](http://www.atencosant.galeon.com). SEWELL, Rob, *El ascenso al poder*. s.p.

En medio de la depresión económica, las elecciones de 1932, hicieron de los nacionalsocialistas el partido con mayor representación en el Reichstag. En 1933, con el apoyo de elementos de extrema derecha, Hitler fue elegido canciller. Para asegurarse el poder supremo, Hitler convocó nuevas elecciones. Al culpar del incendio del edificio del Reichstag a los comunistas, ilegalizó al KPD. En el nuevo Parlamento los nacionalsocialistas, los nacionalistas y el Partido del Centro Católico aprobaron la ley de poderes especiales permitiendo a Hitler controlar todos los aspectos de la vida alemana, lo que hizo durante cuatro años.

"Una de las grandes controversias históricas actuales es la de las relaciones entre la Iglesia católica y el III Reich. La Aventura de la Historia del mes de mayo estudia uno de sus aspectos iniciales: la firma del Concordato de 1933 y cómo la obsesión anticomunista del Vaticano condujo a la Iglesia a un mal tratado con Alemania, que, además, supuso la disolución del partido católico "Zentrum".

Después del acceso de Hitler a la Cancillería y de las elecciones del 5 de marzo de 1933 –amañadas por los nazis desde el poder–, el "Zentrum" había mantenido una posición sólida en el electorado, con el 14 por ciento de los votos. El apoyo de sus diputados le interesaba a Hitler a la hora de hacer aprobar la Ley de Plenos Poderes, por la que trataba de disolver el Parlamento, y, de hecho, de terminar con la República de Weimar, pero mucho más le importaba aún el dominio de los 23 millones de católicos, de sus múltiples organizaciones y la neutralización de sus más de 400 publicaciones periódicas.

El astuto líder nazi advirtió que todo ello lo podía conseguir mediante la "operación Concordato" y, aunque no existen documentos que lo prueben, el 23 de marzo de 1933 el "Centro" aprobó la Ley de Plenos Poderes a cambio de la firma del Concordato.

De inmediato, el episcopado alemán modificó su inicial política condenatoria del nazismo y Hitler, al socaire de tanta complacencia, inició la represión antisemita que, cobardemente, fue aceptada por la mayoría de la Iglesia católica.<sup>69</sup>

Cabe mencionar que este es el primer triunfo de Hitler, que lo catapultó al ascenso del poder y lo cimienta en la detentación del mismo, ya que al lograr la mayoría en el parlamento, aprueba la Ley de Plenos Poderes, la cual le concede amplísimas facultades, entre las que destacan la disolución del parlamento y así poder realizar los distintos cambios estructurales para dar origen al nuevo régimen.

El 28 de enero de 1933, Adolfo Hitler fue nombrado canciller alemán. Su partido, el nacionalsocialista, estaba en minoría, y Hitler sólo tardó tres días en convocar nuevas elecciones. El 5 de marzo las urnas le dieron 288 escaños, que no suponían mayoría absoluta en un parlamento de 647 diputados, pero aprovechó el incendio del Reichstag, atribuido a los comunistas pero en realidad organizado por los nazis, para declarar ilegal al partido comunista. Descartados así los 81 diputados comunistas, los nazis obtenían una mayoría absoluta por escaso margen de 10 escaños, con la que aprobaban una Ley de Plenos Poderes.

“El nuevo parlamento aprobó una Ley de Plenos Poderes (23 de marzo de 1934) que otorgaba al Führer plenos poderes y capacidad legislativa a su gabinete por cuatro años, y le permitía dictar leyes sin consultar al Parlamento, modificar la Constitución y decidir las grandes cuestiones con su firma.”<sup>70</sup>

“El 2 de agosto de 1934, fallecía el presidente alemán, mariscal Hindenburg. Tan solo una hora después se anunció que se unificaban los puestos de presidente y canciller en la persona de Hitler. Se convocó un plebiscito para ratificar esta medida, y, con la maquinaria de propaganda

---

<sup>69</sup> <http://www.elmundo.es/ladlv/numero43/hitler.html>. SOLAR, David, *Hitler engañó al Vaticano*, s.p.

<sup>70</sup> Ibid. SEWELL, Rob, *El ascenso al poder*. s.p.



firmeramente en manos del nazi Goebbels, el 19 de ese mismo mes el pueblo alemán voto afirmativamente por abrumadora mayoría. Con ello, Adolf Hitler se convertía en amo absoluto de Alemania hasta el aplastamiento de ésta en 1945.”<sup>71</sup>

Armado con este poder, Hitler creó el Tercer Reich, como denominó al nuevo Estado alemán. Hitler actuó con gran eficacia. Miembros del partido nazi monopolizaron los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, el Ejército fue controlado y Hitler perpetuó su hegemonía al convertirse en Jefe de Estado tras la muerte de Paul von Benckendorff Hindenburg; se redactó un nuevo sistema jurídico, prueba de ello son las dos siguientes citas, las cuales señalan lo siguiente:

“La ontología jurídica del nazismo giró en torno a tres elementos de tal forma que difícilmente podría comprenderse el fenómeno jurídico sin acudir a ellos: el Pueblo, la Raza y el Caudillo. Ya sabemos que el nacional – socialismo abandonó el punto de partida del individualismo liberal y lo sustituyó por el de la comunidad: del “yo” al “nosotros”. “El individuo es nada; el pueblo todo. La protección y la conservación del pueblo es la suprema ley.”<sup>72</sup>

“Entre los elementos del Pueblo se hallaba el de la Raza que se manifestaba por la conciencia y el sentimiento y se transmitía hereditariamente: “es el valor biológico hereditario de nuestro pueblo”, dirán. De que la raza sea una u otra se deriva que el Derecho sea uno u otro, y por eso es legítima una teoría racista del Derecho, y por eso hay que preservar la raza de toda impureza, para que el espíritu racial del pueblo no se vea alterado, corrompido por la mezcla de razas. Y por fin el Caudillo, aquel hombre que se siente unido a su pueblo y le sirve de guía: al igual que a un cuerpo no es viable si cabeza, la masa queda desamparada

<sup>71</sup> <http://www.catolicsgirona.net/temas/piouxii/condena.htm>. DE LA VEGA – HAZAS, Julio. *PIO XII: La condena del nazismo fue diáfana. La Santa Sede tuvo que hacer equilibrios para salvar vidas y condenar a Hitler*. s.p.

<sup>72</sup> RIVAYA, Benjamín, *La revolución jurídica del fascismo alemán*. Boletín de la Facultad de Derecho, Número 19, Segunda Época. Madrid, España, 2002, pp. 409 – 424.

cuando le falta el guía. .... "El Caudillo asumía la máxima responsabilidad en su sentimiento, y de la convicción del pueblo en ella surgía la confianza que los unía y, por tanto, la lealtad. Así la voluntad del Fuher era ley, pues él, que se hacía carne y sangre con su pueblo, sabía como nadie cuál era el espíritu jurídico de su pueblo, por lo que también era el intérprete supremo. El Fuher era el jurista por excelencia."<sup>73</sup>

Se ilegalizaron todos los partidos políticos excepto el nacionalsocialista. "Todos los partidos, por ley de 14 de julio, excepto el NSDAP, quedaron prohibidos. El culto al Fuher se convirtió en la nota social dominante, con la obligatoriedad del saludo Heil Hitler en la vida cotidiana y en todo tipo de escritos."<sup>74</sup>

En un breve período de tiempo, Hitler consiguió hacerse con todos los resortes del poder y evolucionó el sistema político de Alemania hacia una dictadura totalitaria en la que quedaban suspendidas todas las garantías de los ciudadanos, y el ejercicio arbitrario del poder se veía inmune a cualquier posibilidad de control parlamentario y democrático.

### 2.2.6.3- Franquismo.

Entre 1939 y 1975, España vivió bajo las órdenes del general Francisco Franco, vencedor de la guerra civil. El caudillaje plenipotenciario de Franco condicionó por completo este diseño personal, al que se fueron añadiendo ciertas dosis de flexibilidad, a medida que la política internacional evolucionaba hacia una mayor tolerancia y posiciones antifascistas.

La sublevación militar que en julio de 1936 originó la guerra civil en España, la cuál pretendió establecer una significativa ruptura respecto del ordenamiento jurídico propio de la segunda república. Los organismos gubernamentales creados por los rebeldes fueron la Junta de Defensa Nacional en un lapso entre julio-octubre de 1936, la Junta

---

<sup>73</sup> Ibid. RIVAYA, Benjamín, *La revolución jurídica del fascismo alemán*. pág. 417.

<sup>74</sup> Ibid. SEWELL, Rob, *El ascenso al poder*. s.p.

Técnica de Estado creada entre octubre de 1936 y cuyas labores finalizaron en enero de 1938 y, finalmente, el primer gobierno presidido por Franco.

Al igual que los demás regímenes fascistas, la adopción por parte del nuevo Estado obedecía a los siguientes principios: la centralización del poder político, la centralización y control de los puntos clave de la vida política y económica, así como la eliminación de toda forma de oposición política e ideológica, además de contar con una amalgama católica que regía todos los actos del ciudadano en sociedad.

A igual que en el fascismo y el nazismo, Franco utilizó los decretos, en primer lugar para allegarse de infinitas facultades a través de los denominados plenos poderes para legitimar sus acciones y en segundo lugar la utilización de éstos para investir de legalidad el aparente trabajo legislativo, realizado a capricho del Jefe de Estado, en apoyo a lo mencionado tenemos la presente cita, que viene a fortalecer lo antes mencionado:

“El decreto del 29 de septiembre de 1936 daba plenos poderes dentro del nuevo Estado al General Franco: “el supremo poder para dictar leyes de carácter general (artículo 17), y la ley del 8 de agosto de 1939 daba al jefe de Estado el derecho a aprobar leyes y decretos sin discusión previa con el Consejo de Ministros. El artículo 47 del estatuto de la Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. de fecha 13 de julio de 1939, daba al jefe del Partido (el General Franco) el título de supremo Caudillo del Movimiento, que “él personificaba todo lo que hay de honorable y valioso en el Movimiento” y “disfrutaba de la absoluta y plena autoridad. El Caudillo es responsable ante Dios y la Historia.”<sup>75</sup>

“El Nuevo Estado instaurado sobre todo el territorio español a raíz de la definitiva victoria franquista, obtenida en abril de 1939, manifestó su carácter antidemocrático por

---

<sup>75</sup> Ibid. WOOL S.J. *La naturaleza del fascismo. Teoría y praxis*. pág. 53.

medio del ejercicio personal del poder a cargo de Franco, la proscripción de partidos políticos, así como la ausencia de la división de poderes y de libertades.”<sup>76</sup>

Lo expresado anteriormente, no es nada nuevo, debido a que Franco para poder llevar a cabo la forma de gobierno que necesitaba para lograr sus finalidades, tuvo que eliminar todo tipo de oposición, rasgos que como lo hemos venido mencionando anteriormente son una de las tantas cualidades del fascismo.

Otra de las cualidades de cualquier manifestación de fascismo, es la referente a la absorción de ciudadano por parte de Estado, el cuál va a controlar todos los aspectos de su vida, a través de figuras colectivas tales como el corporativismo, en apoyo a lo mencionado presentamos la siguiente cita:

“En cuanto a la eliminación de toda forma de oposición, un decreto del 19 de abril de 1937 disolvió todos los partidos políticos; el 9 de marzo de 1938, el Fuero del Trabajo declaraba que las huelgas constituirían una “alta traición” y, al mismo, tiempo, admitía que la empresa privada es la rica fuente de la vida económica de la Nación (resolución XI), y remplazaba las uniones laborales por los sindicatos “verticales” o “corporativos”, “al servicio del Estado, bajo el directo control de F.E.T. y de las J.O.N.S. El 22 de abril de 1938 se aprobó una Ley de Prensa que decretaba que todas las publicaciones periódicas debían ser “organizadas, supervisadas y controladas” por el Estado (Artículo 1).”<sup>77</sup>

Todo ello ejercido desde la peculiar ideología franquista, de marcado talante antiliberal, anticomunista, nacionalsindicalista y nacionalcatolicista, factores todos ellos apenas matizados durante la segunda mitad de existencia del régimen, cuando se hizo especial hincapié en el desarrollo económico alejado de la autarquía inicial.

<sup>76</sup> [www.fuenterrebollo.com/gobiernos](http://www.fuenterrebollo.com/gobiernos). *Portal Fuenterrebollo. XV Gobiernos de Franco, Retrospectiva Histórica.*

<sup>77</sup> *Ibid.* WOOL S.J., *La naturaleza del fascismo. Teoría y praxis*, pág. 54.

El corporativismo, expresado por medio de la llamada democracia orgánica, fue el sistema político aplicado durante los 39 años de ejercicio del poder franquista. Los órganos depositarios de la representatividad recayeron en el municipio, el sindicato vertical y la familia.

Las denominadas "siete leyes fundamentales", fueron el orden normativo que le dieron legitimación a las decisiones tomadas por Franco, además de que las cobijaron dentro de un aparente marco de legalidad, a continuación se enuncian cuales fueron las "siete leyes fundamentales."

"La institucionalización del Nuevo Estado tuvo lugar a través de las denominadas siete Leyes Fundamentales, promulgadas desde marzo de 1938 (Fuero del Trabajo), hasta enero de 1967 (Ley Orgánica del Estado). Las otras cinco normas que conformaron el falso constitucionalismo franquista fueron la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas (julio de 1942), el Fuero de los Españoles (julio de 1945), la Ley del Referéndum Nacional (octubre de 1945), la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (julio de 1947) y la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (mayo de 1958)."<sup>78</sup>

La Ley de Referéndum Nacional del 22 de octubre de 1945, fue calificada en ese tiempo por toda la oposición del franquismo como "plebiscito", en virtud de que dichas consultas populares, tenían por objeto someter a votación determinada situación al pueblo y nunca se utilizó la presente ley para someter proyectos de leyes elaborados por las Cortes.

A continuación se presente la Ley del Referéndum Nacional del 22 de octubre de 1945.

#### "LEY DE REFERENDUM NACIONAL

---

<sup>78</sup> Ibid. *Portal Fuentesrebollo. XV Gobiernos de Franco, Retrospectiva Histórica*. s.p.

De 22 de octubre de 1945 (Decreto 779/1967, de 20 de abril. BOE de 21 de abril).

Abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato, y promulgadas las Leyes básicas que han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un régimen de cristiana convivencia, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios; esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación, en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta.

En su virtud, dispongo:

Artículo primero.

Cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes.

Artículo segundo.

El referéndum se llevará a cabo entre todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años.

Artículo tercero.

Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones complementarias conducentes a la formación del censo y ejecución de la presente Ley."

De esta ley de escasos tres artículos, vemos que en el primer artículo nos encontramos que solamente el Jefe de Estado podrá someter a referéndum determinadas leyes que demandará el interés público, esto hizo que las leyes que le interesaran al régimen legitimar se aprobaran por medio de este mecanismo, aunque no procurarán satisfacer el bien común de la sociedad española.

En el tercer artículo nos damos cuenta que el régimen era el que además de someter las leyes que deberían ser legitimadas por la población, además éste era el encargado de darle la legalidad a las mismas, a través de sus representantes populares.

#### **2.2.7.- El referéndum en Europa después de la segunda guerra mundial.**

Cuando nos referimos a la iniciativa popular en Europa después de la segunda guerra mundial, destacamos las situaciones políticas por las que estaba pasando el viejo continente y ante las necesidades de lograr una mejor participación se utilizaron diversos mecanismos, tales como el referéndum, la presente cita nos da un panorama más claro de la situación por la que se estaba pasando y la pretensión que se buscaba al implementar este mecanismo de democracia participativa.

"Tras la Segunda Guerra Mundial varios países acuden a la consulta popular directa de tipo referendario para aprobar, ya sus textos constitucionales ya alguno o algunos de sus principios básicos (así Francia, Italia o Bélgica, no siendo ajeno a dicha práctica el referéndum español de 1947 en un intento de aproximarse a tales ordenamientos), políticamente ello permitía asentar los nuevos regímenes constitucionales en una sólida base popular; jurídicamente, la consolidación de la idea de constitución como norma superior sintonizaba igualmente con dicho orden de ideas en cuanto que a través de ello se dotaba al texto constitucional de un rango

superior a la legalidad ordinaria en la medida en que tenía su origen de producción distinto.”<sup>79</sup>

Tomando en consideración la cita antes expuesta llegamos a la conclusión que ante la necesidad de abrir foros en los que la población civil, que tanto había resentido dicho movimiento armado, pudiera lograr una mayor participación en la toma de decisiones políticas, así como en la creación y reforma de sus distintas constituciones, se pretendió lograr un verdadero control del poder político, para evitar los excesivos abusos del poder e introducir mecanismos dinámicos cuya finalidad sería la de lograr una verdadera participación de los ciudadanos en el trabajo legislativo y en la toma de decisiones políticas fundamentales de su respectivo país, complementando de esta manera tanto a la democracia representativa como la participativa y a su vez fortaleciendo las instituciones democráticas, plasmadas en sus respectivas leyes supremas.

#### **2.2.8.- La Constitución francesa durante la quinta república.**

La quinta república nació en un contexto de inestabilidad política agravado por los acontecimientos de Argelia. Substituyendo por la vía legal a la Constitución de la cuarta república, que ya no cumplía su función a cabalidad, la Constitución de 1958 probablemente permitió salvar la democracia en el momento en que el edificio de las instituciones republicanas de Francia comenzaban a tambalearse.

La primacía del parlamento, el debilitamiento del poder del Jefe de Estado, el descrédito del derecho de disolución, eran algunas de las características que conducían inevitablemente a la inestabilidad política y al inmovilismo. Todos los récords de inestabilidad gubernamental fueron batidos durante los doce años que duró la cuarta república: 24 gobiernos se sucedieron durante la misma, es decir, exactamente dos por año.

---

<sup>79</sup> *ibid.* MONTROYA MELGAR, Alfredo y otros, *Enciclopedia jurídica básica*. Volumen IV, pág. 5647.



El multipartidarismo, así como el desmigajamiento de los mismos, reforzado por el juego de la representación proporcional, contribuía a hacer y deshacer las coaliciones gubernamentales, en medio de una total ausencia de disciplina y de coherencia.

"El 28 de septiembre de 1958, el pueblo francés aprobaba por referéndum la nueva Constitución, con una amplia mayoría (82%). Tres meses después, el 21 de diciembre de 1958, el General de Gaulle era elegido presidente de la república por un colegio electoral compuesto de parlamentarios y autoridades locales."<sup>80</sup>

La Constitución de 1958 en su artículo 3 disponía que "la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por la vía del referéndum."<sup>81</sup> Es decir, el pueblo ejerce la soberanía de manera indirecta, por intermedio de sus representantes, o de manera directa, por la vía del referéndum.

El régimen político definido por la Constitución de 1958, es en opinión de Jean-François Nougarede "una democracia semirepresentativa: por una parte, la constitución establece instituciones representativas sometidas a la teoría del mandato representativo, y por otra, prevé la posibilidad de un referéndum legislativo y de un referéndum constitucional, elementos ambos que corresponden a la democracia semidirecta."<sup>82</sup>

Para salvaguardar al Estado y a la democracia, los constituyentes de 1958 quisieron un ejecutivo fuerte, representado por un binomio: el Jefe del Estado, elemento único, y el gobierno, elemento colegiado.

En la Constitución de 1958, el Jefe de Estado desde el punto de vista funcional, además de las prerrogativas tradicionales de un Jefe de Estado parlamentario, éste disponía de poderes personales nombramiento del primer ministro, recurso al referéndum a propuesta del gobierno, disolución de la Asamblea Nacional, mensaje al

---

<sup>80</sup> [www.asesor.com.pe/teleley/310e.htm](http://www.asesor.com.pe/teleley/310e.htm). NOUGARADE, Jean - Francois. *Presidencialismo VS Parlamentarismo en la Constitución de Francia*. Conferencia del embajador de Francia Jean-François Nougarede. s.p.

<sup>81</sup> op. cit. Véase infra.

<sup>82</sup> op. cit. Véase infra.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

parlamento, interposición de acción ante el consejo constitucional, nombramiento de su presidente y ejercicio de plenos poderes.

La Ley Suprema preveía la posibilidad de consultar al pueblo francés por la vía del referéndum, ya sea para la aprobación de un proyecto de ley o para la reforma de la Constitución.

“El presidente de la República, a propuesta del consejo de ministros durante el período de sesiones parlamentarias, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, puede someter a referéndum todo proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, a la aprobación de un acuerdo de la Comunidad, o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la constitución, podría incidir en el funcionamiento de las instituciones.”<sup>83</sup>

Cuando el referéndum se pronuncia a favor de la aprobación de un proyecto, el presidente de la república lo promulga.

Por lo demás, el procedimiento de reforma de la Constitución puede también ir acompañado de una consulta directa al pueblo.

La iniciativa de reforma de la Constitución pertenecía a la vez al presidente de la república, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del parlamento.

“El proyecto o la propuesta de reforma deben ser votados por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma es definitiva después de haber sido aprobada por referéndum. Sin embargo, el proyecto de reforma no es presentado al referéndum cuando el presidente de la República decide someterlos al parlamento convocado en congreso; en este caso, el proyecto

---

<sup>83</sup> op. cit. Véase infra.

de reforma sólo es aprobado si reúne una mayoría de tres quintos de los sufragios emitidos.”<sup>84</sup>

Cabe mencionar que esta Constitución, esta vigente hasta nuestros días, sin existir reformas o modificaciones que cambien los principios de esta Ley Suprema.

### 2.2.9.- El referéndum en las dictaduras militares de América Latina en el siglo XX.

Las dictaduras militares en América Latina durante los años sesenta y setenta tenían una característica que las distinguía de las dictaduras ocurridas en la primera mitad del siglo XX, que consistía en una política trazada por la aparente “Seguridad Nacional.”

Estas dictaduras surgen proyectadas como reacción a una situación política de descontento popular y sus consecuentes perspectivas de cambio económico, político y social.

“La ideología de la Seguridad Nacional es el discurso que pretende legitimar esta ola de dictaduras. Pretextando la defensa hemisférica contra el comunismo internacional, declaran la guerra total y la guerra sucia. Las numerosas declaraciones de “Estado de sitio” o incluso de “Estado de guerra interno” son un tenue reflejo de ellas.”<sup>85</sup>

“Estamos frente a una ideología del “orden público” que pretende el control total de la sociedad, persiguiendo toda desviación de sus concepciones. Asaltando el aparato Estatal, los militares la aplican, no importándoles que tengan que declara una guerra.”<sup>86</sup>

Detrás de la doctrina de la Seguridad Nacional no solamente hay un plan político, existe también un plan económico, quien bajo la proclama de desarrollo económico, en otras palabras salida del subdesarrollo, comprende un programa inmediato de aumento de la productividad gracias al incremento cuantioso de la inversión de capital extranjero, las

<sup>84</sup> op. cit. Véase infra

<sup>85</sup> TOCORA, Fernando, *Política criminal y dictaduras militares de Seguridad Nacional en América Latina*, Criminalía, Órgano de la Academia Mexicana de Servicios Penales, Porrúa, números 1-12, Año LI, México, Distrito Federal, enero – diciembre, 1985, pp. 128 – 139.

<sup>86</sup> Ibid. TOCORA, Fernando, *Política criminal y dictaduras militares de Seguridad Nacional en América Latina*, pág. 129.

consecuencias una inalcanzable deuda externa y un enorme índice de inflación y desempleo.

“Para 1977, ocho de diez países que integran la América del Sur, estaban gobernados por dictaduras militares. De ellas cinco habían sido orientadas desde su comienzo bajo la doctrina de la Seguridad Nacional (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia), dos habían comenzado con un matiz nacionalista pero luego por nuevos golpes de Estado giraron hacia el mismo enfoque de las anteriores (Perú y Ecuador). La última la más antigua de todas (Paraguay), se había iniciado con un modelo próximo al fascista, encontrando en la ideología “hemisférica” un buen punto de convergencia, hacia el cuál ha evolucionado.”<sup>87</sup>

De esta forma el ciudadano se encuentra ante una autoridad que hace de su presencia abierta, permanente e inmediata en la vida de los ciudadanos, una táctica de dominio, tendiente a mostrar su decisión de aplastar cualquier disidencia, en donde más allá de una presencia policiaca, es una presencia militar de guerra, en la que los ciudadanos pueden ser interpelados violentamente en cualquier momento y lugar, sin que medien condiciones que permitan sospechar siquiera su oposición, en la que pueden ser allanados sus hogares, secuestrados, torturados o asesinados.

En estas dictaduras siempre existió la creación por parte del Estado de fuerzas parapoliciales y paramilitares que ejecutaban parte de la política de terror, evitando bajo esta forma el cuestionamiento jurídico de sus actos.

Este sistema de totalitarismo no se proclama jurídicamente como tal, si no que va incorporando sus principios al ordenamiento jurídico existente y en donde pretextando la defensa jurídica del mismo lanza su política de represión, haciendo uso de instrumentos constitucionales como el “estado de sitio” con una brutal violencia en todos los aspecto de la vida.

---

<sup>87</sup> op. cit. Véase tercer párrafo.

“El referéndum como procedimiento utilizado por los gobernantes o detentadores del poder para reformar las constituciones en las dictaduras militares, es uno de los tantos mecanismos que amparados en la idea de constituir un régimen democrático, y al tratar de consultar al pueblo sobre las decisiones de los gobernantes, han sido hábiles recursos para que dictadores y gobiernos hegemónicos revistan sus decisiones autoritarias en un régimen de legalidad y de esta forma legitimar dichas decisiones, por mas arbitrarias que parezcan.”<sup>88</sup>

Cualquier mecanismo de democracia participativa, si no es producto de una iniciativa directa del pueblo en demanda de su voluntad no recogida por los gobernantes, su utilización es una afrenta contra la democracia y una muy mala vía para lograr procesos de paz y conciliación en los países con agudas confrontaciones sociales y políticas.

“La presencia sentida de los militares en el contexto político contribuye directamente a la persistencia de democracias de baja intensidad. Son democracias con ciudadanos vigilados, con políticos asesorados y avisados, con legisladores tímidos, con jueces miedosos, con gobernantes desconfiados y con presidentes temerosos. Son democracias donde las instituciones democráticas (gobiernos civiles, partidos políticos, parlamento y justicia independiente) y la sociedad civil (gremios empresariales, el movimiento laboral, asociaciones populares, el circuito de las ONG) aparenta estar detenidas en un estado de “adolescencia permanente”, que aparentemente precisan de la vigilancia eterna de instituciones correctivas: la amenaza de la mano dura de los militares educadores nacionales por excelencia. Son democracias cuyos miembros se asustan de la voz irritada de generales en retiro. Qué genera qué: una democracia de baja intensidad

---

<sup>88</sup> <http://www.argiros.com/Derecho/referendum/elreferendum.htm>. GIRALDO QUINTERO, Argiro A, *Sobre el referéndum en Colombia*. s.p.

llega al desborde militar? O es el desborde militar el factor que resulta en una democracia débil de ciudadanos asustados?”<sup>89</sup>

Para comprender la repercusión de las dictaduras militares en los distintos países América del sur, debemos señalar las particularidades que se fueron suscitando en cada uno de éstos, por lo que a continuación se enuncia lo siguiente:

En el caso de Chile tenemos que el 11 de septiembre de 1973 los militares tomaron el poder mediante un golpe de Estado, pereciendo Allende, de esta forma se acabo con el régimen socialista que había pretendido implantar Salvador Allende en el país andino.

A partir de ese momento, se estableció una junta militar encabezada por el general Augusto Pinochet Ugarte que suspendió inmediatamente la Constitución, disolvió el congreso, impuso una estricta censura y prohibió todos los partidos políticos. Asimismo, lanzó una fuerte campaña represiva contra los elementos izquierdistas del país: miles de personas fueron arrestadas y centenares de ellas ejecutadas o torturadas; muchos chilenos se exiliaron, mientras que otros pasaron largos años en prisión o se dieron por desaparecidos.

Durante los años siguientes, la junta militar gobernó al país con gran rigor, aunque hacia finales de la década pudo apreciarse una cierta apertura. En 1978 se levantó el estado de sitio (aunque siguió en vigor el estado de emergencia) e ingresaron más civiles en el gabinete. Sin embargo, Chile siguió siendo esencialmente un Estado policial.

“Una nueva Constitución, la de 1980, sometida a referéndum el día del séptimo aniversario del golpe militar, legalizó el régimen hasta 1989; Pinochet inició en marzo de 1981 un nuevo periodo de gobierno, ahora como presidente, con una duración de ocho años..... La Constitución de 1980 Se ratificó a través de un plebiscito realizado el 11 de septiembre de

---

<sup>89</sup> [www.glocalrevista.com/baj.htm](http://www.glocalrevista.com/baj.htm). KRUIJT, Dirk, *Democracias de baja intensidad: América Latina en época posdictatorial*. s.p.

1980. Este acto se llevó a cabo bajo el estado de excepción constitucional, donde no existían partidos políticos, había restricciones a la libertad de expresión, sin registros electorales y sin un tribunal calificador de elecciones."<sup>90</sup>

"El plebiscito resolvió tres materias: la permanencia del general Augusto Pinochet Ugarte como presidente de la República y de la Junta de Gobierno, con poderes constitucionales y legislativos por ocho años más; la aprobación de 29 disposiciones transitorias que regularían el estatuto del poder en los próximos ocho o nueve años; y, que el texto definitivo de la Constitución entraría en vigor en 1990."<sup>91</sup>

Como ya lo mencionamos, por lo regular el nombre del mecanismo es diferente a su naturaleza jurídica, en este caso tenemos que la naturaleza de dicho mecanismos es la de un referéndum, puesto que se pretendía la aprobación de la Ley Suprema del país andino, pero si hacemos caso de lo establecido por la doctrina tenemos que es la de un plebiscito, puesto que el mecanismo antes mencionado se fue desnaturalizando hasta perder su esencia, debemos recordar que la doctrina menciona que un referéndum que se desnaturaliza se convierte en plebiscito, cuando en un primer momento es utilizado por el caudillo o régimen militar victorioso de un movimiento armado y en un segundo momento cierto caudillo o régimen lo utiliza para legitimar sus decisiones y detentar el poder, en el caso de Chile tenemos que sucedió lo que hemos mencionado.

En octubre de 1988 se permitió a los chilenos organizar un plebiscito sobre si debía o no prorrogarse hasta 1997 el mandato de Pinochet, que terminaba en marzo de 1989. A pesar de que casi el 55% del electorado votó por el "no", el mandato de Pinochet se prorrogó automáticamente hasta marzo de 1990, a la espera de la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas.

---

<sup>90</sup> MICROSOFT WINDOWS, *Enciclopedia Encarta*, 2001, Chile. Historia de, s.p.

<sup>91</sup> *ibid* MICROSOFT WINDOWS, *Enciclopedia Encarta*, Constitucionalismo chileno, s.p.

En diciembre de 1989, durante los primeros comicios presidenciales en 19 años, los votantes eligieron por mayoría al candidato demócrata cristiano Patricio Aylwin, quien dio inicio al proceso de transición a la democracia, promovió una serie de reformas económicas y nombró una comisión para investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen de Pinochet.

En el caso de Uruguay tenemos que en 1966, los dos partidos políticos importantes de ese país: los blancos junto a los colorados, aprobaron la restauración del sistema presidencialista, aprobada por referéndum en noviembre. En las elecciones presidenciales que se celebraron meses después ganaron los colorados, asumiendo la presidencia un antiguo general de las fuerzas aéreas, Óscar Gestido; tras su fallecimiento fue sucedido por el vicepresidente, Jorge Pacheco Areco. La política antiinflacionista de Pacheco provocó gran malestar social, por lo que el grupo guerrillero de los tupamaros intensificó sus acciones para derrocar al gobierno.

Desde junio de 1968 hasta marzo de 1969, Uruguay se mantuvo bajo una forma modificada de ley marcial, las denominadas "medidas prontas de seguridad."

En abril de 1972, el congreso declaró el estado de guerra interno y suspendió las garantías constitucionales, mientras que una fuerza de 35.000 policías y soldados se lanzó a la busca y captura de la guerrilla. El estado de guerra se levantó el 11 de julio, aunque las garantías constitucionales permanecieron suspendidas hasta 1973. En febrero de 1973, el Presidente Bordaberry cedió una parte de su autoridad ejecutiva a las fuerzas armadas, que se habían hecho más agresivas a medida que obtenían éxitos en sus acciones contra la guerrilla, lo que provocó un conflicto con el congreso. El presidente optó entonces por disolverlo y sustituirlo por el consejo de Estado, integrado en su mayoría por militares. La Convención Nacional de los Trabajadores (CNT) respondió con una huelga general que el gobierno consiguió romper, tras violentas confrontaciones, el 11 de julio; un mes después, la autonomía de los sindicatos llegó a su fin con la ilegalización de la CNT. Durante esos tres años los militares ampliaron su control sobre la mayoría de las instituciones, estableciendo una represiva dictadura



militar. En 1976, Bordaberry tuvo que cancelar las elecciones previstas para ese año y fue removido de su cargo de presidente.

Un nuevo consejo de la nación eligió como presidente a Aparicio Méndez, antiguo ministro de salud pública, para un mandato de cinco años. Uno de los primeros actos de su gobierno fue privar de derechos políticos a quienes habían participado en política entre 1966 y 1973. En 1976, el número de prisioneros políticos encarcelados por el gobierno se elevaba a unas 6.000 personas y las violaciones de los derechos humanos por parte de los militares eran frecuentes.

Algunos políticos proscritos volvieron a adquirir sus derechos en los años siguientes, aunque la mayoría no lo consiguió hasta 1980, cuando los partidos blanco y colorado volvieron a legalizarse. "Una nueva Constitución, cuya aprobación fue sometida a referéndum en noviembre de 1980, fue rechazada, tras lo cual el gobierno canceló las elecciones previstas."<sup>92</sup>

El 1 de septiembre de 1981 asumió la presidencia el general Gregorio Álvarez para un mandato que debía terminar en 1985. Álvarez permitió el regreso de numerosos exiliados y convocó elecciones dos años después.

Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo en noviembre de 1984, manteniendo las fuerzas armadas la facultad de vetar a los candidatos. El ganador, el moderado Julio María Sanguinetti, del Partido Colorado, asumió la presidencia el 1 de marzo de 1985.

"En diciembre de 1986 se dictó una amnistía que cubría a todos los miembros de las fuerzas armadas acusados de violación de los derechos humanos entre 1973 y 1985, medida confirmada por referéndum en noviembre de 1989; ese mismo mes se celebraron nuevas elecciones

---

<sup>92</sup> ibid. MICROSOFT WINDOWS, *Enciclopedia Encarta*. Uruguay. Historia de s.p.

presidenciales y fue elegido Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional (Blanco).<sup>93</sup>

Cabe mencionar, que estas disposiciones no son materia de un referéndum, sino de un plebiscito, puesto que la naturaleza jurídica de éste, es la votación del pueblo sobre una determinada situación que le afecte.

El estancamiento económico y el aumento de la inflación le llevaron a aplicar un programa de austeridad, anunciando planes para privatizar las empresas estatales; en señal de protesta, los líderes sindicales convocaron una serie de huelgas.

La intranquilidad sindical se mantuvo durante los primeros años de la década de 1990 como protesta contra la galopante inflación que alcanzó el 81% en 1991 y en contra del programa de privatizaciones. Asimismo, numerosos simpatizantes del partido oficialista se opusieron a esta política, considerando que las industrias privatizadas caerían bajo control extranjero, principalmente de los inversores argentinos y brasileños; a pesar de estas protestas, Lacalle siguió adelante con el programa, apoyando la reducción de los puestos de trabajo en el sector público y la limitación del incremento salarial a los funcionarios a porcentajes inferiores a la tasa de inflación.

El malestar popular continuó y, en 1992, la policía al igual que había sucedido durante el mandato anterior se declaró en huelga exigiendo mejores salarios y apoyando las demandas de otros grupos de trabajadores. "Ante la presión a la que se vio sometido, el presidente Lacalle convocó un referéndum sobre la política de privatizaciones en el que triunfó de forma clara el voto contrario a la misma."<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> op. cit. Véase infra.

<sup>94</sup> op. cit. Véase infra. A manera de comentario, tenemos que a pesar de que el autor nos hable de "referéndum", lo cierto es que la naturaleza de este mecanismo de democracia participativa es la de un plebiscito, propiamente.

En las elecciones celebradas a finales de 1994 fue reelegido el colorado Julio María Sanguinetti, que ocupó la presidencia en marzo de 1995. "Un año después logró la aprobación por referéndum de importantes reformas en el sistema político uruguayo."<sup>95</sup>

En el caso de Perú tenemos que en abril de 1992 Fujimori, mediante un "autogolpe", suspendió algunos artículos de la Constitución y se hizo con el pleno control del gobierno ante la protesta general de la opinión pública internacional, alegando que el congreso y el poder judicial bloqueaban sus esfuerzos para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo. En septiembre de ese año, fueron capturados varios dirigentes destacados de sendero luminoso (entre ellos su fundador y principal ideólogo Abimael Guzmán) y en noviembre los seguidores de Fujimori lograron una amplia mayoría en las elecciones legislativas.

"El 31 de octubre de ese año los peruanos aprobaron mediante referéndum (52,9% de los votos a favor, frente a un 47,1% en contra) una nueva Constitución que otorgaba mayor poder al presidente, reformaba el poder legislativo y permitía a Fujimori volver a presentarse en abril de 1995 a las elecciones presidenciales, que de nuevo ganó de forma abrumadora, derrotando a Javier Pérez de Cuellar. De esta forma, el presidente fue capaz de continuar con su acción de gobierno, ya desarrollada durante su primer mandato."<sup>96</sup>

En el caso de Venezuela tenemos que en las elecciones de 1998, resulto ganador Hugo Chávez quien tomo posesión como presidente electo en febrero de 1999, tuvo entre sus prioridades más inmediatas la disolución del congreso y la convocatoria de una asamblea constituyente que procediera a dotar al país de una nueva ley fundamental.

En los comicios a la Asamblea Constituyente, celebrados en julio de ese año y que registraron una abstención cercana al 53%, los seguidores de Chávez (pertenecientes

---

<sup>95</sup> op. cit. Véase infra.

<sup>96</sup> ibid. MICROSOFT WINDOWS, *Enciclopedia Encarta*, Perú. Historia de, s.p.

al Polo Patriótico) lograron una amplísima mayoría que les permitió ocupar 120 de los 131 escaños electos.

“El constitucionalismo venezolano quedó modificado con la nueva Constitución impulsada por Chávez, aprobada por la Asamblea y ratificada por medio del referéndum que tuvo lugar el 15 de diciembre de 1999, con el 71,9% de los votos emitidos, si bien la participación no llegó al 46%.”<sup>97</sup>

La Constitución no sólo cambió el nombre del país que pasó a llamarse desde su entrada en vigor República Bolivariana de Venezuela sino que reforzó el poder presidencial, entre otras medidas significativas, como el mayor control estatal de la actividad económica o el de los medios de comunicación. Asimismo, el nuevo texto constitucional proclamó que su principal objetivo era el de “refundar” la república para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado. Eliminado el senado, el poder legislativo pasó a recaer en una única cámara, la Asamblea Nacional, elegida por sufragio universal.

Cabe mencionar que Hugo Chávez ha utilizado el referéndum para legitimar su estancia en el poder y para demostrarle al mundo en especial a los Estados Unidos que su elección como representante popular es en base a la decisión del pueblo venezolano y no al temor de las fuerzas armadas, hay que recordar que dicho mandatario, llegó al poder a través de un golpe militar, y ahora a través del referéndum revocatorio de mandato (que propiamente no es un referéndum, puesto que su naturaleza jurídica es distinta a su denominación y ésta sí obedece a la del “plebiscito”), al que ante la petición de la población inconforme, la presión de la comunidad internacional y las herramientas legales que le permite su sistema jurídico, pretende legitimar su estancia en el poder y manifestar a la comunidad internacional que el pueblo venezolano lo aceptó como

---

<sup>97</sup> BARTLEY, Kim. *Realidades*, (teleprograma), CNI Canal 40. 11 de agosto del 2004, Color, 60 minutos: 23:00 – 00:00 horas.

mandatario y que tuvo la posibilidad de que en el referéndum del 15 de agosto del 2004 lo hubieran revocado o bien que siguiera en el poder.

Para concluir debemos tomar en cuenta lo establecido en el presente capítulo, el cuál a través de distintas sociedades a lo largo de la historia, nos trata de explicar el génesis, finalidad y principios de estas formas de gobierno (regímenes autoritarios y totalitarios) al señalar que éstas utilizan múltiples formas de participación para obtener y detentar el poder político, además de hacer la distinción tajante entre el referéndum y el plebiscito al señalar el siguiente criterio:

“Cuando se recurra efectivamente a la consulta popular directa, será en mayor medida para ratificar políticamente en el poder al militar victorioso, el término para emplear a tal modalidad de consultas populares, tomando el término de la Roma clásica, es el del plebiscito.”<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Ibid. MONTOYA, MELGAR, Alfredo y otros. *Enciclopedia jurídica básica*, Volumen IV. Editorial, pág. 5646. véase segundo párrafo

## **CAPITULO TERCERO.**

### **DERECHO COMPARADO.**

#### **3.1.- INICIATIVA POPULAR.**

##### **3.1.1.- Regulación de la iniciativa popular en las constituciones locales de las entidades federativas de nuestro país.**

###### **3.1.1.1.- Baja California.**

La Carta Magna de esta entidad federativa contempla la posibilidad de que sus ciudadanos tengan el derecho de iniciar leyes, ya que en su artículo 28, fracción sexta se señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 28.- La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

I. A los Diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV. A los Ayuntamientos.

V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y

VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, en los términos que establezca la Ley.”

### **3.1.1.2.- Colima.**

La Constitución Política del Estado de Colima, prevé la posibilidad de iniciar leyes por parte de sus ciudadanos, al establecer en su artículo 37, fracción quinta lo siguiente:

“Artículo 37.- El derecho de iniciar Leyes corresponde:

I. A los Diputados.

II. Al Gobernador.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del Ramo de Justicia.

IV. A los Ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la Administración Municipal; y

V. A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 4% de los inscritos en el listado nominal de electores. Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva.”

En este precepto constitucional, podemos percatarnos, que se exige un determinado porcentaje de electores inscritos en la respectiva lista nominal de esta entidad federativa para que pueda accionarse dicho mecanismo de participación ciudadana.

Por su parte la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima regula a la iniciativa popular de la siguiente manera:

El artículo sexto de dicha ley establece que solamente los ciudadanos de esta entidad tienen el derecho para poder iniciar leyes.<sup>99</sup>

Por otro lado el artículo séptimo define a la iniciativa popular como la facultad que tienen los ciudadanos de esta entidad federativa para presentar proyectos de ley a su congreso local con la finalidad de expedir, reformar, adicionar o derogar diversos ordenamientos jurídicos, tales como códigos y leyes, así como posibles reformas a la Constitución.<sup>100</sup>

El artículo octavo de este ordenamiento establece el ámbito competencial de aplicación de este mecanismo, con base al criterio de territorial.<sup>101</sup>

Por lo que hace al trámite y procedimiento de la iniciativa, tenemos que se debe realizar por escrito, dirigida a congreso local, a través de los secretarios o bien a la diputación permanente; entre los requisitos que debe reunir la iniciativa destacan la realización de una exposición clara y detallada de motivos que propiciaron la presentación de dicho escrito, señalando el precepto legal que se pretenda modificar, así como un documento anexo que acredite la existencia de lo solicitantes de la

---

<sup>99</sup> Artículo 6°.- Los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas populares, de conformidad con lo previsto por los artículos 13 y 37, fracción V, de la Constitución.

<sup>100</sup> Artículo 7°.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por iniciativa popular la facultad que tienen los ciudadanos del Estado de presentar ante el Congreso propuestas para expedir, reformar, adicionar y derogar códigos, leyes y decretos, así como para reformar y adicionar la Constitución, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento.

<sup>101</sup> Artículo 8°.- Las iniciativas que se presenten deberán ser única y exclusivamente sobre el ámbito de competencia estatal. El Congreso desechará de plano toda iniciativa que no se refiera a dicha competencia.



iniciativa,<sup>102</sup> además deberá cubrir con un porcentaje determinado, cuantificado en base al listado nominal de esta entidad federativa.<sup>103</sup>

Al reunirse estos requisitos tenemos que dicho proyecto de iniciativa de ley se debe presentar en la oficialía mayor, en donde se deberá señalar un representante común y se tendrá que proporcionar un domicilio para oír y recibir notificaciones.<sup>104</sup>

En caso de que la iniciativa tenga irregularidades con respecto a la presentación de documentos, se les mandará prevenir a los solicitantes a través de su representante para que hagan las aclaraciones pertinentes por un lapso de 10 días.<sup>105</sup>

En caso de que la iniciativa reúna los requisitos señalados tenemos que el congreso la deberá analizar y aprobar a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinario al que se recibió.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Artículo 9º.- La iniciativa se hará por escrito dirigida a los Secretarios del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso, y deberá de contener:

I.- Exposición de motivos clara y detallada;

II.- Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido;

III.- Los artículos transitorios; y

IV - Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, en donde expresamente ratifiquen en sus **términos** a aquella. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave de elector y folio de su credencial para votar con **fotografía** y firma autógrafa.

<sup>103</sup> Artículo 10.- La iniciativa será procedente cuando sea suscrita por el 4%, por lo menos, de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del Estado.

Para los efectos de este artículo, el Oficial Mayor solicitará mensualmente, por escrito, al Presidente del Instituto Electoral del Estado, la información actualizada del padrón electoral.

<sup>104</sup> Artículo 11 - La iniciativa se presentará ante la Oficialía Mayor y deberá acreditarse el nombre y domicilio, en la capital del Estado, de un representante común.

<sup>105</sup> Artículo 12 - La Oficialía Mayor será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 9º y 10 de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 9º de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la iniciativa sea menor al porcentaje mínimo requerido, el Oficial Mayor hará la prevención respectiva, la notificará al representante común, y le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la iniciativa y sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha de conclusión del plazo otorgado.

<sup>106</sup> Artículo 14.- El Congreso deberá de analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la iniciativa correspondiente a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquél en que se reciba. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial que se substanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Existe la limitante que en el caso de que se deseche una iniciativa, solamente podrá volver a ser presentada, transcurrido un año posterior a la realización del dictamen en que se haya rechazado ésta.<sup>107</sup>

### 3.1.1.3.- Chihuahua.

El artículo 68 de la Constitución del Estado de Chihuahua contempla al mecanismo de la iniciativa popular de la siguiente manera.

"ARTÍCULO 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. A los Diputados.
- II. Al Gobernador.
- III. Al Supremo Tribunal, en asuntos concernientes al ramo de justicia.
- IV. A los ayuntamientos, en lo que se relacione con asuntos del gobierno municipal.
- V. A los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente período de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban."

---

<sup>107</sup> Artículo 15.- Desechada una iniciativa, sólo podrá volverse a presentar transcurrido un año de la fecha en que fuere aprobado el dictamen correspondiente.

### 3.1.1.4.- Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 46, fracción cuarta regula a la iniciativa popular de la siguiente forma, al señalar lo siguiente:

"ARTÍCULO 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II. Derogada;

III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y

5. Las demás que determinen las leyes.

b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.”

Por su parte la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en su artículo 34, nos proporciona una definición de lo que es la iniciativa popular, señalando que ésta es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la asamblea legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos.<sup>108</sup>

Al igual que en el estatuto de gobierno, la ley de participación ciudadana en comento, establece limitantes sobre la utilización de este mecanismo, destacando materias tales como el área fiscal, el régimen interno de la administración pública, la regulación interna de la asamblea legislativa y de su contaduría mayor de hacienda, la regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal, entre otras.<sup>109</sup>

En cuanto a la forma de tramitación de la iniciativa popular tenemos que se exige primeramente entregar un escrito de presentación de iniciativa popular dirigido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dicho escrito debe contener los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.5% de los

<sup>108</sup> Artículo 34 - La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

<sup>109</sup> Artículo 35.- No podrán ser objeto de Iniciativa Popular las siguientes materias:

- I. Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal; y
- V. Las demás que determinen las leyes.

ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente del Distrito Federal, además en este escrito los promoventes, deberán nombrar a un comité integrado mínimo por tres personas que funjan como representantes comunes de la iniciativa.

Por lo que hace al fondo del escrito tenemos que se deberá hacer una exposición clara y detallada de los motivos que incitaron a presentar dicho mecanismo, así como la presentación de un articulado en donde se exprese lo antes mencionado, obedeciendo a ciertos principios de técnica legislativa.<sup>110</sup>

Para concluir tenemos que dicha iniciativa popular se deberá presentar ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cuál la deberá remitir a la comisión competente sobre la materia que verse dicha iniciativa, dicha comisión deberá decidir sobre la aceptación o rechazo de la iniciativa en un lapso de 30 días hábiles siguientes a la presentación de la misma.<sup>111</sup>

### 3.1.1.5.- Guanajuato

El artículo 56 del máximo ordenamiento del Estado de Guanajuato, en su fracción quinta señala lo siguiente:

<sup>110</sup> Artículo 36.- Para que una Iniciativa Popular pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por la Asamblea Legislativa se requiere:

I. Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Asamblea Legislativa;

II. Presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, Jobiendo las y los promoventes nombrar a un comité integrado mínimo por tres personas que funjan como representantes comunes de la iniciativa.

III. Presentación de una exposición de motivos que exponga las razones y fundamentos de la Iniciativa;

IV. Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica: Estos requisitos serán verificados por la Comisión Especial que se nombre de acuerdo al Artículo anterior.

Cuando la Iniciativa Popular se refiera a materias que no sean de la competencia de la Asamblea Legislativa, la Comisión o el Pleno podrán dar curso aunque el resultado del análisis, dictamen y votación sea sólo una declaración o una excitativa a las autoridades competentes.

<sup>111</sup> Artículo 37.- Una vez presentada la Iniciativa Popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa o en sus recesos ante la Comisión de Gobierno, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará que la iniciativa cumpla los requisitos mencionados en el Artículo siguiente.

Artículo 38.- La Comisión Especial verificará el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el Artículo anterior, en caso de que no se cumplan desechará la iniciativa presentada.

La Comisión Especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

“ARTICULO 56.- El derecho de iniciar Leyes o Decretos, compete:

I.- Al Gobernador del Estado;

II.- A los Diputados al Congreso del Estado;

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones; y,

IV.- A los Ayuntamientos o Concejos Municipales.

V.- A los ciudadanos que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley.

Quando la iniciativa incida en la competencia municipal, el Congreso recabará la opinión de los Ayuntamientos durante el proceso legislativo, en los términos de la Ley respectiva.”

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato regula a la iniciativa popular de la siguiente manera:

Dicho ordenamiento jurídico señala que la finalidad de la iniciativa popular es la presentación de propuestas que tiendan a generar la expedición, reforma, derogación, adición o abrogación de leyes y reglamentos.<sup>112</sup>

Por lo que respecta a la tramitación de la iniciativa se exige que se presente por escrito ante el congreso local, por conducto de la secretaría general o en su caso a través del ayuntamiento respectivo y que sea tramitado por ciudadanos de esta entidad federativa, los cuales deberán asentar su nombre legible y su firma, así como anotar el número de folio de su credencial para votar con fotografía.

---

<sup>112</sup> Artículo 21.- La iniciativa popular tendrá por objeto la presentación de iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio.

En el escrito de la iniciativa se deberá designar un representante, así como señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones, además deberá contener la propuesta mediante la cuál se pretenda reformar, adicionar, derogar o abrogar una ley o reglamento.<sup>113</sup>

En el caso de que cumpla con los requisitos mencionados tenemos que el presidente del congreso de esta entidad federativa o bien el presidente municipal, de donde haya surgido el proyecto de iniciativa remitirá al instituto electoral del estado la solicitud del proyecto de iniciativa para que la comisión de participación ciudadana del consejo general verifique con los requisitos mencionados,<sup>114</sup> posteriormente dicha comisión la tumará a la comisión respectiva del congreso local de esta entidad federativa.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Artículo 26.-

La solicitud de iniciativa popular deberá presentarse por escrito ante el Congreso del Estado, por conducto de la Secretaría General o en su caso, ante el Ayuntamiento, por conducto del Secretario del mismo y contener los siguientes requisitos:

I.- Solicitarse por ciudadanos guanajuatenses que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del Estado, o en su caso, del Municipio respectivo, contabilizándose para tal efecto el número de inscritos al penúltimo corte anterior, realizado por el Registro Federal de Electores a la fecha de la presentación de la solicitud.

En ningún caso el número de solicitantes podrá ser menor de trescientos ciudadanos;

II.- El nombre legible y firma de cada uno de los solicitantes, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma;

III.- La designación de un representante común que elegirán de entre ellos mismos o, en su defecto, se entenderá como representante común al primero de los suscritos;

IV.- El señalamiento de domicilio en la capital del Estado, o en la cabecera municipal cuando se trate de iniciativa popular municipal, para recibir notificaciones, de no hacer tal señalamiento se harán en la Secretaría del Congreso del Estado o en la Secretaría del Ayuntamiento, o en el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, según corresponda; y

V.- La propuesta de iniciativa popular deberá contener el proyecto de decreto de Ley o de reforma, adición, derogación o abrogación a los ordenamientos legales existentes, o proyecto de reglamento municipal o de reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos vigentes; y en su caso, las razones o motivos que justifiquen su propuesta.

<sup>114</sup> Artículo 27 - El Presidente del Congreso del Estado, o en su caso, el Presidente Municipal respectivo, remitirá al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, la solicitud de la iniciativa popular para que la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General dictamine dentro del término de quince días naturales, sobre el cumplimiento de los requisitos de procedencia.

### 3.1.1.6.- Jalisco.

El artículo 28 de la Constitución Política de esta entidad federativa establece lo siguiente:

“Artículo 28.- La facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, corresponde:

I. A los diputados;

Es obligación de cada diputado formular y presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dure su ejercicio;

II. Al Gobernador del Estado;

III. Al Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y

---

La Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General además de verificar que se reúnan los requisitos del Artículo 26 de esta Ley, deberá constatar que no se contengan en el escrito inicial de iniciativa popular cualesquiera de las siguientes circunstancias:

I - Relación de nombres con datos incompletos, falsos o erróneos. y

II.- Firmas que se aprecien a simple vista que no coinciden con las de la copia de la credencial de elector.

<sup>115</sup> Artículo 28.-

La Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General, dictaminará sobre la procedencia de la iniciativa popular y lo comunicará al Presidente del Congreso, o en su caso, al Presidente Municipal respectivo.

Si la declaratoria es de procedencia, el Presidente del Congreso turnará la iniciativa a la Comisión o Comisiones que corresponda. Dicha iniciativa seguirá el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

Si la declaratoria de iniciativa popular municipal es procedente, el Presidente Municipal respectivo, turnará la iniciativa al Ayuntamiento para su estudio en los términos previstos en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Cuando la declaratoria sea de improcedencia, la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General dejará a salvo los derechos de los ciudadanos iniciantes para que formulen una nueva solicitud y, en su caso, subsanen los errores u omisiones en que hubieren incurrido.



V. A los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el .5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la comisión correspondiente."

Por su parte, la Ley de participación Ciudadana del Estado de Jalisco, regula a la iniciativa popular de la siguiente manera:

Solamente se podrá someter a iniciativa popular, leyes que tengan que ver con los derechos y obligaciones en la generalidad de las personas, quedando excluidas las leyes orgánicas de los poderes de esta entidad, leyes de carácter fiscal, leyes reglamentarias que regulen algún servicio público y demás que se refieran a la administración pública.<sup>116</sup>

El proyecto de iniciativa popular debe realizarse mediante la vía escrita, la cuál deberá traer una exposición de motivos,<sup>117</sup> posteriormente deberá ser registrado ante el consejo electoral, el cuál, mediante acuerdo fundado y motivado deberá señalar si es o no procedente la iniciativa, en el caso de que sea procedente la remitirá ante el congreso local.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Artículo 50.- Es materia de Iniciativa Popular la Ley que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas, quedando excluidas las de carácter contributivo, las leyes orgánicas de los poderes del estado, de los organismos públicos autónomos, las de creación de los organismos públicos descentralizados y las de creación de fideicomisos públicos.

<sup>117</sup> Artículo 47.- Toda Iniciativa Popular que se presente deberá ir acompañada de su exposición de motivos.

<sup>118</sup> Artículo 55.- El proyecto de iniciativa popular, deberá ser registrado ante el Consejo Electoral y se pondrá a disposición de cualquier ciudadano que lo solicite, y dentro de los quince días siguientes a que el Consejo emita el acuerdo fundado y motivado de la procedencia o improcedencia de la solicitud, ordenará se publique en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco y en por lo menos uno de los diarios de mayor circulación estatal para que los ciudadanos conozcan el contenido de la iniciativa popular así como el nombre de su representante común y puedan decidir con certeza de convencimiento, si apoyan o no dicho proyecto.

Una vez recibida la iniciativa popular, el pleno del congreso, la turnará a la comisión correspondiente, el cuál dará la última palabra para aprobar o rechazar dicha iniciativa.<sup>119</sup>

### 3.1.1.7.- Morelos.

La Constitución del Estado de Morelos regula a la iniciativa popular de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 19bis.- Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum y a la Iniciativa Popular.

---

Dicha iniciativa deberá dirigirse al H. Congreso del Estado, en hojas foliadas y selladas por el Consejo Electoral y se presentará en la Oficina de Partes del Poder Legislativo debiendo contener como requisitos indispensables:

I. El nombre, firma, número de folio de la credencial de elector, clave de elector y sección de los electores solicitantes de quienes la suscriben, debiendo ser estos al menos el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado de Jalisco;

II. Domicilio en la capital del Estado y un representante común para recibir notificaciones;

Ningún funcionario público podrá fungir como representante común.

El servidor público que distraiga recursos públicos para la presentación, promoción, desarrollo, seguimiento o cualquier trámite relacionado con la iniciativa popular, estará sujeto a las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco;

III. Exposición de motivos clara y detallada;

IV. Proposición concreta y que verse sobre una sola materia;

V. Proyecto en el que se especifique claramente el texto sugerido para reformar uno o varios Artículos de la ley o código que se trate, y cuando la reforma sugerida sea integral o se trate de una nueva ley o código, se asentará el articulado completo que se propone; y

VI. Los Artículos transitorios que deba contener la Iniciativa Popular.

<sup>119</sup> Artículo 59.- El Congreso del Estado tiene un plazo de dos meses para aprobar o rechazar la iniciativa a partir del día en que fue recibida por las comisiones, mismo que podrá ser prorrogado, previa aprobación por parte de la Asamblea cuando la naturaleza del asunto así lo exija.

III.- La iniciativa popular es el medio por el cual, los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del Estado, al titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos; en el primer caso, proyectos de modificación a la Constitución Política del Estado en los casos establecidos en este artículo, así como de leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas en el ámbito estatal; en los dos últimos casos, para la presentación de proyectos que creen, reformen, adicionen, deroguen o abroguen decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas en las materias de su respectiva competencia. En todos los casos la autoridad ante la que se promueva la iniciativa popular, estará obligada invariablemente a dar respuesta a los solicitantes, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la recepción de la iniciativa.

La iniciativa popular deberá ser suscrita por al menos el tres por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado o el diez por ciento del padrón electoral que corresponda al Municipio, según sea el caso.”

Por su parte la ley de participación ciudadana de esta entidad federativa señala que la iniciativa popular es el medio por el cuál los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley al congreso local o bien a los ayuntamientos, para crear, reformar, adicionar, derogar y abrogar leyes, reglamentos y bandos municipales.<sup>120</sup>

Entre los requisitos para que pueda ser admitida destacan, que debe ser por escrito, se deben comprobar los nombres y firmas de los solicitantes, así como las claves de las

---

<sup>120</sup> Artículo 2 - Para la aplicación de la presente Ley, se entenderá por:

h) Iniciativa Popular.- Es el medio por el cual los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del estado o a los Ayuntamientos proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes, Reglamentos y Bandos respecto de materias de su competencia y que corresponda a éstos expedir:

credenciales para votar con fotografía y anexar una exposición de los motivos por los que se esta realizando ésta.<sup>121</sup>

Entre las materias que no son objeto de la iniciativa popular se encuentran la materia tributaria, las reformas constitucionales, el régimen interno del gobierno estatal y municipal y las demás que disponga la Carta Magna de esta entidad federativa.<sup>122</sup>

Por lo que respecta a la tramitación de la iniciativa, como ya lo hemos mencionado debe ser de manera escrita, la cuál deberá ser presentada ante la comisión de régimen interno y concertación política del congreso del Estado, la cuál le dará a conocer al

---

<sup>121</sup> Artículo 42.- Para que una Iniciativa Popular pueda ser admitida para su estudio y dictamen ante el Congreso del Estado se requiere que:

I. Quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de elector que la iniciativa se encuentra apoyada por lo menos por el tres por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en el Estado, cuyo cotejo se solicitara al Instituto Estatal Electoral;

II. Se refiera a materias que sean de la competencia legislativa del Congreso del Estado;

III. Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de la técnica legislativa; y

IV. Que los ciudadanos que promuevan la Iniciativa Popular hayan nombrado a un representante, quien deberá ser informado por el Congreso del proceso de aceptación o rechazo de la misma.

El mismo procedimiento observará el Ejecutivo del Estado.

<sup>122</sup> Artículo 40.- No podrán ser objeto de Iniciativa Popular las siguientes materias:

I. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;

II. Reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. El régimen Interno del Gobierno Estatal o Municipal;

IV. La designación del Gobernador Interino, Substituto o Provisional;

V. Juicio Político;

VI. Los convenios con la federación y con otros Estados de la República; y

VII. Las demás que determine la propia Constitución.

pleno del congreso, para posteriormente remitirla a la comisión respectiva sobre la materia en que verse la iniciativa popular.<sup>123</sup>

Para concluir tenemos que la autoridad ante la que se hizo la iniciativa la obligación de responder en un plazo que no exceda de sesenta días para dar respuesta sobre si procede o no la iniciativa.<sup>124</sup>

### 3.1.1.8.- Puebla.

La Ley Suprema del Estado de Puebla establece la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley a través de la iniciativa popular, al señalar en su artículo 63, fracción quinta lo siguiente:

“ARTICULO 63.- La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

I.- Al Gobernador del Estado.

II.-A los Diputados.

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la Administración de Justicia.

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal.

<sup>123</sup> Artículo 41.- La Iniciativa Popular deberá ser presentada ante la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso del Estado, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a la Comisión que corresponda de acuerdo a la materia propuesta, la que verificará los requisitos de procedibilidad de la Iniciativa.

En el caso del Ejecutivo del Estado, recibirá la propuesta y la turnará a la Consejería Jurídica para el análisis correspondiente.

Para el caso de los Ayuntamientos deberá ser presentada ante el Secretario General, quién deberá anexarla al orden del día de la siguiente Sesión de Cabildo; en ésta se creará una comisión especial para el estudio correspondiente.

<sup>124</sup> Artículo 44 - En todos los casos la autoridad ante quien se promueva la Iniciativa Popular, verificará el cumplimiento de los requisitos, en el caso de que no se cumplan, desechará de plano la Iniciativa presentada. Las autoridades deberán dar respuesta por escrito en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la recepción de la iniciativa.

El escrito antes mencionado deberá fundarse y motivarse conforme a derecho.

V.- A los ciudadanos de la Entidad, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo. No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias: \*

- a) Tributaria o fiscal así como de egresos del Estado;
- b) Régimen interno de los poderes del Estado; y
- c) Las demás que determinen las leyes."

### **3.1.1.9.- Sinaloa.**

La Constitución del Estado de Sinaloa prevé la posibilidad de que los sinaloenses puedan entregar proyectos de ley a través de la iniciativa popular, al establecer en su artículo 45, fracción quinta y sexta lo siguiente:

"Artículo 45.- El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete:

- I. A los miembros del Congreso del Estado;
- II. Al Gobernador del Estado;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- IV. A los Ayuntamientos del Estado;
- V. A los ciudadanos sinaloenses;
- VI. A los grupos legalmente organizados en el Estado."

### 3.1.1.10.- San Luis Potosí.

La Carta Magna del Estado de San Luis Potosí, contempla a la iniciativa al señalar en su artículo 61 lo siguiente:

"ARTÍCULO 61.- El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del Estado."

### 3.1.1.11.- Veracruz.

La Ley Suprema del Estado de Veracruz, prevé a la iniciativa popular, al señalar en su artículo 34 fracción séptima lo siguiente:

"Artículo 34. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. A los diputados del Congreso del Estado;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;
- III. Al Gobernador del Estado;
- IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;
- V. A los ayuntamientos o concejos municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;
- VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia; y

VII. A los ciudadanos del Estado, mediante iniciativa popular, en los términos que establezca la ley."

Por su parte el artículo 35 de la Carta Magna de esta entidad federativa, nos establece el trayecto que tiene que realizar la iniciativa para poder abordar al trabajo legislativo de dicha entidad federativa al señalar lo que a continuación se menciona:

"Artículo 35. Las iniciativas de ley, decreto o reforma constitucional, deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Turno a Comisiones;

II. Dictamen de comisiones;

III. Discusión del dictamen en el pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el Gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;

IV. Votación nominal; y

V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley.

Aprobada la ley o decreto, se turnará al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

En el caso de urgencia u obviedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, o cuando esté por terminar algún período de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios."

Asimismo tenemos que la Ley de Refrendo, Plebiscito e Iniciativa Popular, publicada en la Gaceta Oficial el 19 de octubre del 2000, regula a la iniciativa popular de la siguiente manera:



Al igual que en las demás legislaciones se exige que la iniciativa popular sea presentada por escrito, firmada por un determinado porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de esta entidad federativa; en dicho escrito se debe anexar copia de la credencial para votar con fotografía de los solicitantes, así como la designación de representante común y se debe expresar los motivos que generaron la formulación de dicha iniciativa.<sup>125</sup>

Dicha iniciativa se deberá presentar ante el congreso de esta entidad federativa en el transcurso de 30 días<sup>126</sup>, en caso de que reúna tanto los requisitos de fondo como los formales y personales la iniciativa se someterá al proceso legislativo que establezca la Ley Suprema de esta entidad federativa.

En el caso de que no proceda la iniciativa popular tenemos que tendrá que ser presentada nuevamente en un transcurso de dos periodos ordinarios posteriores al desechamiento de ésta.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Artículo 12. La iniciativa popular procederá siempre que se cumplan los requisitos siguientes:

- I. Que sea presentada por escrito y debidamente firmada, bajo su más estricta responsabilidad, cuando menos por el 0.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente en el Estado;
- II. Que el escrito de presentación se acompañe copia de la credencial para votar de los firmantes.
- III. Que se trate de materias competencia del Congreso del Estado;
- IV. Que exponga los motivos de su formulación y el texto de ley propuesto, que deberá observar los principios básicos de la técnica legislativa; y
- V. Que se designe al ciudadano que fungirá como representante común de los promoventes.

La iniciativa popular no procederá tratándose de:

- I. Propuestas contrarias a los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado;
- II. Regímenes financieros del Estado o los Ayuntamientos; y
- III. Función pública o regímenes internos de los Poderes del Estado o de los Ayuntamientos

<sup>126</sup> Artículo 13. La iniciativa popular deberá presentarse al Congreso del Estado, quien dictaminará su procedencia o improcedencia en un término de treinta días. El Congreso contará con el auxilio de las dependencias y entidades de la administración pública,

así como de los organismos autónomos del Estado, para la verificación de los requisitos de procedencia.

Asimismo, el Congreso podrá allegarse opiniones que sobre la materia emitan las asociaciones, sociedades y demás organismos públicos y privados que por su actividad resulten afines

<sup>127</sup> Artículo 15. Decretada la procedencia de la iniciativa popular, se someterá al proceso legislativo en los términos previstos en la Constitución Política del Estado y en la normatividad interior del Poder Legislativo. Si el Congreso del Estado desecha la Iniciativa Popular, sólo podrá ser presentada nuevamente transcurridos dos periodos ordinarios de sesiones

### 3.1.1.12.- Zacatecas.

La Constitución del Estado de Zacatecas contempla como derecho de los zacatecanos el poder participar de una manera activa en la toma de decisiones y para la creación de ordenamiento acordes a su realidad a través de mecanismos de democracia semidirecta tales como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, prueba de ello es el siguiente precepto constitucional:

"Artículo 14. Son derechos de los ciudadanos zacatecanos:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Participar en los procesos de referéndum, de plebiscito, de iniciativa popular y de revocación del mandato a que se convoque en los términos de esta Constitución y sus leyes reglamentarias;

III. Ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, siempre que reúnan las calidades que establece la ley; y

IV. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos concernientes al Estado o al Municipio."

Por su parte el artículo 48 de la Ley Suprema de esta entidad federativa señala que es derecho de los zacatecanos el poder iniciar leyes que mejoren el funcionamiento de la administración pública a nivel estatal y municipal, y menciona además:

"Artículo 48. Se instituye el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes, ordenanzas municipales y la adopción de las medidas conducentes a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, estatal y municipal. El ejercicio de este derecho estará sujeto a los requisitos, alcances, términos y procedimientos que establezcan las leyes reglamentarias."

Para concluir tenemos que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas regula a la iniciativa popular de la siguiente manera:

Dicha ley define a la iniciativa popular como aquella prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la legislatura, proyectos de iniciativa de ley.<sup>128</sup>

Por lo que respecta a los efectos de este mecanismo destacan que solamente obliga a la autoridad legislativa a darle trámite al proyecto de iniciativa.<sup>129</sup>

Tenemos que la tramitación de la iniciativa popular se inicia mediante un escrito, en el cuál se deberá señalar representante común, así como domicilio para oír y recibir notificaciones.

Entre los requisitos destacan que se debe acompañar una lista en donde se señale el nombre completo, domicilio, clave de elector, folio de la credencial para votar con fotografía, sección electoral y sus respectivas firmas.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Artículo 61. Definición.

I.- La Iniciativa Popular es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura, los Ayuntamientos o la autoridad administrativa competente.

I. Iniciativas de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria;

II. Iniciativas de Decreto, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias;

III. Iniciativas de reformas, adiciones, derogación o abrogación de ordenamientos legales;

IV. Proyectos de reglamentos municipales; y

V. Proyectos de disposiciones o medidas administrativas conducentes a mejorar el funcionamiento de la administración pública estatal o municipal.

<sup>129</sup> Artículo 6° Efectos del Derecho de Iniciativa Popular

I.- El ejercicio del derecho de iniciativa popular, únicamente obliga a la autoridad correspondiente, a darle trámite si se reúnen los requisitos de ley o reglamento. Ello no significa que necesariamente el proceso legislativo deba culminar con que prospere total o parcialmente, el contenido del documento que se propone.

<sup>130</sup> Artículo 65.

Datos y mínimo de promoventes

I.- El escrito de presentación deberá señalar al representante común; el domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la autoridad competente y acompañarse de la lista de promoventes, que deberá contener:

I. Nombre completo;

II. Domicilio;

III. Clave de elector con fotografía;

IV. Folio de credencial para votar con fotografía;

V. Sección electoral; y

VI. Firmas respectivas

2.- Toda iniciativa popular requerirá de un mínimo de promoventes:

Por lo que respecta al contenido de la iniciativa tenemos que deberá tener una denominación, una exposición de motivos y una propuesta lógica-jurídica.<sup>131</sup>

### **3.1.2.- Regulación en leyes supremas de otros países que prevén a la iniciativa popular.**

#### **3.1.2.1.- Alemania.**

La Constitución alemana postula el principio de que “todo poder público emana del pueblo”, agregando que “ese poder es ejercido mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Indica además que ese país adopta la forma de un Estado federal democrático y social.”<sup>132</sup>

De esta manera nos percatamos que la Constitución alemana postula el principio de la soberanía popular al referirse a “elecciones” y a poderes públicos en donde se pone de manifiesto el carácter representativo del sistema jurídico de dicho mecanismo, manifestando la existencia de la democracia semidirecta al hablar de “votaciones”.

La adopción del sistema democrático semidirecto queda de manifiesto en tres instrumentos que dicha Carta Magna contempla: la iniciativa, el referéndum y la encuesta”.

---

I. Quientos ciudadanos inscritos en el padrón estatal, tratándose de iniciativas de ley, o disposiciones administrativas del Poder Ejecutivo;

II. Cien ciudadanos inscritos en el respectivo padrón municipal, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con más de veinte mil electores; o

III. Cincuenta ciudadanos inscritos en el respectivo padrón municipal, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con menos de veinte mil electores.

<sup>131</sup> Artículo 66.

Contenido de la iniciativa

I.- Las Iniciativas, los proyectos de reglamentos municipales, de medidas o disposiciones administrativas estatales o municipales, contendrán:

I. Nombre de la Iniciativa;

II. Exposición de motivos;

III. Texto de la propuesta con estructura lógico-jurídica; y

IV. Artículos transitorios.

<sup>132</sup> <http://deceyec.ife.org.mx/tercer.htm#estudio>. PUERTAS GOMEZ, Gerardo, *Estudio comparativo y propuestas de reforma*. s.p.

Por lo que hace la iniciativa, ésta procede para solicitar la integración de una “área económica” o de asentamientos humanos delimitada y con factores independientes cuyas partes pertenezcan a varios “Lander” y tenga una población mínima de un millón de habitantes, a fin de pasar a formar parte de un solo estado. “La propuesta debe ser presentada por lo menos por el 10 por ciento del cuerpo electoral y la ley respectiva se sujetará a referéndum o a lo que se denomina encuesta de opinión.”<sup>133</sup>

A continuación se cita el precepto constitucional que contempla a la iniciativa popular en la Ley Suprema de este país:

« Article 29.-Restructuration du territoire fédéral.

(4) Si dans une aire économique urbaine d'un seul tenant et bien délimitée, dont les différentes parties se trouvent dans plusieurs Länder et qui compte au moins un million d'habitants, un dixième des électeurs ayant le droit de vote aux élections au Bundestag demande par initiative populaire que cette aire appartienne à un seul Land, une loi fédérale interviendra dans un délai de deux ans pour décider que l'appartenance à un Land sera modifiée conformément à l'alinéa 2 ou qu'une consultation populaire aura lieu dans les Länder concernés. »<sup>134</sup>

### 3.1.2.2.- España.

En España, la Constitución postula la soberanía del pueblo, “del que emanan los poderes” y establece “un Estado social y democrático de derecho”. Indica además, que

<sup>133</sup> op cit.

<sup>134</sup> Artículo 29.-Reorganización del territorio federal. (4) si en un territorio determinado que sostiene la superficie económica bien delimitada, en donde varios integrantes “Länder” y de la cual cuenta por lo menos a millón de habitantes, la décima de los votantes que tienen el derechos al voto en las elecciones al Bundestag requieren por iniciativa popular que esta superficie pertenezcan solamente a un territorio, una ley federal interviendrá en el plazo de dos años para decidir la reorganización del territorio y como será modificado de acuerdo con el subpárrafo 2 o a que una consulta popular ocurrirá en L.änder referido .

"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes." <sup>135</sup>

Los mecanismos a través de los cuales el cuerpo electoral ejerce directamente su soberanía para fines distintos de la elección de funcionarios son la iniciativa popular y e referéndum.

En el caso de la iniciativa popular tenemos que los ciudadanos pueden proponer proyectos legislativos con las firmas de quinientos mil electores, salvo en los casos de leyes orgánicas, tributarias normas de carácter internacional y a las prerrogativas de gracia.

A continuación citamos los artículos que contemplan a la iniciativa popular en su Carta Magna:

"Artículo 1.

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Artículo 23.

1. Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

---

<sup>135</sup> Ibid. PUERTAS GOMEZ, Gerardo, *Estudio comparativo y propuestas de reforma*. s.p.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

#### Artículo 87.

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

#### Artículo 89.

1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.”

En este orden jerárquico tenemos que la Ley Orgánica 3/1984, regula la iniciativa popular en el país ibérico en la forma que a continuación se enuncia.

La Constitución prevé la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite por un lado instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita por otra parte la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentran eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de la recogida de las 500.000 firmas constitucionalmente exigidas, para lo que se establece un plazo máximo de seis meses, pues resulta evidente la inconveniencia de que el proceso quede abierto con carácter indefinido. La garantía de la regularidad del procedimiento de recogida de las firmas se encomienda a la junta electoral central, auxiliada por las juntas provinciales. Ello se debe a la relativa similitud entre el proceso electoral y el de recogida de firmas y computo de las mismas, así como a la infraestructura, que abarca la totalidad del territorio español, de que disponen las juntas electorales. La inscripción del firmante en el censo electoral, que debe demostrarse acompañando certificación de la misma, obedece, igualmente, a las mismas razones que se dan en el proceso electoral, como son, por ejemplo, acreditar la capacidad del firmante y evitar una eventual multiplicidad de firmas por un mismo ciudadano. A los firmantes, por su parte, se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que este se incorpore a los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la comisión promotora que añada, a quienes habitualmente dan la fe pública, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. Al respecto cabe señalar que el decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso que es resultado de



la disolución de las cámaras puede no afectar, por razones obvias, a la iniciativa popular ya en tramitación parlamentaria, aunque es posible reiniciar ésta si las cámaras así lo acuerdan.

Por último se establece una compensación estatal por los gastos realizados, siempre y cuando se alcance el número de firmas exigidas para que prospere la iniciativa. Se pretende con ello evitar que resulte oneroso el ejercicio de una forma de participación en la vida pública reconocida en la Constitución.

### 3.1.2.3.- Italia.

En Italia, la Constitución establece que "la soberanía pertenece al pueblo quien la ejerce en la forma y dentro de los límites de la Constitución" declarando a la "república democrática" como forma de gobierno del país. "Así mismo garantiza el derecho de voto y estipula, a nivel nacional, la elección de diputados y senadores mediante sufragio popular, universal y directo."<sup>136</sup>

La propia Constitución reconoce la iniciativa popular y el referéndum como mecanismo de democracia semidirecta.

En el caso de la iniciativa, ésta se encuentra prevista para el caso de elaboración de leyes ordinarias mediante la propuesta de por lo menos cincuenta mil electores, de un proyecto redactado en forma de artículos.

El artículo 71 de la Constitución italiana hace referencia a la iniciativa popular al señalar lo siguiente:

" Artículo 71.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

---

<sup>136</sup> op. cit.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli."<sup>137</sup>

#### 3.1.2.4.- Suiza.

La Constitución suiza declara expresamente "la soberanía de los cantones" y señala que el pueblo es el origen de la autoridad pública. Es pertinente señalar que aunque aparentemente no postula en forma expresa el principio de la soberanía popular si no el de soberanía cantonal, el primero se desprende de lo señalado por el propio texto constitucional: "La Confederación garantiza los derechos y las atribuciones que el pueblo confiera a las autoridades."<sup>138</sup>

Dicha Constitución establece la iniciativa para revisión constitucional y el referéndum para reformas a la Carta Federal, leyes ordinarias o actos administrativos de carácter general.

La iniciativa popular para modificaciones a la Ley Suprema debe ser presentada al menos por 100 mil ciudadanos, como una propuesta genérica o redactada en forma de artículos, ya sea para cambiar, abrogar o agregar una disposición constitucional. Si las cámaras no aprueban la propuesta ciudadana ésta será puesta a consideración del pueblo mediante votación.

#### 3.1.2.5.- Argentina.

La Constitución argentina reconoce "el principio de la soberanía del pueblo", adopta como régimen de gobierno "la forma representativa republicana federal" y establece "el pleno ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia." El sufragio es universal, igual, secreto y

<sup>137</sup> Artículo 71. La iniciativa de las leyes pertenece al gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entes a los cuales les sea conferida la Ley Constitucional.

El pueblo ejercita la iniciativa de las leyes mediante la propuesta, de por lo menos cincuenta mil electores, de un proyecto redactado de artículos.

<sup>138</sup> Ibid. PUERTAS GOMEZ, Gerardo. *Estudio comparativo y propuestas de reforma*. s.p.

obligatorio. "Así mismo prevé, en el ámbito federal la elección mediante voto popular de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo."<sup>139</sup>

Dicha Constitución señala a la iniciativa popular y a la consulta popular como mecanismos de democracia semidirecta.

En el caso de la iniciativa tenemos que la ciudadanía puede presentar proyectos de ley en la cámara de diputados, según lo dispuesto por la legislación ordinaria, ésta exigirá como requisito para la propuesta el apoyo de más del 3% del padrón electoral y la representación de diversas regiones geográficas del país. El recurso de iniciativa ciudadana no es aplicable a las reformas constitucionales, tratados internacionales ni a las leyes relativas a los tributos, presupuestos públicos o derecho penal.

De esta forma tenemos que el artículo 39 de la Constitución argentina, señala lo siguiente:

"Artículo 39.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa."

#### **3.1.2.6.- Brasil.**

La Constitución de este país postula "un "Estado democrático de derecho", basado en la idea de que "todo poder emana del pueblo quien lo ejerce por medio de

---

<sup>139</sup> op. cit.

representantes electos o directamente. De allí que esta nación se agrupe dentro de los regímenes de democracia semidirecta."<sup>140</sup>

La Carta Magna de Brasil además del derecho al voto para elegir autoridades ejecutivas y legislativas, también reconoce como derechos políticos a la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, como instancias en las que el pueblo participa directamente en la toma de decisiones del Estado.

En materia de iniciativa popular tenemos que corresponde ejercerla por lo menos al 1% del electorado nacional, que represente un mínimo de tres décimos de la ciudadanía de cinco entidades, además los proyectos de ley en las materias de administración y judicatura, ministerios públicos y defensoría de oficio, impuestos, servicios públicos y fuerzas armadas puede proponerlos sólo el presidente de la república.

Con respecto a lo antes mencionado tenemos que el artículo 29 de la Ley Suprema de Brasil señala lo siguiente:

"Artículo 29. El Municipio se regirá por una ley orgánica.

Para los miembros de la Asamblea Legislativa; enjuiciamiento del Prefecto ante el Tribunal de Justicia; Organización de las funciones legislativas y fiscalizadoras de la Cámara Municipal; cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal; iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del Municipio, de la ciudad o de los barrios, a través de la manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado."

### 3.1.2.7.- Uruguay.

La Constitución de esta nación establece que "el país adopta para su gobierno la forma democrática y republicana", señalando que "la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación".

---

<sup>140</sup> Op. cit.

Según la propia Ley Suprema, dicha potestad “será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos.”<sup>141</sup>

Por lo que hace a la iniciativa popular tenemos que dicha Constitución otorga al pueblo el derecho de turnar proyectos de normas jurídicas de carácter general, para reformas a Constitución o leyes ordinarias.

En el caso de reformas a la Constitución tenemos que se requiere que un mínimo del 10% de los ciudadanos remita el texto a las autoridades.

Por lo que hace a las leyes ordinarias para que pueda darse, se requiere que por lo menos el 25% del electorado para legislación nacional y por propuesta del 5% de los votantes de una región, para disposiciones locales.

La ciudadanía no está habilitada para solicitar legislación en materia de tributos, ni áreas reservadas al presidente de la república tales como deuda o empleos públicos, salarios y precios.

A continuación se cita el artículo 79 de la Ley Suprema de este país, el cuál hace mención de la iniciativa popular de la siguiente manera:

“Artículo 79.- La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición.

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan

---

<sup>141</sup> op Cit.

tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara."

### 3.1.2.8.- Venezuela

La Constitución de este país sostiene que "el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo."

Por una parte, la Ley Suprema apunta en su declaración general que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del poder público."<sup>142</sup>

De esta manera tenemos que la Constitución fija el derecho al voto y las formulas para la elección de autoridades legislativas y ejecutivas federales así como la existencia de la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de democracia semidirecta en el texto de la misma.

Por lo que hace a la iniciativa popular tenemos que este procedimiento puede ser formulado por un grupo que integre al menos a veinte mil electores y pueda darse para proyectos de ley.

En apoyo a lo antes mencionado, se cita en artículo 70 constitucional, el cuál reconoce los siguientes medios de participación ciudadana al señalar lo siguiente:

"Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus

---

<sup>142</sup> Op. Cit.

formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo."

### 3.1.2.9.- Colombia.

Tenemos que este país adopta la democracia semidirecta, ya que en su Carta Magna se establece que esta nación es "un Estado social de derecho", organizado en forma de "república, unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista". "En cuanto a la soberanía ésta "reside exclusivamente en el pueblo", del cuál emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes."<sup>143</sup>

La Constitución colombiana menciona como formas de participación democrática además de las elecciones a la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y las consultas populares, el cabildo abierto y la revocación del mandato.

En cuanto a la iniciativa popular tenemos que procede tanto para reformas constitucionales como para leyes, cuando sea apoyada por un mínimo del cinco por ciento del electorado.

No pueden presentarse proyectos en materias tales como administración pública, planificación, presupuesto, crédito público, bienes nacionales, banca central o comercio internacional.

Dentro del ámbito local cabe la propuesta ciudadana para cualquier asunto de interés público, cuando la formule el diez por ciento del cuerpo electoral.

---

<sup>143</sup> Op. Cit.

### 3.2.- REFERENDUM.

#### 3.2.1.- Regulación del referéndum en las constituciones locales de las entidades federativas de nuestro país.

##### 3.2.1.1.- Colima.

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, ley reglamentaria del artículo 13 y 130 de la Carta Magna de dicha entidad federativa, publicada el 15 de enero del 2000 regula al referéndum de la siguiente manera:

Tenemos que los ciudadanos de Colima pueden solicitar por escrito al congreso local la realización de un referéndum dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación en periódico oficial de una posible reforma constitucional<sup>144</sup>, esta solicitud deberá expresar si dicho referéndum es total o parcial sobre determinada reforma a la Constitución de Colima, además de las causas que justifican la utilización de éste (referéndum) y se anexará un documento que contendrá el nombre, clave y folio de la credencial para votar con fotografía de cada solicitante.<sup>145</sup>

Dicha solicitud deberá ser hecha por el 7% de los ciudadanos del Estado cuando menos<sup>146</sup> y debe ser presentada en la oficialía mayor, órgano encargado de la

<sup>144</sup> Artículo 40.- Los ciudadanos podrán solicitar por escrito al Congreso la realización de un referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Periódico Oficial, de una reforma a la Constitución.

<sup>145</sup> Artículo 41.- La solicitud se dirigirá a los Secretarios del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso, y deberá de contener:

I.- La mención expresa del carácter total o parcial del referéndum. En ambos casos, se deberán señalar el o los artículos correspondientes. El referéndum será total cuando se objete por completo la reforma constitucional correspondiente; será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado de la misma;

II.- Exposición clara y detallada de las causas que la justifican;

III.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.

<sup>146</sup> Artículo 42.- Será precedente la solicitud cuando sea suscrita por el 7%, por lo menos, de los ciudadanos del Estado inscritos en el listado nominal de electores.

Para los efectos de este artículo, el Oficial Mayor solicitará mensualmente, por escrito, al Presidente del Instituto Electoral del Estado, la información actualizada del padrón electoral.



procedencia o no de dicho mecanismo y prevendrá si existen irregularidades en cuanto a la documentación u otro requisito señalado en dicha ley.<sup>147</sup>

En caso de que la petición de referéndum reúna los requisitos, el congreso de esta entidad federativa dará trámite a dicha solicitud<sup>148</sup>, posteriormente será turnada a la comisión respectiva, en caso de que el dictamen de la comisión apruebe este mecanismo<sup>149</sup>, el congreso declarará procedente dicha solicitud y expedirá el acuerdo correspondiente.<sup>150</sup>

### 3.2.1.2.- Chihuahua.

El artículo 73 de la Constitución de Chihuahua regula al referéndum de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 73. Las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Instituto Estatal Electoral, el cuatro por ciento, cuando menos de los ciudadanos del Estado inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

<sup>147</sup> Artículo 43 - La solicitud de referéndum se presentará ante la Oficialía Mayor y deberá acreditarse el nombre y domicilio, en la capital del Estado, de un representante común.

Artículo 44.- La Oficialía Mayor será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 40, 41 y 42 de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles. En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 41 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la solicitud sea menor al porcentaje mínimo requerido, el Oficial Mayor hará la prevención respectiva, notificará al representante común, le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha solicitud.

<sup>148</sup> Artículo 45.- El Congreso dará el trámite correspondiente a la solicitud, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento

<sup>149</sup> Artículo 46.- El Congreso deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada a la Comisión correspondiente. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial, que se substanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>150</sup> Artículo 47.- Si el Congreso declara procedente la solicitud de referéndum, expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá ser publicado en el Periódico Oficial, y dentro de los 3 días naturales siguientes a su aprobación, lo comunicará al Presidente del Instituto, para los efectos a que se refiere el Título Quinto de este ordenamiento.

Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. En caso contrario, serán derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses.

El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo de los resultados del referéndum y ordenará su publicación en el Periódico Oficial. Lo mismo hará con el texto de las leyes ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso o a la Diputación Permanente las que no lo hayan sido para que proceda a su derogación o abrogación inmediata. En este último caso, se convocará a periodo extraordinario de sesiones en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la fecha de su recepción.”

### **3.2.1.3.- Distrito Federal.**

La Ley de Participación Ciudadana, ley reglamentaria del artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal regula al referéndum de la siguiente manera:

El referéndum, en esta ley, se define como aquel instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.<sup>151</sup>

Tenemos que los sujetos facultados para someter a referéndum determinada norma jurídica, son los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y determinado porcentaje de la ciudadanía; en el caso de que sean los ciudadanos que opten por la utilización de dicho instrumento deberán reunir requisitos tales como la presencia de una solicitud por escrito en el que se contenga la indicación precisa de la ley o decreto o, en su caso, del o de los artículos que se proponen someter a referéndum, las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la

---

<sup>151</sup> Artículo 23.- El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.

consideración de la ciudadanía, previa a la entrada en vigor del acto legislativo, entre otras.<sup>152</sup>

Cabe mencionar que forzosamente el procedimiento del referéndum se deberá iniciarse por medio de la convocatoria que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos en uno de los principales diarios de la ciudad de México, cuando menos 90 días naturales antes de la fecha de realización del mismo, entre los requisitos de dicha convocatoria destacan la fecha en que habrá de realizarse la votación, la indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum, el texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos y la presentación de los argumentos a favor y en contra de la ley o decreto sometidos a referéndum.<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Artículo 25.- La realización del referéndum estará sujeta a las siguientes reglas:

I. Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum uno o varios Diputados a la Asamblea. La solicitud de los legisladores se podrá presentar en cualquier momento del proceso legislativo, pero siempre antes de la aprobación de la ley o decreto.

II. También podrá solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum por lo menos el 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán nombrar un Comité Promotor integrado por cinco personas.

Artículo 26.- La solicitud a que se refiere el Artículo anterior deberá contener por lo menos:

I. La indicación precisa de la ley o decreto o, en su caso, del o de los Artículos que se proponen someter a Referéndum;

II. Las razones por las cuales el acto, ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía, previa a la entrada en vigor del acto legislativo; y

III. Cuando sea presentada por los ciudadanos deberá llevar nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral. En la solicitud deberá incluirse el nombre y domicilio de los integrantes del Comité Promotor.

En el caso de que la solicitud de Referéndum provenga de la ciudadanía, las comisiones de la Asamblea Legislativa respectivas harán la calificación de dicha propuesta, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.

<sup>153</sup> Artículo 27.- El procedimiento de Referéndum deberá iniciarse por medio de la convocatoria que expida la Asamblea Legislativa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos en uno de los principales diarios de la Ciudad de México, cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

Artículo 28.- La convocatoria a Referéndum que expida la Asamblea Legislativa contendrá:

I. La fecha en que habrá de realizarse la votación;

II. El formato mediante al cual se consultará a las y los ciudadanos;

III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los Artículos que se propone someter a referéndum;

IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

Entre las limitantes, al igual que en la iniciativa popular destacan la materia fiscal, el régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, la regulación interna de la asamblea legislativa y de su contaduría mayor de hacienda y la regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal; aunado a estas limitantes tenemos que en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no se podrán realizar procedimientos de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión.<sup>154</sup>

Para concluir tenemos que los resultados no obligan a las autoridades legislativas y que las controversias que se llegarán a presentar el órgano jurisdiccional competente para dirimirles será el Tribunal Electoral del Distrito Federal.<sup>155</sup>

### 3.2.1.4.- Guanajuato.

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato señala del referéndum lo siguiente:

Primeramente tenemos que dicha ley lo considera como un instrumento de participación ciudadana<sup>156</sup>, entre las finalidades de dicho mecanismo es la someter a la aprobación o

V. La presentación de los argumentos a favor y en contra de la ley o decreto sometidos a referéndum.

<sup>154</sup> Artículo 29.- No podrán someterse a referéndum aquellas Leyes o Artículos que traten sobre las siguientes materias

I. Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal;

II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal;

V. Las demás que determinen las leyes.

Artículo 30.- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrán realizarse procedimientos de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

<sup>155</sup> Artículo 32.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación.

Artículo 33.- Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

<sup>156</sup> Artículo 3.-

Son mecanismos de participación ciudadana:

I.- Iniciativa popular;

II.- Plebiscito;

III.- Referéndum; y

IV.- Referéndum constitucional.

rechazo leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de carácter general a los ciudadanos de esta entidad federativa.

Entre las materias que no pueden ser objeto del referéndum destacan la materia tributaria, los reglamentos que estructuren la administración del ayuntamiento, las materias reservadas a la federación y la adecuación al marco constitucional local derivada de una reforma constitucional a nivel federal.<sup>157</sup>

Se exige un determinado tiempo antes y después de elecciones populares para utilizar dicho instrumento<sup>158</sup>, y entre las personas solicitantes destaca la presencia de los votantes guanajuatenses<sup>159</sup>, a través de un determinado porcentaje, en base a éste se le dará la denominación de vinculatorio ú indicativo, Será vinculatorio cuando reúna el

---

<sup>157</sup> Artículo 23.-

El referéndum tendrá por objeto someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las leyes expedidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y las disposiciones de carácter general que expidan los Ayuntamientos.

El referéndum constitucional tendrá por objeto someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

No serán objeto de referéndum, ni de referéndum constitucional:

I.- Las leyes de carácter tributario o fiscal, y las que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado o de los Municipios;

II.- Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se refieran a la organización y estructura del Ayuntamiento o de la Administración Pública Municipal y los bandos de policía y buen gobierno, así como las disposiciones de carácter financiero;

III.- Lo relacionado con materias reservadas a la Federación; y

IV.- Las adecuaciones al marco constitucional local derivadas de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ellas emanen.

<sup>158</sup> Artículo 24.-

Los procedimientos de plebiscito, referéndum y referéndum constitucional, no podrán llevarse a cabo dentro de los seis meses anteriores a la celebración de elecciones ordinarias en el Estado, ni dentro de los sesenta días naturales posteriores a que tome posesión la autoridad electa.

En el caso de elecciones extraordinarias o especiales no podrán llevarse a cabo procesos de plebiscito, referéndum y referéndum constitucional, una vez emitida la convocatoria por el Congreso del Estado y hasta la terminación del proceso electoral correspondiente, en el ámbito territorial de que se trate.

El cómputo de los términos señalados para la presentación de la solicitud de plebiscito, referéndum y referéndum constitucional se suspenderá durante los términos a que se refiere este artículo.

<sup>159</sup> Artículo 36.- El referéndum podrá ser solicitado por:

I.- Los Diputados al Congreso del Estado que representen la mayoría de los presentes en la sesión; o el cinco por ciento de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, tratándose de leyes;

II.- El Ayuntamiento mediante acuerdo tomado por el voto de la mayoría simple o el cinco por ciento de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores del Municipio, tratándose de reglamentos municipales o disposiciones generales.

En ningún caso el número de solicitantes podrá ser menor de quinientos ciudadanos.

porcentaje exigido por la ley reglamentaria, en caso de que no reúna con dicho porcentaje tendrá la denominación de indicativo.<sup>160</sup>

En caso de que el referéndum sea solicitado por los ciudadanos, tenemos que entre los requisitos, destacan lo siguientes:

En primer lugar se tiene que realizar una solicitud, por vía escrita ante la secretaría correspondiente, dentro de un lapso de 45 días contados a partir a la fecha de la emisión de la norma jurídica, que se pretenda someter a referéndum, además se debe designar un representante en común y además se debe proporcionar un domicilio para oír y recibir notificaciones.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Artículo 37 -

Los resultados del referéndum serán vinculatorios, cuando hayan votado:

I.- En el ámbito estatal, al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, y de éstos que más del cincuenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido; y

II - En el ámbito municipal, al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Municipio de que se trate, y de éstos que más del sesenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido

Artículo 38.-

Cuando el resultado del referéndum no alcance los porcentajes requeridos para tener el carácter de vinculatorio, será solamente indicativo.

<sup>161</sup> Artículo 45.-

Cuando la solicitud de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional sea presentada por los ciudadanos deberá contener los siguientes requisitos:

I.- Presentarse por escrito ante:

a) La Secretaría de Gobierno, tratándose de plebiscito en el ámbito estatal.

b) La Secretaría General del Congreso del Estado, tratándose de referéndum en el ámbito estatal o de referéndum constitucional, o

c) La Secretaría del Ayuntamiento, tratándose de plebiscito o referéndum en el ámbito municipal

II.- Presentarse dentro del término de cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de la emisión, o en su caso, publicación de la materia de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional;

III.- Señalar el nombre y firma de cada uno de los solicitantes, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma;

IV.- Designar un representante común que elegirán de entre ellos mismos o, en su defecto, se entenderá como representante común al primero de los suscritos;

V.- Señalar domicilio en la capital del Estado, para recibir notificaciones, de no hacer tal señalamiento se harán las notificaciones por estrados;

VI.- Señalar la materia de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional;

VII.- Señalar la fecha de emisión o publicación de la materia de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional, debiéndose anexar, en su caso, un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado respectivo;

VIII - Señalar la autoridad de la que emana la materia de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional; y

IX.- Expresar las razones por las que se considera que es necesario someter a plebiscito, referéndum o referéndum constitucional la materia del proceso.

Recibida la solicitud del referéndum, la secretaria correspondiente la remitirá al Instituto Electoral de Guanajuato para que la comisión de participación ciudadana lleve a cabo el proceso respectivo.<sup>162</sup>

En caso de que se reúnan todos los requisitos que señala esta ley, el referéndum se realizará dentro de 120 días naturales contados a partir del día en que se llevo a cabo la declaratoria de procedencia de este mecanismo; de esta manera se realizará una convocatoria, la cuál debe publicarse en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

Dicha convocatoria, deberá contener la fecha de realización de dicho proceso, la especificación sobre la materia en la que va a versar el proceso, las preguntas que va a formular la comisión de participación ciudadana de esta entidad federativa y los motivos por los que se accionó este mecanismo.<sup>163</sup>

Entre las características que deberá tener una de las posibles preguntas que formulare dicha comisión destacan que debe ser clara, precisa, contundente, y siempre debe formularse en sentido afirmativo para que la respuesta sea un "sí" o un "no".<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Artículo 46 - Recibida la solicitud de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional, la Secretaría correspondiente la remitirá, en un término de setenta y dos horas al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, a efecto de que la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General lleve a cabo el procedimiento que marca esta Ley.

<sup>163</sup> Artículo 53.-

La convocatoria deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los de mayor circulación y deberá contener las siguientes bases:

- I.- La fecha de celebración del proceso respectivo, la cual deberá ser en día domingo;
- II.- La especificación precisa y detallada de la materia del proceso;
- III.- La pregunta o preguntas elaboradas por la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General,
- IV.- Las razones o motivos por los cuales los solicitantes consideran que la materia del proceso debe ser rechazada o aprobada;
- V.- El porcentaje mínimo requerido para que el resultado del proceso sea vinculatorio;
- VI.- La normatividad y bases a las que se ajusta el proceso;
- VII.- Las consecuencias jurídicas de los resultados que arrojaría el proceso; y
- VIII.- Las demás disposiciones que considere el convocante para facilitar el proceso.

<sup>164</sup> Artículo 54.-

La pregunta que formule la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General, deberá observar lo siguiente:

- I.- Articularse en términos claros y precisos;
- II.- No ser tendenciosa ni **contener** juicios **axiológicos**,
- III - Formularse en sentido **afirmativo**, a efecto de que la respuesta pueda ser un "SI" o un "NO";
- IV.- **Contener** sólo un hecho; y
- V - **Ser** conducente a la materia del proceso.

Para concluir tenemos, que el desarrollo del proceso del referéndum, sigue las mismas reglas que las señaladas en la jornada electoral, terminada ésta se procederá al escrutinio y publicación de resultados.<sup>165</sup>

### 3.2.1.5.- Jalisco.

El artículo 34 de la Ley Suprema de Jalisco hace mención al referéndum de la siguiente manera:

“Artículo 34.- Las leyes que expida el Congreso, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que marca la ley, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del Estado, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre y cuando:

I. Lo solicite ante el Consejo Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos al dos punto cinco por ciento de los jaliscienses debidamente identificados, inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación; o

II. Lo solicite el Titular del Poder Ejecutivo ante el Consejo Electoral del Estado, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación.

---

#### <sup>165</sup> Artículo 59.-

La jornada de votación se seguirá conforme a las reglas de la jornada electoral, salvo lo referente a las actas que deberán elaborar los funcionarios de las mesas receptoras que consistirán en:

- I.- Un acta de jornada de votación, misma que contendrá la instalación, la votación, la clausura y remisión del expediente del proceso y los incidentes que ocurrieron durante la misma; y
- II - Un acta de cómputo de resultados.

#### Artículo 60.-

Una vez cerrada la votación, los integrantes de la mesa receptora a la vista pública, procederán al escrutinio y cómputo de los votos determinando:

- I.- El número de ciudadanos que votó en la mesa receptora;
- II.- El número de votos emitidos a favor de la o las preguntas; así como los emitidos en contra;
- III.- El número de votos anulados por la mesa receptora, y
- IV.- El número de boletas sobrantes.



Las leyes sometidas a referéndum, sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos el cuarenta por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado y, de los mismos, más del cincuenta por ciento emite su voto en contra.

Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de referéndum, la ley iniciará su vigencia.

Si en dicho período se solicitare referéndum, la vigencia de la ley deberá quedar en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el Congreso.

Cuando la solicitud a que se refiere el párrafo anterior posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzará una vez concluido el proceso de referéndum, si las mismas no fueren derogadas.

Las leyes que se refieran a materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum dentro de los seis meses anteriores al proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.

No podrán presentarse iniciativas en el mismo sentido, dentro de un período de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique el decreto derogatorio.

El Consejo Electoral del Estado efectuará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el periódico oficial "El Estado de Jalisco". Una vez que la resolución del Consejo Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del Estado para que, en un plazo no mayor de treinta días, emita el decreto correspondiente."

Por su parte la ley de participación ciudadana de dicha entidad federativa, regula al referéndum de la siguiente manera:

Primeramente los sujetos facultados para iniciar este mecanismo son el congreso de esta entidad federativa (se exige las dos terceras partes de sus miembros), el 2.5% de los electores jaliscienses y el gobernador de Jalisco<sup>166</sup>; entre los ordenamientos legales que se pueden someter a referéndum destacan los reglamentos, las leyes locales, y las reformas y adiciones a la Ley Suprema del estado de Jalisco, cabe mencionar, que solamente existe la modalidad del referéndum derogatorio parcial y total de determinada norma jurídica.

Cuando los ciudadanos de esta entidad federativa hagan su solicitud de referéndum, lo deberán hacer ante el Consejo Electoral de Jalisco, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la publicación del ordenamiento legal que pretendan someter a este mecanismo.<sup>167</sup>

Entre los requisitos que deberá presentar la solicitud mencionada destacan: nombre del representante común de los promoventes, domicilio legal para recibir toda clase de notificaciones, la especificación precisa y detallada de la ley, reglamento o decreto que será objeto de referéndum, la autoridad o autoridades de las que emana la materia de referéndum y la exposición de motivos precisa y detallada, por los cuales se considera

<sup>166</sup> Artículo 5.- El Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, o los ciudadanos que representen por lo menos el dos punto cinco por ciento de los electores de la entidad, podrán solicitar al Consejo Electoral someta a referéndum derogatorio los reglamentos y decretos emanados del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, que sean considerados como trascendentales para la vida pública o el interés social del Estado.

El Gobernador del Estado o los ciudadanos que representen cuando menos el dos punto cinco por ciento de los electores de la entidad, podrán solicitar al Consejo Electoral someta a referéndum derogatorio total o parcial, las leyes que expida el Congreso del Estado, que sean trascendentales para el orden público o interés social del Estado, en los términos previstos en esta Ley.

Artículo 6.- Las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, en los términos previstos en la presente ley, para las leyes expedidas por el Congreso del Estado, y podrán solicitarlo el Gobernador del Estado o los ciudadanos que radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del Estado, de manera proporcional a su número de electores.

<sup>167</sup> Artículo 7.- La solicitud de referéndum que hagan los ciudadanos al Consejo Electoral, deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la publicación de la ley, reglamento, decreto o disposición que les afecte; así mismo deberá expresar si el carácter del referéndum es total o parcial y, en el último caso, señalar el o los Artículos que se pretenden someter a referéndum, además de los requisitos establecidos en el Artículo 14 de la presente Ley

necesario derogar la norma impersonal, general y abstracta mediante el procedimiento de referéndum.<sup>168</sup>

El Consejo Electoral del Estado de Jalisco, será el órgano que decidirá si es trascendental para el orden público o el interés social, el sometimiento de referéndum sobre una ley, reglamento o decreto que perjudique a la población en general o a un grupo social determinado.

Posteriormente se notificará a la autoridad responsable que emitió el acto para que haga diversas manifestaciones, entre las que destacan las causales de improcedencia por las que no puede realizarse en opinión de dicha autoridad la celebración del referéndum.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Artículo 14.- La solicitud que presenten los ciudadanos para promover los procedimientos de referéndum y de plebiscito, deberá presentarse en las formas oficiales que para tal efecto elabore y distribuya en forma gratuita el Consejo Electoral, las cuales deberán contener, bajo protesta de decir verdad, cuando menos los siguientes elementos

I.- Nombre del representante común de los promoventes;

II.- Domicilio legal para recibir toda clase de notificaciones, el cual invariablemente deberá localizarse en la zona conurbada de la capital del Estado o en la cabecera municipal en su caso;

III. Especificación precisa y detallada de la ley, reglamento o decreto que será objeto de referéndum o, en su caso, el acto concreto de la autoridad que será objeto del plebiscito;

IV. Autoridad o autoridades de las que emana la materia de referéndum o del plebiscito;

V. Exposición de motivos precisa y detallada, por los cuales se considera necesario derogar la norma impersonal, general y abstracta mediante el procedimiento de referéndum o en su caso, impedir la realización del acto mediante el plebiscito;

VI.- Cuando menos los siguientes datos, los cuales se asentarán en orden de columnas:

a). Nombre completo de los ciudadanos solicitantes.

b). Número de folio de la credencial para votar con fotografía de los solicitantes;

c). Clave de elector de los solicitantes;

d). Sección electoral a que pertenecen los solicitantes; y

e). Firma de cada elector solicitante, que concuerde con la que aparece en la credencial de elector.

<sup>169</sup> Artículo 18.- El Consejo Electoral, con el voto de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes, previo estudio elaborado por el presidente, determinará si es trascendental para el orden público o el interés social:

I. La ley, el reglamento o decreto en el caso del referéndum; y

II. Las propuestas de decisión o actos del Gobernador y los actos o disposiciones de carácter administrativo, en el ámbito municipal, en el caso del plebiscito; en ambos casos de conformidad con esta Ley.

Artículo 19.- Al día siguiente de recibir la solicitud, ya sea de referéndum o de plebiscito, el Consejo Electoral deberá notificar a la autoridad de la que presuntamente emanó el acto o norma objeto del procedimiento respectivo. La notificación necesariamente deberá contener:

I. La mención precisa y detallada de la ley, reglamento o decreto que se pretende someter a referéndum o, en su caso, el acto de autoridad municipal concreto que será objeto del plebiscito municipal;

II. Autoridad o autoridades de las que emana la materia de referéndum o de plebiscito; y

III. La exposición de motivos contenida en la solicitud del promovente

Entre las causales de improcedencia del referéndum destacan: Cuando el escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea, cuando las firmas de apoyo no sean auténticas, cuando los ciudadanos firmantes no estén inscritos en el padrón electoral o los datos vaciados en el escrito no concuerden los datos registrados en el padrón electoral, que la ley, reglamento o decreto objeto del procedimiento de referéndum se hayan reformado de manera que hubieren desaparecido las disposiciones objeto del procedimiento, que la ley, reglamento o decreto no exista o las autoridades señaladas en el escrito de solicitud no lo hayan emitido, entre otras.<sup>170</sup>

En el caso de que no existiera ninguna de las causas de improcedencia, el consejo electoral de esta entidad federativa, deberá emitir un acuerdo en el que declare procedente la solicitud del referéndum, en un término de 15 días naturales, contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad de la que emana la norma jurídica.<sup>171</sup>

El acuerdo mencionado anteriormente, será publicado en el Periódico Oficial de esta entidad federativa que deberá contener cuando menos los siguientes requisitos: fecha, lugar y hora de la jornada electoral, especificación precisa y detallada de la ley,

Artículo 20.- La autoridad de la que presuntamente emanó el acto, legislativo o administrativo, dispondrá de un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación, para hacer llegar sus consideraciones ante el Consejo Electoral, y podrá hacer valer alguna de las causales de improcedencia.

<sup>170</sup> Artículo 22.- Son causas de improcedencia de la solicitud del procedimiento de referéndum:

I. Que la ley materia del referéndum, no esté contemplada en el Artículo 3. del presente ordenamiento.

II. Cuando el escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;

III. En los casos en que la promoción fuere realizada por ciudadanos, cuando las firmas de apoyo no sean auténticas, los ciudadanos firmantes no estén inscritos en el padrón electoral o los datos vaciados en el escrito no concuerden los datos registrados en el padrón electoral;

IV. Que la ley, el reglamento o el decreto objeto del procedimiento de referéndum se hayan reformado de manera que hubieren desaparecido las disposiciones objeto del procedimiento;

V. Que la ley, el reglamento o el decreto no exista o las autoridades señaladas en el escrito de solicitud no lo hayan emitido;

VI. Que la exposición de motivos sea frívola, no contenga una relación directa causa-efecto entre los motivos expuestos y la ley, el reglamento o el decreto o que sea inverosímil o subjetiva

VII. Que el escrito de solicitud sea insultante, atente contra la dignidad de las instituciones jurídicas o sea ilegible.

VIII. Que la solicitud respectiva no cumpla con todas las formalidades que se establecen en el presente ordenamiento;

<sup>171</sup> Artículo 23 - En el término de 15 días naturales contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad de donde emanó el acto o norma a consultar, el Consejo Electoral, previo estudio elaborado por el presidente y con aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, deberá emitir un acuerdo en el cual declare, de manera fundada y motivada, la procedencia o improcedencia de la solicitud del plebiscito o del referéndum, según sea el caso.

reglamento o decreto que será objeto de referéndum, la pregunta o preguntas elaboradas por el consejo electoral, la ley, el reglamento o el decreto sujeto a referéndum, entre otras.<sup>172</sup>

Posteriormente se llevará acabo la tramitación y votación del referéndum, que como lo habíamos mencionado anteriormente, se sigue con las reglas de la jornada electoral, en donde el consejo electoral efectuará el cómputo de los votos emitidos en el procedimiento de referéndum y remitirá la resolución correspondiente al titular del poder ejecutivo para su publicación en el periódico oficial de dicha entidad federativa, una vez que la resolución que emita el consejo electoral sea definitiva, si es derogatoria, será notificada a la autoridad de la que emanó la ley, reglamento o decreto rechazado para que, en un plazo no mayor de treinta días naturales, emita el decreto correspondiente.

Para concluir debemos mencionar que para poder derogar una ley, reglamento ó derecho se requiere la mayoría de los votos (50% +1) de los electores y se requiere cuando menos el 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para estar en aptitudes de solicitar la derogación del ordenamiento legal del que se trate a través del referéndum.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> I. Fecha, lugar y hora de la jornada electoral;

II. Especificación precisa y detallada de la ley, reglamento o decreto que será objeto de referéndum o, en su caso, el acto de autoridad concreto a realizarse, que será objeto del plebiscito;

III. La pregunta o preguntas elaboradas por el Consejo Electoral;

IV. La autoridad o autoridades de las que emana el acto administrativo objeto del plebiscito o, en su caso, la ley, el reglamento o el decreto sujeto a referéndum;

V. El ámbito territorial de aplicación del procedimiento, anexando una relación completa de las secciones electorales donde se sufragará;

VI. La exposición de motivos por los cuales los promoventes consideran que el acto administrativo o la disposición materialmente legislativa debe ser revocado o derogado, según el caso;

VII. La exposición de motivos y de circunstancias especiales por las cuales la autoridad de la que emana el acto o disposición sujeta al procedimiento de plebiscito o de referéndum, considera que los ciudadanos debe emitir su voto a favor del acto administrativo o disposición materialmente legislativa, según sea el caso;

VIII. La naturaleza de la solicitud del procedimiento;

IX. El número de electores que tiene derecho a participar, así como el porcentaje mínimo requerido para que el acto administrativo pueda ser revocado o, en su caso, la ley, el reglamento o decreto pueda ser derogado;

<sup>173</sup> Artículo 37 - Las leyes, reglamentos y decretos sometidos a referéndum, sólo podrán ser derogados por la mayoría de votos de los electores, siempre y cuando haya participado en dicho procedimiento cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente a la circunscripción territorial en la que se aplicó el procedimiento electoral respectivo.

En el caso de la reformas a la Ley Suprema de Jalisco tenemos que se necesita la mayoría (50% + 1) de los municipios de Jalisco y que participe en dicho proceso cuando menos el 40% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.<sup>174</sup>

### **3.2.1.6.- México.**

La Constitución Política del Estado de México, contempla al referéndum en su artículo 14 de la siguiente manera:

"Artículo 14. El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial del Estado."

### **3.2.1.7.- Morelos.**

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos regula al referéndum de la siguiente manera:

En primer lugar define al referéndum como aquel proceso mediante el cual los ciudadanos de esta entidad federativa manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado de Morelos, a las leyes que expide el congreso del Estado o a los reglamentos y bandos que emiten los ayuntamientos.

---

<sup>174</sup> Artículo 38 - Tratándose de referéndum de normas constitucionales, sólo podrán derogarse si así lo vota la mayoría de los ciudadanos de cuando menos la mitad más uno de los municipios que conforman el Estado, y participa en dicho procedimiento electoral, un número de ciudadanos inscrito en el padrón electoral no menor al cuarenta por ciento.

La ley mencionada, hace distinción el referéndum abrogatorio y el referéndum derogatorio, será abrogatorio cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado de un ordenamiento o derogatorio cuando comprenda sólo una parte del mismo.

Los sujetos facultados para poder iniciar el procedimiento de referéndum son: el gobernador, los ayuntamientos, el congreso del estado y los ciudadanos de esta entidad federativa, los cuales lo deberán hacer a través de una solicitud la cuál debe realizarse por escrito y debe reunir lo siguientes requisitos: debe dirigirse al Instituto Estatal Electoral de Morelos, se debe indicar con precisión el ordenamiento o acuerdo que se objete, en su caso, el o los artículos objetados debidamente individualizados; y las razones por las cuales el ordenamiento o parte de articulado o acuerdo deban someterse a consideración del electorado.<sup>175</sup>

Entre las materias que no se pueden someter a referéndum destacan la materia fiscal, las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen interno del gobierno estatal o municipal, la designación del gobernador interino, sustituto o provisional, el juicio político y los convenios con la federación con otros estados de la república.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Artículo 24.- El Referéndum será abrogatorio cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado de un ordenamiento o derogatorio cuando comprenda sólo una parte del mismo.

Artículo 25.- El Gobernador, los Ayuntamientos, el Congreso del Estado y los ciudadanos del Estado podrán presentar la solicitud para promover un Referéndum, ésta deberá presentarse dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada de la iniciativa del ordenamiento objetado y cumplir además con los siguientes requisitos:

I.- Dirigirse al Instituto Estatal Electoral;

II.- Indicar con precisión el ordenamiento o acuerdo que se objete, en su caso, el o los artículos objetados debidamente individualizados; y

III.- Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de articulado o acuerdo deban someterse a consideración del electorado.

<sup>176</sup> Artículo 26.- El Referéndum no procederá cuando se trate:

I. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;

II. Reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. El régimen Interno del Gobierno Estatal o Municipal;

IV. La designación del Gobernador Interino, Substituto o Provisional;

Cabe mencionar que para poder promover el referéndum tenemos que se necesita el 10% de los electores que conforman parte del electorado en esta entidad federativa y que éstos se encuentren integrados en por lo menos la mitad de los municipios de Morelos, para reformas a la Ley Suprema de Morelos, siempre y cuando no sean reformas derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de que sean solamente leyes locales se requiere un cinco por ciento para promover el referéndum.<sup>177</sup>

Por lo que hace a la tramitación y procedimiento del referéndum tenemos que primeramente se deberá promover ante el instituto estatal electoral, el cuál, una vez recibida la petición, llamará a los integrantes del consejo de participación ciudadana, para el efecto de que se instalen y hagan el análisis de la solicitud.

En el caso de que se cumplan con los requisitos que señala esta ley el consejo de participación ciudadana calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.

Para tal efecto, el consejo analizara de oficio los siguientes presupuestos legales: si la solicitud se ha promovido dentro del término de ley, en el caso de que promueva una autoridad verificará su legitimación, si se trata de que los ciudadanos son los que promueven, hará lo propio respecto del porcentaje requerido y por último si el ordenamiento objetado es susceptible de someterse a referéndum de acuerdo a las disposiciones relativas de la Constitución Política del Estado y de esta ley.<sup>178</sup>

---

V. Juicio Político;

VI. Los convenios con la federación y con otros Estados de la República; y

VII Las demás que determine la propia Constitución.

<sup>177</sup> Artículo 27.- El Referéndum debe ser promovido por cuando menos el diez por ciento de los electores que conforman el padrón electoral, en tratándose de la Constitución Local, excepto del supuesto a que se refiere la fracción II del artículo 26 de la presente Ley, el cinco por ciento en tratándose de leyes estatales y de reglamentos municipales. Tratándose de reformas constitucionales, los solicitantes deberán integrar a ciudadanos residentes en cuando menos la mitad de los Municipios del Estado. En ambos supuestos, los promoventes designarán a las personas que los representen en común.

<sup>178</sup> Artículo 30.- Los procesos de Referéndum y Plebiscito deberán promoverse ante el Instituto Estatal Electoral, el que, recibida la petición, llamará de forma inmediata a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana, para el efecto de instalarse legalmente y hacer el análisis de la solicitud.



Una vez aprobado el referéndum por el Consejo de Participación Ciudadana del Estado de Morelos y que sea considerado como procedente tenemos que se realizará una convocatoria que indicara que se inicia el procedimiento, publicándose en el Periódico Oficial del gobierno del Estado y en los principales diarios de circulación estatal y en los medios de comunicación electrónicos.

Dicha convocatoria contendrá la fecha en que habrá de realizarse la votación, el formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos, la indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se someterán a referéndum y el texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, adicionar, derogar o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.<sup>179</sup>

---

Artículo 31.- Cumplidos los requisitos, el Consejo de Participación Ciudadana calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto, el Consejo analizará de oficio lo siguiente:

1. Para el caso de Plebiscito

- a) Siendo una autoridad la solicitante, verificará su legitimación. Tratándose de ciudadanos, hará lo propio respecto del porcentaje requerido; y
- b) Si el acto o decisión es trascendente para la vida pública del Estado o Municipio, según sea el caso.

2. Para el caso de Referéndum

- a) Si la solicitud se ha promovido dentro del término de ley;
- b) Siendo una autoridad la solicitante, verificará su legitimación. Tratándose de ciudadanos, hará lo propio respecto del porcentaje requerido; y
- c) Si el ordenamiento objetado es susceptible de someterse a Referéndum de acuerdo a las disposiciones relativas de la Constitución Política del Estado y de esta ley.

<sup>179</sup> Artículo 32.- El Consejo de Participación Ciudadana, una vez considerado procedente el Plebiscito o Referéndum, mediante convocatoria iniciará el procedimiento, asimismo deberá publicarla en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en los principales diarios de circulación estatal y difundirla en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

1. Para el caso de Plebiscito

- a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometida a Plebiscito;
- b) La fecha en que habrá de realizarse la votación;
- c) El formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos

2. Para el caso de Referéndum

- a) La fecha en que habrá de realizarse la votación;
- b) El formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos;
- c) La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se someterán a Referéndum; y
- d) El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, adicionar, derogar o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

El Consejo será el único que podrá contratar tiempos en medios escritos o electrónicos de comunicación, a costa de los promoventes o de las autoridades. En todo momento deberá garantizar la igualdad de la difusión de las posiciones.

Ya una vez realizada la convocatoria, se llevara a acabo la jornada electoral, en donde el consejo estatal electoral efectuará el computo de los resultados del referéndum, debiendo notificar del resultado al consejo de participación ciudadana quién ordenará su publicación en el periódico oficial del Estado y en los principales diarios de circulación estatal.

Para que tengan validez los procesos de referéndum se deberá contar con el voto de cuando menos el 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, cumplido el porcentaje, en el caso de que el resultado de la elección, sea por mayoría aprobatorio, el trámite administrativo o el proceso legislativo continuarán de manera legítima; en el caso de no aprobarse, el trámite administrativo o el proceso legislativo se extinguirán.<sup>180</sup>

### 3.2.1.8.- Puebla.

La Ley Suprema del Estado de Puebla regula al referéndum de la siguiente manera:

"ARTICULO 68.- Las leyes trascendentales para el orden público o interés social que apruebe el Congreso del Estado, con excepción de las reformas o adiciones a esta Constitución, las de carácter contributivo o fiscal, las leyes orgánicas de los poderes del Estado, así como las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, en términos de la ley aplicable, bajo los siguientes supuestos:

---

<sup>180</sup> Artículo 35.- El Consejo Estatal Electoral efectuará el computo de los resultados del Plebiscito o del Referéndum, debiendo notificar del resultado al Consejo de Participación Ciudadana quién ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado y en los principales diarios de circulación estatal..

Artículo 36- Para que tengan validez los procesos de Referéndum y Plebiscito deberán contar con el voto de cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Artículo 37.- Cumplido el porcentaje mencionado en el artículo anterior, en el caso de que el resultado de la elección, sea por mayoría aprobatorio, el trámite administrativo o el proceso legislativo continuarán de manera legítima, en el caso de no aprobarse, el trámite administrativo o el proceso legislativo se extinguirán.

I.- Que lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número que represente cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos poblanos, debidamente identificados, inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación, o

II.- Que lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ante el Instituto Electoral del Estado.

Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en el proceso respectivo participa cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, y de estos, más del cincuenta por ciento emita su voto en contra.

El inicio del proceso de referéndum, así declarado por el Instituto Electoral del Estado en el periodo de treinta días a que hace mención la fracción I de este artículo, tendrá efectos suspensivos, salvo los casos de urgencia, determinada por el titular del Ejecutivo o por el Congreso del Estado.

Las leyes en materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum durante los ocho meses anteriores al inicio del proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.

El Instituto Electoral del Estado realizará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Una vez que la mencionada resolución quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del Estado para que en un plazo no mayor a sesenta días hábiles, emita el decreto correspondiente.”

En este precepto constitucional nos podemos percatar que el referéndum como mecanismos de participación ciudadana se utiliza para someter a aprobación

determinadas leyes que se consideren como trascendentales para el orden público o interés social que apruebe el congreso del Estado.

Al igual que en otros cuerpos normativos existen las limitantes con respecto a las materias que se pretendan someter a referéndum en este caso tenemos la materia fiscal, las reformas o adiciones a esta Constitución, las leyes orgánicas de los poderes del Estado, así como las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La forma de realizar el referéndum es mediante solicitud ante el instituto electoral del Estado, ya sea a través del ejecutivo de esta entidad federativa o por los ciudadanos. En el caso de que sea a través de éstos, se requiere cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos poblanos, debidamente identificados, inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de su publicación.

Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en el proceso respectivo participa cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, y de éstos, más del cincuenta por ciento emita su voto en contra.

#### **3.2.1.9.- San Luis Potosí.**

En el caso de San Luis Potosí, tenemos que la Carta Magna de esta entidad federativa, prevé al referéndum como un mecanismo de participación ciudadana, en donde tanto el gobernador del Estado, como los ciudadanos podrán someter, a través del organismo competente la realización de referéndum total o parcial sobre determinadas normas jurídicas.

A continuación se expone el siguiente precepto constitucional que viene a robustecer lo antes mencionado:

“ARTÍCULO 38.- El referéndum y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de Gobierno que determine la ley.

El Gobernador del Estado podrá someter, a través del organismo que la ley establezca para tal efecto, a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar a dicho organismo que someta a referéndum total o parcial las reformas legislativas, en los términos del párrafo anterior.

La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetará el referéndum. El organismo resolverá con base en la trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley sobre la procedencia del mismo.”

### **3.2.1.10.- Tlaxcala.**

El artículo 48 bis de la Constitución del Estado de Tlaxcala regula al referéndum de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 48 Bis.- Los Organos de Gobierno podrán auscultar la opinión de la población, mediante la consulta popular, el referéndum y el plebiscito.

La Consulta Popular será un proceso permanente y procurarán realizarla todos los Organos de Gobierno.

El Referéndum se llevará a cabo en aquellas Leyes y Decretos, con excepción de las de carácter tributario, que dentro del término de cuarenta

días naturales siguientes a su vigencia, sean solicitadas cuando menos por el 5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado.

El plebiscito es facultad del Poder Público Estatal, y mediante él, se podrá someter a consulta de los ciudadanos tlaxcaltecas, los actos que la Ley de la materia determine.

El Referéndum y el Plebiscito, los realizará el Instituto Electoral de Tlaxcala, en los términos que señale la Ley que para tal efecto se expida.”

### 3.2.1.11.- Veracruz.

La Ley del Refrendo, Plebiscito e Iniciativa Popular contempla al referéndum de la siguiente manera:

La denominación del referéndum en esta ley es la de referendo, el cuál será obligatorio en áreas tales como la reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en la Constitución del Estado, la aprobación, reforma y abolición de las leyes o decretos del congreso del Estado y la aprobación, reforma y abolición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de un ayuntamiento.<sup>181</sup>

<sup>181</sup> Artículo 7. El referendo será obligatorio para:

- I. La reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en la Constitución del Estado;
  - II. La aprobación, reforma y abolición de las leyes o decretos del Congreso del Estado, cuando éste así lo determine, por sí o a solicitud del Gobernador del Estado, en ambos casos, de conformidad con el proceso legislativo que establece la Constitución del Estado y la normatividad interior del Poder Legislativo; y
  - III. La aprobación, reforma y abolición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de un Ayuntamiento, cuando éste, en su respectiva jurisdicción, así lo determine de conformidad con el procedimiento edilicio del Cabildo que establezca la Ley Orgánica del Municipio Libre.
- El referendo no procederá cuando se trate:
- I. De resoluciones que el Congreso del Estado dicte como integrante del Constituyente Permanente Federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral;
  - II. De la adecuación de la Constitución Política del Estado a las reformas o adiciones que se realicen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - III. De resoluciones del Congreso del Estado relativas a la aprobación, reforma y abolición de leyes o decretos, en los casos siguientes:
    - a) El régimen financiero del Estado o los Ayuntamientos; y
    - b) La función pública o régimen interno de los Poderes del Estado o de los Ayuntamientos, y
  - IV. De los bandos que organicen el gobierno y la policía de un Ayuntamiento.

Tenemos que solamente los sujetos facultados para promover el referéndum son el poder legislativo y el ejecutivo de esa entidad federativa y los requisitos que debe reunir dicha convocatoria son la fecha y duración de la jornada de consulta, la fundamentación y motivación por las que se convoca a referendo, el objeto del referendo y la pregunta o preguntas que se harán en la consulta.

Para concluir tenemos que en la jornada electoral, la emisión del voto se efectuará en las boletas que expida el Instituto Electoral Veracruzano y que contendrán, cuando menos, los datos siguientes: el distrito electoral y la sección o secciones que corresponda, el sello y firmas impresas del presidente y secretario del Instituto Electoral Veracruzano, folio respectivo; y la pregunta o preguntas correspondientes, con la indicación de cruzar uno de los cuadros o círculos en los que aparezca en uno de ellos "sí" y en otro "no".<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Artículo 8. En el orden estatal, el Gobernador podrá convocar por sí a la celebración de un plebiscito, o a petición del Congreso de conformidad con el proceso legislativo que establece la Constitución del Estado y la normatividad interior del Poder Legislativo, para consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o **medidas administrativas** que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social en el Estado. En el **orden municipal**, el Ayuntamiento podrá convocar, con base en el procedimiento edilicio del Cabildo que señale la Ley Orgánica del Municipio Libre, a la celebración de un plebiscito para consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o medidas administrativas relativas a funciones y prestación de servicios públicos.

Artículo 9. La solicitud del Congreso para que el Gobernador convoque a un referendo o plebiscito deberá contener:

I. Objeto de referendo o plebiscito;

II. Motivos de su realización;

III. Formulación de la pregunta o preguntas mediante las cuales se consulta a los ciudadanos sobre la aceptación o **rechazo de:**

a) **Las resoluciones** a que se refiere el párrafo primero del artículo 7 de esta Ley, para el caso de referendo; o

b) **Las decisiones o medidas** a que se refiere el párrafo primero del artículo 8 de esta Ley, para el caso de plebiscito;

y

IV. Propuesta de fecha para su realización.

En caso de que la solicitud no establezca correctamente u omita alguno de los requisitos señalados en el párrafo anterior, el Gobernador instalará al Congreso a que, dentro de un plazo de tres días, aclare o subsane el o los requisitos de que se trate. El incumplimiento de lo anterior determinará que dicha solicitud sólo pueda presentarse hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Una vez cumplidas las formalidades de ley y reunidos los requisitos, el Gobernador elaborará la Convocatoria dentro de los cinco días siguientes, la que remitirá en un término igual para su publicación en la Gaceta Oficial del Estado y en dos diarios de mayor circulación en el Estado. La convocatoria contendrá, en lo conducente, lo señalado en el artículo 10 de esta Ley.

Artículo 10. Las convocatorias a referendo o plebiscito deberán contener al menos.

I. La fecha y duración de la jornada de consulta;

II. La fundamentación y motivación por las que se convoca a referendo o plebiscito,

III. Objeto del referendo o plebiscito; y

IV. Pregunta o preguntas que se **harán en** la consulta.

### 3.2.1.12.- Zacatecas.

El artículo 45 de la Ley Suprema del Estado de Zacatecas, prevé al referéndum de la siguiente manera:

"Artículo 45. El referéndum es un instrumento democrático de participación ciudadana, por el cual, mediante el voto mayoritario de los electores, en los términos que establezca la ley, aprueba o rechaza disposiciones legislativas de notoria trascendencia para la vida común en el ámbito estatal o municipal.

El referéndum puede ser total o parcial, según se refiera a toda una ley o solamente a algunos de sus preceptos.

La legislación reglamentaria establecerá las materias que pueden ser objeto de referéndum los requisitos para convocar y el órgano facultado para hacerlo, así como los plazos para su realización, los procedimientos a que estará sujeto, los porcentajes mínimos de participación electoral y los efectos que produzcan sus resultados.

En ningún caso y por ningún motivo podrá convocarse a referéndum en materia tributaria o fiscal, ni respecto de reformas a la Constitución del Estado o a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

Artículo 11. La emisión del voto se efectuará en las boletas que expida el Instituto Electoral Veracruzano y que contendrán, cuando menos, los datos siguientes:

I. Distrito electoral y la sección o secciones que corresponda;

II. Sello y firmas impresas del Presidente y Secretario del Instituto Electoral Veracruzano;

III. Folio respectivo; y

IV. Pregunta o preguntas correspondientes, con la indicación de cruzar uno de los cuadros o círculos en los que aparezca en uno de ellos "SÍ" y en otro "NO".



Podrán solicitar que se convoque a referéndum, el Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura, los Ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la Ley Reglamentaria, la que además señalará el órgano que califique el resultado del referéndum, quien lo hará saber a la Legislatura para su formalización y publicación.”

Por lo que hace a la ley reglamentaria del precepto constitucional antes expuesto (ley de participación ciudadana) establece lo siguiente:

Primeramente tenemos que dicha ley define al referéndum como aquel procedimiento de participación ciudadana mediante el cual, a través de su voto mayoritario, los ciudadanos aprueban o rechazan las leyes o reglamentos, en su contenido total o parcial.<sup>183</sup>

Entre los sujetos facultados para solicitar el referéndum destacan el gobernador del estado, los diputados a la legislatura del estado cuando lo solicite por lo menos una tercera parte de sus integrantes, los ayuntamientos, respecto de leyes, cuando lo soliciten por acuerdo de los cabildos, cuando menos, la tercera parte de los municipios que integran el Estado y los ciudadanos zacatecanos.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Artículo 13.

#### Definición

I.- El Referéndum es el procedimiento de participación ciudadana mediante el cual, a través de su voto mayoritario, los ciudadanos aprueban o rechazan las leyes o reglamentos, en su contenido total o parcial.

<sup>184</sup> Artículo 15.

#### Solicitantes de Referéndum

I - Podrán solicitar la realización del Referéndum:

I. El Gobernador del Estado;

II. Los Diputados a la Legislatura del Estado cuando lo solicite por lo menos una tercera parte de sus integrantes;

III. Los Ayuntamientos, respecto de leyes, cuando lo soliciten por acuerdo de los Cabildos, cuando menos, la tercera parte de los Municipios que integran el Estado;

IV. Los ciudadanos zacatecanos:

- a). Del Municipio de que se trate, en materia de reglamentos municipales, siempre y cuando los solicitantes constituyan por lo menos el diez por ciento del respectivo padrón electoral, cuando no exceda de diez mil electores; el siete por ciento cuando éste comprenda de diez mil uno hasta treinta mil; y del cinco por ciento cuando el padrón sea mayor; y
- b). Del Estado, que residan en cualquier municipio, siempre que constituyan el cinco por ciento del padrón electoral, tratándose de leyes estatales.

Por lo que hace a la tramitación y procedimiento del referéndum, tenemos que se deberá hacer una solicitud al instituto electoral de esta entidad federativa, dicha solicitud deberá presentarse por escrito, dentro de los 30 naturales siguientes a la fecha en que se publique en el periódico oficial, entre los requisitos destacan el nombre completo, domicilio; la clave de elector, el folio de la credencial para votar, la sección electoral y la firma de cada uno de los solicitantes así como el nombre del representante común, y domicilio para oír notificaciones en la ciudad de Zacatecas.

Entre los requisitos de fondo se encuentran la exposición de motivos y la norma general que se solicita someter a referéndum.<sup>185</sup>

El órgano competente para revisar si la solicitud cumple con los requisitos mencionados es el consejo general, el cuál deberá revisar los siguientes presupuestos legales: que el ordenamiento motivo de la solicitud sea susceptible de someterse a referéndum, que la solicitud haya sido presentada en tiempo y reúna los requisitos establecidos en ley y las observaciones que en su caso, haga la autoridad.

Posteriormente el consejo general dictará una resolución la cuál deberá estar fundada y motivada, la cuál se emitirá dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud.

---

<sup>185</sup> Artículo 17.

Requisitos de la solicitud de referéndum presentada por ciudadanos

I - Si la solicitud de Referéndum es presentada por ciudadanos, deberá de reunir los siguientes requisitos:

I. De cada uno de los solicitantes, los datos siguientes:

- a) Nombre completo;
- b) Domicilio;
- c) Clave de elector;
- d) Folio de la credencial para votar;
- e) Sección electoral; y
- f) Firma.

II Nombre del representante común, y domicilio para oír notificaciones en la Ciudad de Zacatecas. Si no se hacen tales señalamientos, será representante común quien encabeza la lista de solicitantes, y las notificaciones se harán por estrados.

III. Exposición de motivos;

IV. La norma general que se solicita someter a Referéndum; y

V. Autoridades que participaron en el proceso legislativo de la norma general materia de la solicitud.

Si se declara procedente el referéndum, se expedirá la convocatoria dentro de los cinco días hábiles siguientes de emitida la resolución, para llevar a cabo la votación que seguirá las mismas reglas que la jornada electoral en esta entidad federativa.<sup>186</sup>

### 3.2.2.- Regulación en leyes supremas de otros países que prevén al referéndum.

#### 3.2.2.1.- Alemania.

Tenemos que la Constitución de este país utiliza al referéndum exclusivamente para la aprobación de leyes que se refieran a "medidas de reorganización del territorio federal", para las que se requiere la confirmación, expresada por el voto de por lo menos la mayoría de los ciudadanos del "Lander", territorio o zonas afectados. "La encuesta tiene por objeto determinar si cuenta con adhesión popular u cambio de la pertenencia regional" que se propone."<sup>187</sup>

En apoyo a lo antes mencionado tenemos que el artículo 29 de la Ley Suprema del país teutón, señala lo siguiente

« Article 29. Restructuration du territoire fédéral.

---

#### <sup>186</sup> Artículo 20.

Revisión de la solicitud

I.- Al resolver sobre la solicitud el Consejo General deberá revisar:

I. Que el ordenamiento motivo de la solicitud sea susceptible de someterse a Referéndum;

II. Que la solicitud haya sido presentada en tiempo y reúna los requisitos establecidos en ley; y

III. Las observaciones que en su caso, haga la autoridad.

#### Artículo 21.

Requisitos de la resolución

I.- La resolución del Consejo General deberá estar fundada y motivada. Se emitirá dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud.

#### Artículo 23

Plazo para expedir la convocatoria

I.- Si se declara procedente el Referéndum, se expedirá la convocatoria dentro de los cinco días hábiles siguientes de emitida la resolución.

<sup>187</sup> Ibid PUERTAS GOMEZ, Gerardo. *Estudio comparativo y propuestas de reforma*. s.p.

(2) Les mesures de restructuration du territoire fédéral sont prises par une loi fédérale, qui doit être ratifiée par votation populaire. Les Länder concernés doivent être entendus.

(3) La votation populaire a lieu dans les Länder dont le territoire ou des portions de territoire sont appelés à former un Land nouveau ou à faire partie d'un Land aux frontières modifiées (Länder concernés). Le vote porte sur la question de savoir si les Länder concernés doivent demeurer tels quels, s'il faut former un Land nouveau ou modifier les frontières d'un Land. La votation populaire en vue de la formation d'un nouveau Land ou de la modification des frontières d'un Land est définitivement adoptée si, dans le futur territoire et dans l'ensemble des territoires ou portions de territoire du Land concerné, qui sont appelés à changer d'appartenance dans le même sens, une majorité approuve la modification. Elle n'est pas adoptée si la majorité refuse la modification dans le territoire d'un des Länder concernés ; il n'est toutefois pas tenu compte de ce refus si dans une portion de territoire, dont il s'agit de modifier l'appartenance au Land concerné, une majorité des deux tiers approuve la modification, hormis le cas où dans l'ensemble du territoire du Land concerné une majorité des deux tiers la rejette.

(4) Si dans une aire économique urbaine d'un seul tenant et bien délimitée, dont les différentes parties se trouvent dans plusieurs Länder et qui compte au moins un million d'habitants, un dixième des électeurs ayant le droit de vote aux élections au Bundestag demande par initiative populaire que cette aire appartienne à un seul Land, une loi fédérale interviendra dans un délai de deux ans pour décider que l'appartenance à un Land sera modifiée conformément à l'alinéa 2 ou qu'une consultation populaire aura lieu dans les Länder concernés.

(5) La consultation populaire a pour objet de constater que la modification de l'appartenance à un Land proposée par la loi est approuvée. La loi peut

soumettre à la consultation populaire des propositions différentes, mais pas plus de deux. Si une majorité approuve une proposition de modifier l'appartenance à un Land, une loi fédérale doit déterminer dans les deux années si l'appartenance sera modifiée conformément à l'alinéa 2. Si une proposition soumise à la consultation populaire est approuvée dans les conditions prévues à l'alinéa 3, 3 et 4 phrases, une loi fédérale portant création du Land proposé devra intervenir dans les deux années suivant la consultation populaire, sans qu'il soit encore besoin d'une ratification par votation populaire. »<sup>188</sup>

Como lo hablamos mencionado, cuando tocamos el apartado relativo a la iniciativa popular en Alemania destacamos que la adopción del modelo democrático semidirecto en ese país, queda de manifiesto en tres mecanismos concretos: la iniciativa, el referéndum y la encuesta.

En cuanto a la segunda figura, la Carta Magna alemana se adhiere a la acepción stricto sensu de referéndum. Éste opera exclusivamente para la aprobación de leyes que se

<sup>188</sup> Artículo 29. Reorganización del territorio federal. (2) Las medidas de la reestructuración del territorio federal son tomadas por una ley federal, que se debe ratificar por la votación popular. El Lander referido debe ser oído. (3) la votación popular ocurre en Lander del cual el territorio o de las porciones del territorio tenga que formar parte del territorio nuevo o pertenecer a la frontera modificada (Lander referido). El voto se relaciona con la cuestión de saber si Lander referido debe permanecer o si es necesario formar un territorio nuevo o modificar las fronteras del territorio existente. La votación popular para la formación del nuevo territorio o de la modificación de las fronteras del territorio existente se adopta en definitivo si, en el territorio futuro y en el conjunto de los territorios o de las porciones del territorio existente que tenga que cambiar, una mayoría aprueba la modificación. No se adopta si la mayoría rechaza la modificación en el territorio del Lander referido; sin embargo no se toma cuenta esta denegación si en una porción del territorio, de la cual, la cuestión es la de modificar la calidad del territorio referido y una mayoría de las dos terceras partes aprueba dicha modificación, excepto en el caso de que en el territorio, una mayoría de dos terceras partes de la rechace totalmente. (4) si en un territorio determinado que sostiene la superficie económica bien delimitada, en donde varios integrantes "Lander" y de la cual cuenta por lo menos a millón de habitantes, la décima de los votantes que tienen el derechos al voto en las elecciones al Bundestag requieren por iniciativa popular que esta superficie pertenezcan solamente a un territorio, una ley federal intervendra en el plazo de dos años para decidir la reorganización del territorio y como sera modificado de acuerdo con el subpárrafo 2 o a que una consulta popular ocurrira en Lander referido. (5) la consulta popular tiene la finalidad de observar que la modificación de la calidad del territorio propuesto por la ley es aprobada. La ley puede someter a diversas votaciones la consulta popular, pero no más a que dos. Si la mayoría aprueba una votación para modificar la extensión de un determinado territorio, una ley federal debe señalar en los dos años próximos si dicha modificación de determinado territorio, es modificada de acuerdo con el subpárrafo 2. Si una votación sometida a la consulta popular es aprobada bajo condiciones consideradas como lo establece el subpárrafo 3, 3 y 4, una ley federal que crea un nuevo territorio propuesto, tendra que intervenir en los dos años que sigue a la consulta popular, sin que ello sea necesario una ratificación por medio de la votación popular."

refieran a "medidas de reorganización del territorio federal", para las que se "requiere la confirmación", expresada por el voto de por lo menos la mayoría de los ciudadanos del "Land", territorio o zona afectados. "La encuesta, finalmente, tiene por objeto determinar si cuenta con adhesión popular un cambio de la pertenencia regional" que se propone."<sup>189</sup>

### 3.2.2.2.- España.

La Carta Magna de esta nación, prevé el referéndum para ser aplicado en un número amplio de casos, afirmando que "las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos" mediante convocatoria del rey, a propuesta del presidente de gobierno previamente autorizada por el congreso de los diputados y en los términos indicados por las leyes ordinarias. Además postula el referéndum obligatorio para las materias constitucional y de estatutos autonómicos.

De esta manera tenemos que si se plantea una revisión total a la Constitución o una modificación a la misma que signifique cambios a las disposiciones preliminares, en los derechos y las libertades de los ciudadanos o en la corona, deben ser aprobadas por el voto popular. Cualquier otra reforma constitucional, cuando así lo solicite por lo menos el diez por ciento de los miembros de alguna de las cámaras legislativas, podrá también ser objeto de este requisito.

"La entrada en vigor de los Estatutos de las Comunidades Autónomas requiere de la ratificación por el voto de la mayoría absoluta del electorado de cada una de las provincias afectadas, expresado a través de referéndum. Su modificación por otra parte, exige el asentimiento de la mayoría de los ciudadanos de la entidad."<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Ibid. PUERTAS GOMEZ, Gerardo. *Estudio comparativo y propuestas de reforma*. s.p.

<sup>190</sup> op. cit.

### 3.2.2.3.- Italia.

En el caso de la Constitución italiana, el referéndum puede presentarse en los supuestos de reformas constitucionales, legislación o actos jurídicos con valor de ley.

En las revisiones a la Constitución, la ratificación popular, de carácter y con efectos obligatorios, procede una vez aprobado el proyecto por diputados y senadores en dos votaciones, y habiendo transcurrido 3 meses desde su publicación, cuando así lo soliciten la quinta parte de los miembros de una cámara del parlamento, cinco consejos regionales o 500 mil electores. Para que la reforma pueda promulgarse, ésta deberá ser aprobada por la mayoría de los votos válidos. Se exceptúa de dicha posibilidad la propuesta que reciba el asentimiento de por lo menos dos tercios de los miembros de ambas cámaras legislativas en la segunda votación.

A continuación se cita el siguiente precepto constitucional, que nos establece la manera en que ha de realizarse el referéndum al señalar lo siguiente:

“Articolo 75.

E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. (\*)

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum. (\*)

(\*) Con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, è stata disposta l'indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo da svolgersi in occasione delle elezioni del 1989 per il rinnovo del Parlamento europeo.

(\*) Con la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, "Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale", è stato attribuito alla Corte costituzionale il giudizio sull'ammissibilità dei quesito referendari."<sup>191</sup>

De esta manera nos percatamos que la propia Constitución italiana reconoce la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de democracia semidirecta.

La primera está prevista para el caso de la elaboración de leyes ordinarias mediante la propuesta, de parte de al menos 50 mil electores, de un proyecto redactado en forma de artículos, mientras que el referéndum puede presentarse en los supuestos de reformas constitucionales, legislación o actos jurídicos con valor de ley.

“En el caso de las revisiones a la Carta Suprema, y la ratificación popular, de carácter y con efectos obligatorios, procede una vez aprobado el proyecto por diputados y senadores en dos votaciones, y habiendo transcurrido tres meses desde su publicación, cuando así lo soliciten la

<sup>191</sup> Artículo 75. El pueblo tiene el derecho de deliberar la abrogación, total o parcial de una ley o de un acto tiene valor de ley, cuando lo reclaman cincuenta mil electores o cincuenta Consejos Regionales.

No es admitido el referéndum para leyes tributarias o de presupuesto, de amnistía y de indulto, de autorización para ratificar tratados internacionales. Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de diputados.

La propuesta sujeta a referéndum es aprobada si han participado en la votación la mayoría de los ciudadanos o si es alcanzada la mayoría de los votos validamente expresado.

La ley determinará las modalidades de actuación del referéndum.

Con la ley constitucional del 3 de abril de 1989, número. 2, de un referéndum de dirección sobre el conferimento de un mandato constituyente al Parlamento europeo de desempeñar en ocasión de las elecciones de 1989 para la renovación del parlamento europeo.

Con la ley constitucional del 11 de marzo de 1953, número 1, “normas integrantes de la constitución” Fue atribuido a la corte constitucional el juicio sobre la admisibilidad de las cuestiones referendarias



quinta parte de los miembros de una Cámara del Parlamento, cinco consejos regionales o 500 mil electores.”<sup>192</sup>

Para que la reforma pueda promulgarse, ésta debe ser aprobada por la mayoría de los votos válidos. Se exceptúa de dicha posibilidad la propuesta que reciba el asentimiento de por lo menos dos tercios de los miembros de ambas cámaras legislativas en la segunda votación.

Por lo que se refiere a la legislación y a los actos con valor normativo de ley, el referéndum también de naturaleza y alcances vinculatorios opera mediante iniciativa de cinco consejos regionales o de 500 mil ciudadanos. La confirmación debe darse mediante expresión de la mayoría de los sufragantes y el efecto del rechazo popular es la derogación total o parcial del ordenamiento. El último procedimiento indicado no es aplicable a la legislación en las materias tributaria, presupuestal, de amnistía e indulto, o de aprobación de tratados internacionales.

#### **3.2.2.4.- Suiza.**

Tenemos que el referéndum en la Constitución de este país puede ser obligatorio o facultativo en cuanto a su realización.

Tendra el carácter de obligatorio el referéndum cuando se aplique total del pacto federal y para reformas parciales al mismo, así como para actos gubernativos de emergencia que signifiquen una derogación de la Ley Fundamental.

Tendrá el carácter de facultativo cuando este contemplado para leyes y disposiciones de carácter general, algunos tratados internacionales y actos gubernativos de urgencia que no afecten a la Constitución.

---

<sup>192</sup> Ibid. PUERTAS GOMEZ, Gerardo. *Estudio comparativo y propuestas de reforma*. s.p.

“La revisión total o parcial de la Ley Suprema requiere de la aprobación popular expresada por mayoría de votos de la mayoría de los ciudadanos suizos y por la mayor parte de los cantones, también se necesita alcanzar la ratificación por vía refrendataria, los actos gubernativos de emergencia que impliquen dejar sin efecto alguna disposición del pacto federal.”<sup>193</sup>

Las leyes y las disposiciones de carácter general, los actos de emergencia que no estén contemplados en la Constitución, así como los tratados internacionales que impliquen unificación jurídica, adhesión a organismos, tengan vigencia indefinida, o se refieran a seguridad colectiva o a comunidades supranacionales, podrán ser materia de referéndum, cuando lo exija la iniciativa de por lo menos cincuenta mil ciudadanos o la de ocho cantones. Los consejos legislativos podrán, someter a juicio del pueblo cualquier otro acuerdo de naturaleza internacional.

“Es pertinente apuntar que, aunque aparentemente no postula en forma expresa el principio de la soberanía popular sino el de soberanía cantonal, el primero se desprende claramente de lo señalado por el propio texto constitucional: “La confederación garantiza... los derechos y las atribuciones que el pueblo confiere a las autoridades”. Además, establece el derecho de voto y la elección popular directa para los miembros del Consejo Nacional, así como la iniciativa para revisión constitucional y el referéndum para reformas a la Carta federal, leyes ordinarias o actos administrativos de carácter general.”<sup>194</sup>

El derecho de los ciudadanos suizos a participar en todas las votaciones en materia federal es proclamado por la Constitución. El referéndum puede ser obligatorio o facultativo en cuanto a su realización. El primer supuesto se presenta para los casos de revisión total del pacto federal y para reformas parciales al mismo, así como para actos gubernativos de emergencia que signifiquen una derogación de la Ley Fundamental; el segundo está contemplado para leyes y disposiciones de carácter general, algunos

---

<sup>193</sup> op. cit.

<sup>194</sup> op. cit.

tratados internacionales y actos gubernativos de urgencia que no afecten a la Constitución.

"La revisión total o parcial del Código Supremo requiere de la aprobación popular, expresada por mayoría de votos de los ciudadanos suizos y por la mayor parte de los cantones. También necesitan alcanzar la ratificación por vía refrendataria, los actos gubernativos de emergencia que impliquen dejar sin efecto alguna disposición del pacto federal."<sup>195</sup>

### 3.2.2.5.- Francia.

En el caso de Francia, su Ley Suprema proclama que esa nación es "una república indivisible, laica, democrática y social" y que, "la soberanía nacional pertenece al pueblo, quien la ejerce mediante sus representantes o por la vía del referéndum."<sup>196</sup>

Tenemos que el referéndum procede en los casos de reformas a la Constitución o en los de leyes de materias específicas, correspondiendo al Consejo Constitucional de Francia su supervisión.

Toda revisión constitucional aprobada por los órganos legislativos debe ser sometida obligatoriamente a la ratificación popular.

De esta manera tenemos que se exceptúan las reformas que el presidente de la república someta al parlamento, convocado al efecto como congreso, y que merezcan el voto favorable de por lo menos tres quintas partes de los representantes.

Por otra parte se incluye el referéndum facultativo para proyectos de ley sobre organización de poderes públicos, acuerdos comunitarios o tratados internacionales que signifiquen una modificación al funcionamiento de las instituciones constitucionales. Tiene potestad para convocar a la ciudadanía el presidente de la república a propuesta del gobierno.

---

<sup>195</sup> op. cit.

<sup>196</sup> op. cit.

En apoyo a lo antes expuesto se citan los preceptos constitucionales que contemplan al referéndum como mecanismo de democracia participativa.

« Article 2.

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la « Marseillaise ».

La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Article 3.

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Article 4.

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.

Article 89.

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. »<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Artículo 2. La lengua de la república es francés. El emblema nacional es el tricolor, azul, blanco, rojo. El himno nacional es la "Marseillaise". La modernidad de la república es "libertad, igualdad y fraternidad". Su principio es: el gobierno de la gente, por la gente y para la gente.

Artículo 3. La soberanía nacional pertenece a la gente que la ejercen por medio de sus representantes y de la manera del referéndum. Ningún grupo ó individuo puede hacer uso de ella. El voto puede ser directo o indirecto bajo condiciones consideradas por la constitución. Es siempre universal, igual y secreto. Se dan derecho para votar, bajo

De tales disposiciones se desprende que el país galo tiene como modelo de organización política la democracia semidirecta, estableciendo al referéndum como la instancia por la que el electorado ejerce su potestad pública sin intermediarios. Éste procede en los casos de reformas a la Constitución o en los de leyes de materias específicas, correspondiendo al consejo constitucional su supervisión.

Toda revisión constitucional aprobada por los órganos legislativos debe ser sometida obligatoriamente a la ratificación popular. Se exceptúan de este requisito las reformas que el presidente de la república someta al parlamento, convocado al efecto como congreso, y que merezcan el voto favorable de por lo menos las tres quintas partes de los representantes.

Por otra parte, se incluye el referéndum facultativo para proyectos de ley sobre organización de poderes públicos, acuerdos comunitarios o tratados internacionales que signifiquen una modificación al funcionamiento de las instituciones constitucionales. Tiene potestad para convocar a la ciudadanía el presidente de la república, a propuesta del gobierno.<sup>198</sup>

### 3.2.2.6.- Brasil.

En lo relativo al referéndum, tenemos que la Constitución brasileña establece que "la autorización para su convocatoria es potestad del congreso, el cuál va a proceder para

---

condiciones determinadas por la ley, todos los nacionales franceses de ambos sexos, gozan de sus leyes civiles y derechos políticos. La ley apoya la igualdad de acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas.

Artículo 4. Los partidos y agrupaciones políticas contribuye a la expresión del voto. Se forman y continúan su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia. Contribuyen a la puesta en práctica del principio indicado con el subpárrafo del artículo 3 bajo las condiciones determinadas por la ley.

Artículo 89. La iniciativa de la revisión de la constitución pertenece en común al presidente de la república, en una convocatoria del primer ministro a los miembros del parlamento. El proyecto o la convocatoria para una revisión se debe votar por los dos asambleas en términos idénticos. La revisión se realiza al final, después de ser aprobada por el referéndum. Sin embargo, el proyecto de la revisión no se presenta en el referéndum cuando el presidente de la república decide someterla al parlamento convocado en el congreso; en este caso, el proyecto de la revisión no es aprobado. El congreso es la asamblea nacional francesa. Ningún procedimiento de la revisión no puede ser iniciado o ser continuado cuando se restringe la integridad de la soberanía del pueblo. La forma republicana del gobierno no puede ser el tema de una revisión.

<sup>198</sup> Ibid. PUERTAS GOMEZ, Gerardo. Estudio comparativo y propuestas de reforma. s.p.

que la población directamente afectada sobre una determinada situación jurídica, apruebe la modificación de límites de entidades federales y municipios, así como la creación de nuevos estados o territorios.”<sup>199</sup>

### 3.2.2.7.- Uruguay.

Respecto al referéndum, la Constitución uruguaya exige el 25% de la ciudadanía para consultar a favor o en contra de leyes, sin que dicho recurso pueda solicitar la legislación en los ámbitos de tributos, ni en áreas reservadas al presidente de la República como exenciones fiscales, deuda o empleos públicos, salarios y precios.

Frente a los decretos de las juntas departamentales se prevé de igual forma la solicitud popular en el mismo sentido.

En apoyo a lo antes expuesto se citan los artículos 79 y 304 de dicha Ley Suprema que vienen a señalar el procedimiento correspondiente para llevar a cabo el mecanismo de referéndum, los cuales mencionan lo siguiente:

“Artículo 79.- La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición.

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

---

<sup>199</sup> op. cit.

Artículo 304.- La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales.”

### 3.2.2.8.- Venezuela.

La Constitución venezolana señala como medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

Por lo que hace al referéndum tenemos que las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a este mecanismo, el cuál recibirá la denominación de “consultivo”, cuando sea solicitado por iniciativa del presidente o presidenta de la república en consejo de ministros; por acuerdo de la asamblea nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menos del 10% de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal.

Otras de las materias para someter a referéndum son las leyes y los decretos.

Para apoyar lo que hemos mencionado se citan los siguientes artículos constitucionales, que regulan el procedimiento de referéndum contemplado en la Carta Magna de dicho país.

“Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.



También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten.

Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Artículo 73. Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco

por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley.

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.”

### 3.2.2.9.- Colombia.

El referéndum en la Ley Suprema de Colombia se puede dar para dejar sin efecto una reforma constitucional para derogar una ley o para aprobar ciertos cambios en la organización territorial.

En el caso de reformas constitucionales, el referéndum es de tres tipos, el primero se presenta por convocatoria obligatoria del congreso, cuando se trata de modificaciones relativas a derechos fundamentales, garantías individuales, procedimientos de participación popular o normas sobre el poder legislativo; el segundo se da a iniciativa del gobierno o del cinco por ciento de los ciudadanos, para otro tipo de cambios a la Carta Magna. Finalmente por disposición de una ley del congreso se puede solicitar el voto del pueblo para decidir la convocatoria a una asamblea constituyente. Para el referéndum derogatorio de leyes se requiere la solicitud de al menos 10% de la ciudadanía y el voto negativo de la mayoría más uno de los electores que representen una cuarta parte del censo.

Un supuesto especial es la votación que se exige para la conversión de una región en entidad territorial, ello reclama la aprobación de la mayoría de los ciudadanos afectados directamente.

A continuación se transcriben los siguientes preceptos constitucionales que sirven de apoyo a lo que hemos venido mencionando:

“ARTICULO 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.

La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

ARTICULO 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

ARTICULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos.

Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

ARTICULO 376. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral.

La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

ARTICULO 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

ARTICULO 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2."

### **3.3.- Falta de regulación de los mecanismos de democracia participativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **3.3.1.- Antecedentes.**

Tanto la iniciativa popular como el referéndum estuvieron regulados por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1977, la cuál en su artículo 73 fracción sexta, base segunda señalaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 73.- El congreso tiene la facultad:

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

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

Cabe mencionar que la exposición de motivos de esta reforma a dicho precepto constitucional, pretendía estimular la vida política en el Distrito Federal (capital federal), en donde mediante la iniciativa popular y el referéndum se trataba de incentivar la expresión del electorado e incitarlo a una participación activa en la elaboración de textos relativos al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en la administración de los principales servicios públicos capitalinos, buscando que a través de los mecanismos mencionados se logrará fortalecer una conciencia política y una responsabilidad cívica del ciudadano.

De esta manera nos damos cuenta que solamente se utilizaba este instrumento en el Distrito Federal y únicamente para crear ciertos cuerpos normativos, por su puesto de una manera potestativa, prueba de ello es la siguiente tesis de jurisprudencia, que a continuación se enuncia.

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: P. XL/95

Página: 76

**REFERENDUM. LA REFORMA DEL ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA.** El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el período citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinaran, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por Decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido sometido a referéndum. Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho proceso, porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo.

Amparo directo en revisión 480/94. Lidia Arenas de Peña. 17 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diez de julio en curso, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XL/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a once de julio de mil novecientos noventa y cinco."

Durante el transcurso de nuestra historia han existido pequeños esbozos de mecanismos que han puesto de manifiesto la aparente participación del pueblo mexicano en las decisiones políticas fundamentales de nuestro país, tal es el caso de las siguientes dos citas que van a darnos algunos precedentes de la breve historia del referéndum en nuestro país:



"En 1867, el referéndum fue practicado por Benito Juárez, cuando, "... al enviar las convocatorias para las elecciones de 1867, don Benito deseaba fortalecer su posición pidiendo la reforma de la Constitución por medio de un referéndum, no previsto por la ley suprema."<sup>200</sup>

Cabe mencionar que este referéndum no tuvo éxito, ya que como se menciona, este mecanismo no estaba reconocido en el texto constitucional de 1857 y por ello era anticonstitucional.

"El 8 de enero de 1916 se expide una "Ley sobre la sujeción de la Ley al Plebiscito" creado por el Consejo Ejecutivo de la Nación de origen zapatista. Dicha ley proponía "... la práctica del voto no solamente con el fin de elegir mandatarios o representantes del pueblo, sino lo que es más trascendental, (constituyendo el único sello de legitimidad en los actos de soberanía nacional) con el de aprobar las leyes por medio del voto popular, cuya práctica se ha llamado plebiscitaria o referéndum."<sup>201</sup>

A manera de comentario tenemos que esta ley no fue aplicada ni influyó en los trabajos del Congreso Constituyente de 1917.

Como lo habíamos mencionado cuando hablamos de la iniciativa popular, el referéndum también estuvo regulado por primera vez en nuestra Constitución en el año de 1977, y solamente se utilizaba este instrumento en el Distrito Federal para crear ciertos cuerpos normativos al arbitrio de la autoridad competente.

### 3.3.2.- La imagen del "líder" en México.

La facultad de delegar el poder político en manos de una sola persona o de un grupo determinado, ha permanecido inherente en nuestra forma de pensar y de actuar como sociedad, prueba de ello es que a través de nuestra historia, el pueblo mexicano,

<sup>200</sup> MÁRQUEZ HERNÁNDEZ, Rosario Selene, *Implantación del referéndum en el sistema constitucional mexicano*. Tesina para el Seminario de derecho constitucional y parlamentario del segundo milenio, Biblioteca del II. Congreso de la Unión, Carpeta número 9, Número de lista 149, pag. 5

<sup>201</sup> op. cit. Véase cuarto párrafo.

siempre ha tenido la necesidad de ser guiado como rebaño a través de un pastor, que ha sido denominado de diversas formas.

A continuación haremos un breve trayecto a través de nuestra historia, para comprobar lo que hemos venido anunciando.

Tenemos que en nuestra cultura madre, la olmeca, el poder político estaba en manos de los sumos sacerdotes, dando como consecuencia un gobierno teocrático, el cuál regía todos los aspectos de la vida cotidiana en esta sociedad.

En el caso de Teotihuacan, tenemos, que la forma de su gobierno estaba depositado también en los sacerdotes.

Hay que mencionar, que tanto en la cultura olmeca como en la teotihuacana, existen pocas fuentes que proporcionen datos relevantes sobre la forma de organización del poder político en estas sociedades.

En el caso de los mayas, tenemos que la forma de distribución del poder político era similar a la Grecia, ya que existían ciudades-Estado que estaban gobernadas por su respectivo poder político, todas ellas, formaba parte de la liga del mayapan, la cuál tenía fines políticos, económicos y militares que tratarían de proteger a dichas ciudades-Estado.

La presente cita nos da una visión un poco más clara de la estratificación política de esta sociedad.

“Los mayas formaban una sociedad muy jerarquizada. Estaban gobernados por una autoridad política, el Halach Uinic, jefe supremo, cuya dignidad era hereditaria por línea masculina, y el Ah Kin, sumo sacerdote. El jefe supremo delegaba la autoridad sobre las comunidades de poblados a jefes locales o bataboob, capataces de explotación agrícola que cumplían funciones civiles, militares y religiosas. La unidad mínima de producción era la familia campesina, que cultivaba una milpa, parcela desbrozada sin la

tala de árboles, ya que para los mayas los árboles, en especial la ceiba, eran sagrados.”<sup>202</sup>

En esta cita, nos damos cuenta de lo que hemos venido anunciando, en donde el poder político se depositaba en la figura del Hlach Uinic, como una especie de rey, ya que su mandato era de origen divino; más a bajo de la estructura jerárquica se encontraban los batabob, que eran los jefes locales de las respectivas comunidades.

Durante el reinado de los aztecas, tenemos que la detentación del poder político se encontraba en manos de los emperadores aztecas, los cuales a través del tiempo fueron modificando sus facultades, prueba de ello es la siguiente cita:

“El poder en México ha tomado diversas configuraciones, cuyos antecedentes se remontan a tiempos prehispánicos, durante el reinado azteca de Acamapichtli (1376 – 1396). Posteriormente, Huitzilihuitl se consagra como el gran Tlatoani (1396 – 1417), y Chimalpopoca hereda esta representación; luego viene la figura del “gobernante” que recae en Izcóatl (1417 – 1440). Moctezuma es calificado como “el líder de la alianza (1440 – 1469); Axayácatl es el primer emperador mexicana (1469 – 1481); bajo esta forma de gobierno ejerciendo el mando Tizozic, Ahuitzol y Moctezuma II. Ante la decadencia del Imperio (1520), Cuitláhuac es ungido como el “gran Tlatoani” Más tarde Cuauhtémoc revive la tradición imperial y es nombrado “emperador mexicana” (1520 – 1524).”<sup>203</sup>

A la llegada de los españoles, éstos introducen en el territorio conquistado una mezcla de tradiciones europeas, que al contacto de cultura indígena, dieron origen al mestizaje en todos los aspectos de la vida, generando como consecuencia que a lo largo de tres siglos, tiempo que duró la colonización española en nuestro país, el ejercicio del poder político quedó en manos de los nobles peninsulares, españoles nacidos en el país

<sup>202</sup> Ibid. MICROSOFT WINDOWS. *Enciclopedia Encarta*. Maya, s.p.

<sup>203</sup> ARMENDARÍZ, Isidoro, *Amarres del presidencialismo*. Centro de Estudios para el desarrollo S. C., México, 2001, pág. 40.

ibérico, generando un enorme descontento entre los demás sectores de la población, que generaría posteriormente una lucha armada.

Ya en tiempos de la guerra de independencia Miguel Hidalgo, instituye la figura de "generalísimo", como forma de mando, la cuál hereda Ignacio Allende, posteriormente Ignacio López Rayón se convierte en "primer jefe de la revolución insurgente" y la figura del "generalísimo" retorna con Morelos.

Al concluir la guerra de independencia se instaura la República Federal, en donde se instaura por primera vez la figura del sistema presidencial, cuyo titular del poder ejecutivo fue Guadalupe Victoria.

Cabe mencionar que en 1822 Iturbide fue proclamado emperador con el nombre de Agustín I., y esta forma de gobierno nos da como resultado el primer imperio en nuestro país.

El conflicto entre los centralistas que era el grupo conservador formado por líderes religiosos, terratenientes, criollos y oficiales del ejército, decididos a mantener una forma de gobierno centralizada y los partidarios de un gobierno federal que era la facción liberal y anticlerical que apoyaba el establecimiento de estados soberanos unidos en una federación, además del apoyo social a los indígenas y a otros grupos oprimidos.

En 1833 López de Santa Anna fue elegido presidente, poco después de su llegada al poder, su política centralista involucró a la nueva república en una guerra, a partir de su primera elección presidencial, se inició el proceso de sus ausencias interesadas, el nombramiento y destitución de presidentes y políticos, a los que manejaba a su antojo. Fue presidente y dejó de serlo en siete ocasiones.

En 1841 rechazó la Constitución liberal de 1824 y se proclamó a sí mismo presidente de México, con poderes dictatoriales. Intentó implantar la monarquía, resistió al levantamiento popular, y fue derrocado en 1845.

Durante la intervención de francesa en nuestro país, los invasores impusieron un gobierno provisional a cargo del archiduque Maximiliano de Habsburgo.

De 1864 a 1867 Maximiliano I y su esposa Carlota gobernaron el Imperio, el segundo imperio que hemos registrado en nuestra historia nacional.

Porfirio Díaz gobernó México como un autócrata desde 1876 hasta 1911, exceptuando el periodo de 1880 a 1884, cuando nominalmente el poder estuvo en manos de uno de sus colaboradores, a continuación exponemos la presente cita que viene a confirmar lo que hemos ido mencionando de dicho régimen:

“Y es que Díaz se había adueñado ya de todos los resortes del poder, llegando a convertirse no precisamente en un gobernante, sino más bien insustituible. En lugar de partidos de oposición, no surgieron si no grupos de aduladores que, proclamándolo el hombre necesario, y no viendo en él sino a una especie de “providencia terrenal”, habrían de constituirse bajo los nombres de “Círculo de Amigos del Gral. Porfirio Díaz” y “Círculo Nacional Porfirista”; y tanto uno como otro no sería eco, en consecuencia, sino del arbitrio supremo del dictador.

A un grado máximo se había centralizado, así, el poder; poco a poco había venido minando, Porfirio Díaz, el poder de los gobernadores, y ya no fueron sólo las autoridades constituidas las que llegaron a depender absolutamente de aquel a quien no hubo vacilación para calificar como “Gran Protector”, sino que pareció desaparecer por completo todo intento para hacer real una República que sólo lo era ya de nombre, pues es de la esencia de ésta, la renovación de unos gobernantes que dejaron de hacerlo por varios lustros, al grado de que bajo el nombre de “porfiritos” llegaron a ser conocidos varios gobernantes estatales.

Para las nuevas generaciones la dictadura significaba la renuncia a toda esperanza de dirigir la política nacional. La inquietud política de ellas,

empero, hubo de ser canalizada a través de encauzamiento científico de un gobierno que se vieron resignadas tan sólo a compartir. Muy explicable es, pues, su intención en instituir de nuevo la vicepresidencia de la República, sin atender desde luego a las amargas experiencias y muy justificadas apreciaciones por las que llegó a ser suprimida en nuestro medio esta non – grata institución; y no dejaban de considerar, además, la posibilidad – comenta Iturriaga “de adviniese una acefalia gubernamental, provocada por los fuertes catarros del dictador”, toda vez que llegaron a estimar que era la muerte el único elemento antirreleccionista que subsistía en la República.”<sup>204</sup>

En 1908 Díaz anunció que recibiría con gusto un candidato opositor para las elecciones de 1910, a fin de demostrar su respeto por la democracia. El candidato propuesto por el grupo liberal fue Francisco I. Madero. La influencia de Madero aumentó y, a pesar de que estuvo un tiempo encarcelado, el dirigente liberal se volvió cada vez más activo. Después de que Díaz fuera reelegido en 1910, Madero fue reconocido como el líder de la revolución popular. Díaz fue obligado a renunciar en 1911 e inmediatamente después abandonó México.

Madero fue elegido presidente en 1911, pero no fue lo suficientemente enérgico para terminar la contienda política y militar, en virtud de que según la visión de la revolución de este caudillo era política, consistente en una alternancia del poder y no social, como lo percibían los demás revolucionarios, prueba de ello es la presente cita, la cuál señala además:

“Ya vimos cómo el maderismo, que no puede sustraerse, empero, a contemplar tópicos sociales, hubo de ocuparse predominantemente de cuestiones políticas, no pudo dar a

---

<sup>204</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, *La revolución mexicana a través de sus documentos fundamentales*. Instituto Politécnico Nacional, México, 1996, pág. 79.

los reclamos sociales – y ello fue, insistimos, su mayor pecado - la preferente atención que demandaban y que le llevarían al sacrificio de su líder.<sup>205</sup>

Otros líderes rebeldes, particularmente Emiliano Zapata y Francisco Villa, (el primero de éstos, precursor de la etapa social de la lucha armada) se negaron a someterse a la autoridad presidencial, dichas discrepancias entre los líderes revolucionarios y Madero, se debieron a que éste optaba por decisiones legalistas que en muchas ocasiones contrariaban a los problemas sociales, tal es el caso de los reclamos agrarios de los pueblos, ello ocasionó que dichos líderes llegaran a expresar su descontento y levantarse en armas contra Madero, a continuación se cita lo que Zapata en algún momento le llega a reclamar a éste, por la falta de cumplimiento del artículo tercero del Plan de San Luis: "Acuérdese usted, señor Madero, de que al pueblo no se le engaña, y si usted no cumple con sus compromisos, con estas mismas armas que lo elevamos, lo derrocaremos."<sup>206</sup>

El embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, le retiró su apoyo a Madero cuando vio que no era posible la negociación, optando por respaldar a sus opositores. Victoriano Huerta, jefe del ejército de Madero, conspiró con los líderes rebeldes y en 1913 se apoderó del control de la capital. Huerta se convirtió en dictador y, cuatro días después de asumir el poder, Madero fue asesinado.

Comenzaron nuevas rebeliones armadas bajo los mandos de Zapata, Villa y Venustiano Carranza, y Huerta renunció en 1914. Carranza tomó el poder ese mismo año y Villa al momento le declaró la guerra.

Carranza fue elegido presidente constitucional en 1917, pero el malestar continuaba.

En 1920, tres de los principales generales, Plutarco Elías Calles, Álvaro Obregón y Adolfo de la Huerta, se rebelaron contra Carranza, quien fue asesinado, y Obregón fue elegido presidente.

---

<sup>205</sup> Ibid. SAYEG HELÚ, Jorge. *La revolución mexicana a través de sus documentos fundamentales*, pág. 128.

<sup>206</sup> Ibid. SAYEG HELÚ, Jorge. *La revolución mexicana a través de sus documentos fundamentales*, pág. 140.

En 1924 Calles fue elegido presidente y comenzó a aplicar reformas constitucionales, especialmente en materia agraria; también rehabilitó las finanzas mexicanas, instituyó un programa de educación y arregló con éxito las disputas con las compañías petroleras extranjeras.

Obregón fue reelegido presidente en 1928, pero fue asesinado meses más tarde por un fanático religioso. La presidencia provisional fue concedida por el Congreso a Emilio Portes Gil. No obstante, la influencia de Calles permanecía como principal fuerza política. Abelardo Rodríguez, socio de Calles, ocupó la presidencia de forma provisional en 1932. Ese mismo año, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el partido del gobierno, proyectó un programa de seis años para un "sistema económico cooperativo tendente hacia el socialismo", incluyendo una ley laboral, obras públicas, repartición de la tierra y el embargo de los terrenos petroleros de posesión extranjera.

El programa del PNR fue puesto en marcha en 1934 con la elección de Lázaro Cárdenas como presidente. Cárdenas hizo hincapié en las reformas agrarias, el bienestar social y la educación.

Sin menospreciar a los presidentes electos constitucionalmente posteriores al general Lázaro Cárdenas, he escogido este lapso, en virtud de que en mi opinión, los personajes ya antes mencionados, reúnen las cualidades de los líderes o caudillos que por su simpatía o terror que reflejaron durante su periodo histórico, lograron su aceptación en el pueblo mexicano y trataron de detentar el poder a toda costa.

Cabe mencionar que este apartado lleva un rumbo paralelo con el apartado "el régimen presidencial en México", que veremos más adelante, solamente que en el segundo, se va a institucionalizar al "líder", a través de la figura del presidente, el cuál tendrá amplísimas facultades, pero ya no actuara con tanta libertad como antes.

Para concluir tenemos que la finalidad de citar este período de nuestra historia, es la de recalcar que nosotros como sociedad siempre hemos ubicado a un líder como cabeza de nuestro gobierno, muchas veces ese líder proviene de origen divino, tal es el caso



del Alach Uniuc en los mayas, que para esta sociedad era el "verdadero hombre", es decir el más alto nivel al que un simple mortal podía alcanzar para mantenerse en contacto con la divinidad, o bien el Tlatoani en los aztecas que era una especie de monarca y jefe de estado, descendiente de su máxima divinidad Huitzilopochtli.

En otras ocasiones nosotros hemos depositado el poder político en manos de los caudillos que a través de la historia con el afán de sobresalir y estar presentes en las decisiones políticas principales se alzan en armas y se llevan la aceptación del pueblo a través del carisma o miedo que reflejan ante el pueblo mexicano, tal es el caso de Antonio López de Santa Ana, que como lo mencionamos, este caudillo de la independencia, jamás tuvo una corriente política y siempre se dejaba llevar por lo que acontecía en ese momento en específico.

En otras ocasiones el líder es impuesto por invasiones, tal es el caso del imperio que trataron de imponer los franceses a cargo del archiduque Maximiliano de Habsburgo.

De todo lo expuesto nos percatamos que nosotros como sociedad nos vemos reflejado como un rebaño, que en cierta manera ha tenido que depender de un pastor "caudillo" o "líder" que se presente en un determinado periodo de la historia, el cuál en base a su carisma o terror que nos imprima logrará nuestra aceptación.

En la mayoría de los casos el líder o caudillo actúa de una manera libre y soberana como cualquier monarca, sin que se tome en cuenta las opiniones del pueblo y mucho menos que exista responsabilidad política, penal, administrativa o de cualquier índole que trate de evaluar el desarrollo de administrar el poder político a cargo de éste.

Aunado a esto tenemos que la mayoría de las veces el líder o caudillo, carece de sensibilidad política.

La situación antes mencionada se ha aplicado durante todo el transcurso de nuestra historia, ya que el monarca, emperador, presidente, dictador caudillo o líder, siempre ha actuado de una manera diversa a las necesidades de sus gobernados, posiblemente retribuyendo los favores que les debe a las clases gobernantes (factores reales de

poder), que facilitaron su ascenso al poder y que están encerrados en una burbuja de la que no permite entrar información, ni dejan salir elementos que faciliten la comunicación entre el gobernante y los gobernados.

### 3.3.3- El régimen presidencial en México.

El régimen presidencial en nuestro país como forma de gobierno ha sido cimentado en base a las razones que hemos venido mencionando sobre la mentalidad y costumbres del pueblo mexicano, en este orden de ideas nos hemos ido percatando que el presidente ha sido la pieza clave del sistema político mexicano y que tiene un enorme predominio sobre los demás órganos de poder político que configuran a nuestro sistema, prueba de ello lo encontramos en la siguiente cita, cuyo autor es Daniel Moreno el cuál afirma lo siguiente: "el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semioficial."<sup>207</sup>

En este orden de ideas Daniel Cosío Villegas menciona lo siguiente: "el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema "con sólo querer o proponérselo".<sup>208</sup>

Por su parte Miguel Covián Andrade, en su obra Teoría Constitucional señala lo siguiente:

"El presidente puede participar en el proceso legislativo en forma relevante, mientras que el congreso interviene en las cuestiones de gobierno marginal. El titular del Ejecutivo esta facultado para "poner en movimiento al congreso" mediante una iniciativa de ley, la cuál una vez aprobada por el congreso es promulgada por el presidente. Si la ley proviene totalmente del

<sup>207</sup> CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo en México*, Editorial: Siglo XXI, México, 1978, pág. 24.

<sup>208</sup> Ibid. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo en México*. pág. 29.

congreso y no resulta conveniente para el presidente, éste puede vetarla, obstáculo para su entrada en vigor que sólo puede superarse mediante una votación calificada de dos terceras partes en ambas cámaras. Esto significa que el titular del ejecutivo además de tener la posibilidad de convencer a los diputados o a los senadores de que no aprueben un proyecto de ley, aprovechando el sistema bicameral, tiene la opción de bloquear la ley, la cuál tiene que pasar por segunda vez por las dos cámaras para sobreponerse al veto. El poder del presidente y su influencia política son tales que nunca ha sido necesario que los titulares del ejecutivo ejerzan este derecho durante la vigencia de la constitución de 1917.”<sup>209</sup>

Dicho autor señala además lo siguiente:

“Como se sabe, el congreso sólo sesiona durante cinco meses al año divididos en dos períodos - del 1º de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril - ,mientras que el ejecutivo esta en funciones todo el año. Esto significa que el presidente ejerce plenamente su competencia, sabedor de que las leyes solamente podrán ser emitidas en determinada época del año, con el elemento adicional de que en su caso pueda vetarlas. En México, las observaciones del ejecutivo deben presentarse en un lapso máximo de diez días, los cuales se computan exclusivamente mientras el congreso está en sesiones, de tal suerte que ese breve plazo pueda convertirse en un periodo de semanas o meses si el veto tiene lugar uno o dos días antes de que concluyan las reuniones ordinarias del congreso.

Los períodos extraordinarios de sesiones del congreso se basan en una convocatoria cerrada.- El congreso puede sesionar también en períodos extraordinarios, es decir, en los meses en que se suspendan los períodos ordinarios. La convocatoria para las sesiones respectivas es emitida

---

<sup>209</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, Editorial Litografía y terminados El Pliego, 2ª ed., México, 2000, pág. 378

siempre por la comisión permanente del congreso de la Unión, por determinación propia o a petición del presidente de la República. Sin embargo, esta convocatoria es “cerrada”, lo cual significa que la cámara o las cámaras que sesionan, solamente pueden conocer de y resolver los asuntos señalados expresamente en ella. Si durante el período extraordinario se presenta una cuestión con relación a la cuál el congreso es competente, pero que no está prevista en la convocatoria, éste no puede discutirla, ni aprobarla, a pesar de estar reunido, teniendo que esperar hasta el siguiente período ordinario para poder hacerse cargo de ella.”<sup>210</sup>

Oscar Carmona Beltrán señala que el presidente interviene en el procedimiento para la formación de leyes en tres actos: la iniciativa de ley, la facultad del veto y la promulgación y aprobación de la ley, y es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley, en muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, además menciona lo siguiente:

“El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de leyes en tres actos: la iniciativa de ley, la facultad del veto y la promulgación y aprobación de la ley ...el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley, en muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión .... Algunas de las iniciativas del presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas.”<sup>211</sup>

Para Maribel Laguan Díaz, el presidente es quien presenta la inmensa mayoría de los proyectos de ley a la consideración del congreso, dicha autora señala:

<sup>210</sup> op. cit. Véase tercer párrafo.

<sup>211</sup> CARMONA BELTRÁN, Oscar. *Proceso Legislativo y algunos aspectos de la técnica legislativa. (Reformas al artículo 71 constitucional)*. Tesina para el Seminario de derecho constitucional y parlamentario del segundo milenio. Biblioteca del H. Congreso de la Unión, Número de lista 49, pág. 21.

“En la práctica, en México es el titular del Poder Ejecutivo quien de manera preponderante ejerce su derecho de iniciar leyes al ser quien presenta la inmensa mayoría de los proyectos de ley a la consideración del Congreso.”<sup>212</sup>

De las citas mencionadas anteriormente nos damos cuenta que el presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.

De conformidad con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley, en la mayoría de las ocasiones los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, para ejemplificar lo antes mencionado tenemos la siguiente cita, la cuál establece:

“En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo federal fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955 el 62% y en 1959 el 95%.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4% de los diputados; en 1947 el 3%; en 1949, el 3%; en 1953, el 3%; en 1955, el 5% y en 1959, el 4%.

Durante el período de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales.”<sup>213</sup>

Por su parte Miguel Cóvian Andrade señala al respecto:

“Prácticamente, la totalidad de las reformas constitucionales que eran aprobadas en México hasta 2000, provenían del presidente y sólo por excepción, éste firmaba las iniciativas “invitando” a hacerlo también al

---

<sup>212</sup> LAGUAN DÍAZ, Maribel. *Proceso legislativo y técnica legislativa*. Tesina para el Seminario de derecho constitucional y parlamentario del segundo milenio, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, Número de lista 129, pág. 11.

<sup>213</sup> op. cit.

legislativo. Hasta fechas recientes (1994) fue modificada en el Senado de manera importante la iniciativa presidencial de reformas que entraron en vigor en enero de 1995, relativa a la seguridad nacional y al control de la constitucionalidad, entre otros temas. Por lo que respecta a leyes ordinarias, siendo conservadores en el cálculo, el noventa por ciento de las que regulan cuestiones políticas, económicas y sociales relevantes, provenían del ejecutivo o debían contar con su beneplácito extraoficial cuando eran apenas proyectos.”<sup>214</sup>

Para concluir debemos tomar en cuenta que en ningún momento pretendemos que se tome una postura en contra del régimen presidencial, lo que pretendemos lograr es tratar de explicar la trascendencia de esta institución política en la falta de mecanismos de democracia participativa, la cuál se ha debido a las múltiples facultades que tiene el titular del ejecutivo federal en la creación y aprobación de leyes, cabe mencionar que dichas facultades las otorga nuestra Ley Suprema y en otras ocasiones son de carácter metaconstitucional que le otorga el sistema político mexicano al presidente.

Es por ello que ante tantas facultades, el presidente no necesita ningún mecanismo de democracia participativa, en primer lugar para tratar de manipular a la población para lograr legitimar sus decisiones como ocurre al utilizar el plebiscito y el referéndum (deformado), en los regímenes militares y en segundo lugar, los mecanismos ya mencionados, utilizados de una forma correcta limitarían el poder político y crearían un verdadero control del mismo, por lo que afectaría sus intereses e iría en contra de determinadas decisiones que llegará a tomar el presidente y que el pueblo (titular de la soberanía) le pudiera reclamar, fincándole cualquier tipo de responsabilidad.

### **3.3.4.- Los partidos políticos.**

Los partidos políticos son organizaciones cuya finalidad es la de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y

---

<sup>214</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural*, Editorial Litografía y terminados El Pliego, México, 2001, pág. 116.

orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

Los partidos políticos, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación, lo antes expuesto encuentra su fundamento en nuestra Carta Magna, la cual en su artículo 41, fracción I, nos señala lo siguiente:

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

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de

éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;"

En este orden de ideas, y a pesar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su Título Segundo, Capítulo Primero: "Del procedimiento del registro definitivo", que las agrupaciones para poder ser registradas como partidos políticos nacionales deben formular una declaración de principios, un programa de acción y estatutos que normen sus actividades, respetando nuestra Ley Suprema, sus principios ideológicos, sociales y económicos que postulen y participando de una forma pacífica y democrática, lo cierto es que en la mayoría de las veces no cumplen con ninguno de los requisitos antes mencionados y lo más triste es que a pesar de que uno de sus múltiples objetivos es la participación política de los ciudadanos, lo cierto es que limitan y en cierta manera prohíben dicha participación al no existir los canales adecuados para que el ciudadano exprese su opinión y haga uso de los mecanismos jurídicos que le otorga la Constitución para poder manifestar al gobernante sus necesidades.

Lo antes expuesto encuentra su fundamento en los artículos 22 al 27 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales que a continuación se enuncian:

"Artículo 22.

1.- La agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

2.- La denominación de "partido político nacional" se reserva, para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.



3.- Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.

#### Artículo 23.

1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

#### Artículo 24.

1.- Para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

#### Artículo 25.

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

#### Artículo 26.

1. El programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

#### Artículo 27.

1. Los estatutos establecerán:

a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas.

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.”

Para comprobar lo que se ha ido mencionando tenemos la opinión de los siguientes autores.

Antonio Girón Hernández señala:

“En lo que corresponde a la creación de leyes, considero que estas deberían ser creadas basándose en la necesidad o necesidades de la población. Lo anterior sale a colación por la problemática que existe, en donde los legisladores, por razones que ellos tendrán, van más por su interés partidista y por un cierto sector de la sociedad que por el bien colectivo.”<sup>215</sup>

Robert Michels en su obra “Los partidos políticos” maneja una postura interesante que en cierta manera sustenta lo que sucede actualmente en nuestro país con respecto a las personas que tienen interés en la creación de los mismos, así como su financiamiento y sus fines, dicho autor señala que las clases aristócratas de un determinado país, al ver que ya no pueden detentar el poder político como en otras épocas y al ver perjudicados sus intereses, optan por los mecanismos legales que les permitan detentar el poder y de esta manera preservar sus privilegios, por lo que la forma adecuada en nuestros días es formando partidos políticos, los cuales van a ir

---

<sup>215</sup> GIRÓN HERNÁNDEZ, Antonio: *Proceso legislativo y técnica legislativa*, Tesina para el Seminario de derecho constitucional y parlamentario del segundo milenio, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, Número de lista 148, pág. 12.

perdiendo su forma elitista en tanto más seguidores posean, a continuación presentamos las siguientes tres citas que vienen a robustecer lo que hemos mencionado:

"Mientras el principio de la monarquía lo libra todo al carácter de un único individuo, de donde resulta que el mejor gobierno de democrático posible no ofrece a la totalidad del pueblo la garantía de un gobierno benévolo y técnicamente eficiente, en principio, la democracia responde ante toda por las condiciones prevalecientes del gobierno, de las cuales es el único árbitro."<sup>216</sup>

"De una vez para siempre nuestra era ha destruido todas las formas antiguas y rígidas de la aristocracia: las ha destruido, al menos, en ciertas regiones importantes de la vida política constitucional."<sup>217</sup>

"El partido político se funda, en la mayor parte de los casos sobre el principio de la mayoría, y siempre sobre el principio de la masa. Resultado de esto es que los partidos de la aristocracia han perdido irrevocablemente la pureza aristocrática de sus principios, aunque se mantiene esencialmente antidemocráticos en sus principios."<sup>218</sup>

Actualmente los medios de comunicación juegan un papel preponderante en la creación o destrucción de "líderes" que por lo general son candidatos de un partido político, los cuales hacen uso de la "mercadotecnia política" y a través de ésta tratan de lograr ganar la simpatía de la población y de esta manera acceder al poder.

Lo dicho anteriormente no significa que estemos en contra de los medios de comunicación, el oponerse a éstos sería oponerse a la evolución del ser humano en sociedad, sino que dichos instrumentos son como todo conocimiento humano, si se

<sup>216</sup> MICHELS Robert. *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Editorial Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 6ª reimpresión, 2003, pág. 47.

<sup>217</sup> Ibid. MICHELS Robert. *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. pág. 48.

<sup>218</sup> Ibid. MICHELS Robert. *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. pág. 49.

utiliza de una manera adecuada logrará el desarrollo pleno del hombre, contrariamente si se usa de una manera incorrecta lo hará caer en el peor de sus vicios, es por ello que denominamos como “mercadotecnia política” a la venta de una imagen de determinado candidato que enajena a los ciudadanos y que corrompen los principios éticos y morales de los medios de comunicación que lejos de informar tienden a obligar a tomar una postura a los ciudadanos, a continuación presentamos la siguiente cita, que lejos de fortalecer lo antes mencionado, sirve de reflexión para tratar de lograr el cambio que se pretende en México:

“Existe una gran coincidencia entre analistas, estudiosos y observadores de la política nacional sobre cuáles serán los más destacados retos políticos que enfrentará México en los albores del siglo XXI: Una mayor participación ciudadana en todas y cada una de las decisiones que afectan la vida de los mexicanos. La nación reclama un equilibrio político real entre los tres Poderes de la Unión, y que el Ejecutivo se somete como constitucionalmente así establece, a la majestad del Poder Legislativo. Que el poder Judicial sea autónomo en sus decisiones y que éstas sean acatadas por los otros Poderes de la Unión. Y que los nuevos líderes, amén de honestos y capaces, posean el atributo que el estadista francés Charles De Gaulle calificó como “grandeur”, grandeza política”<sup>219</sup>

Cabe mencionar que al estar bombardeado el ciudadano con la maquinaria de la mercadotecnia, éste se ve obligado a formar parte de alguna postura que contemple un partido político en específico o en la mayoría de los casos la población toma su decisión conforme a las cualidades que le vea al candidato y es mérito de éste si se convierte en un líder carismático o en un simple competidor por determinada candidatura, sumando además el nivel social, económico y cultural que posea ciudadano, da como consecuencia que ambos factores lleguen a considerar que la democracia es ejercer el derecho al sufragio universal y la alternancia en el poder y no participar de una manera

---

<sup>219</sup> LEÓN MARTÍNEZ, Enrique, *Los medios de comunicación en el proceso político de México*. Instituto Politécnico Nacional, México, 1998, pág. 199.

más activa en la toma de decisiones, es por ello que a continuación presentamos las siguientes dos citas, que vienen a fortalecer lo antes mencionado.

“Es un hecho que los medios masivos de comunicación concentran hoy en día gran parte del gasto electoral en las democracias. En México en el año 2000, 54% del gasto electoral total se concentró en prensa, radio y televisión. La sublevarción estatal para los partidos en la radio y la televisión creció significativamente en los últimos años, pero su importancia esta muy lejos de la del mercado.”<sup>220</sup>

“El concepto de la democracia que tiene los mexicanos varía de acuerdo con los distintos niveles de escolaridad, de información y de sistema de creencias. Sin embargo, independientemente de lo que entienden por democracia, la jornada electoral y el relevo del gobierno cambiaron la manera en que los mexicanos concebían sus sistema político.”<sup>221</sup>

### **3.3.5.- Inexistencia de mecanismos que permitan la participación ciudadana en el proceso legislativo.**

Es a partir de la Constitución, donde se inicia todo el proceso legislativo, tanto para la realización de las reformas constitucionales como para la elaboración de normas de carácter federal.

En nuestro caso la Ley Suprema establece en distintos dispositivos que el Congreso de la Unión es el órgano encargado de producir leyes para toda la Federación y no prevé ningún mecanismo que puede ser utilizado ya sea de una manera directa o indirecta para que el ciudadano pueda participar en la creación, aprobación o rechazo de determinadas normas jurídicas que van a regir la conducta de éste en sociedad.

---

<sup>220</sup> CARRILLO, Manuel y otros, *Dinero y contienda político – electoral. Reto de la democracia. Sección de obras de política y derecho*. Fondo de Cultura Económica, México. 2003, pág. 386.

<sup>221</sup> MORENO, Alejandro, *El votante mexicano. Democracia. actitudes políticas y conducta electoral*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 224.

Lo antes mencionado no significa que nuestro Código Supremo prohíba la realización de los mecanismos de democracia participativa, en virtud de que existen diversos artículos constitucionales (garantías individuales y prerrogativas políticas) que en cierta manera aceptan dicha realización, es por ello que en el respectivo apartado del presente trabajo de investigación vamos a tomar como referencia a los siguientes preceptos constitucionales como pilares en los que se va a sustentar nuestra propuesta, dichos preceptos son los siguientes: artículo octavo constitucional (derecho de petición), artículo noveno constitucional (derecho de reunión y asociación), artículo 39 constitucional, artículo 136 constitucional, entre otros, para tratar de lograr una armonización entre los preceptos constitucionales que a través de nuestra propuesta pretendemos reformar con el texto constitucional existente y de esta manera lograr una amalgama entre la democracia representativa y la democracia participativa. (véase cuarto capítulo).

Emmanuel José González Lemús considera que existe un mecanismo jurídico por medio del cuál el gobernado puede iniciar leyes de una manera indirecta al señalar lo siguiente:

"En México a nivel federal no se contempla dicha iniciativa, pero sin embargo hay una posibilidad que es la vía indirecta, en donde los particulares, así como las corporaciones o autoridades que no tiene expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, pueden conforme al artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 8 y 35 Fracción V de la Constitución, entregar toda petición ante cualquiera de las Cámaras del Congreso."<sup>222</sup>

Dicho autor menciona además:

---

<sup>222</sup> GONZÁLEZ LEMÚS, Emmanuel José. *La iniciativa popular*. Tesina para el Seminario de derecho constitucional y parlamentario del segundo milenio, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, Número de lista 160, pág. 8.



“Como podemos darnos cuenta si contamos con ese derecho, pero es a medias pues cuanta gente lo conoce, además de que esta en un reglamento interno, el cuál tampoco es muy conocido por los ciudadanos; no sería mejor tenerlo estipulado en la Constitución, pero como iniciativa popular, así poder ejercer ese derecho con más frecuencia.”<sup>223</sup>

Para concluir tenemos que cuando se hace referencia al proceso de creación de la norma jurídica, el legislador debe partir de un sentido de responsabilidad social en el que calcule las consecuencias que la nueva norma generará en la convivencia cotidiana de los individuos y que en múltiples ocasiones éstas normas carecen de la responsabilidad ética y política, agregando además la insensibilidad política que poseen nuestros representantes populares, ya que a pesar de la existencia de las comisiones, órganos que sirven para el apoyo del legislador en la creación de normas jurídicas obedeciendo a dichos exámenes y evaluaciones, lo cierto es que en la mayoría de las ocasiones su trabajo dista de la realidad y de las necesidades del pueblo mexicano.

De esta manera nos percatamos que al igual que el ejecutivo, el legislativo posee múltiples facultades, tendientes a la creación de normas jurídicas, por lo que para ellos sería innecesario crear mecanismos de participación ciudadana que pretendan actuar a los gobernados en la tarea legislativa, en virtud de que la Carta Magna solo hace referencia a la democracia representativa, es decir los únicos sujetos facultados para intervenir en el proceso legislativo (según su apreciación), son los representantes populares tales como diputados y senadores, pero hay que hacer mención de que aunque el texto constitucional no haga referencia a la democracia participativa de una manera expresa, lo cierto es que los artículos 8º, 9º, 39 y 41 la toleran y la permiten, trayendo como consecuencia una armonización con los artículos 71 y 72 constitucional.

---

<sup>223</sup> op cit. Véase tercer párrafo.

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **PROPUESTAS DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 71, 72 Y 135 CONSTITUCIONALES TENDIENTES A ACEPTAR A NIVEL FEDERAL LA INICIATIVA POPULAR Y EL REFERENDUM.**

#### **4.1.- INICIATIVA POPULAR.**

##### **4.1.1.- La nueva redacción del artículo 71 constitucional.**

Actualmente el artículo 71 de nuestro máximo ordenamiento, señala que los únicos sujetos facultados para la creación de leyes son el titular del Poder Ejecutivo Federal, los representantes populares y las legislaturas de las distintas entidades federativas que integran nuestro territorio, además de que dicho precepto constitucional señala lo siguiente:

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

Nuestra propuesta versa en el sentido de que un porcentaje de nuestra sociedad (electores), tenga la prerrogativa política de poder asociarse y proponer determinados ordenamientos jurídicos que permitan la convivencia en los distintos grupos de nuestra sociedad, así como la satisfacción de necesidades que nos abruman como sociedad y traen como consecuencia las distintas desigualdades tanto económicas, como políticas, sociales, culturales y demás que visiblemente se pueden observar en nuestro país.

Lo antes expuesto encuentra su fundamento en los artículos 8º, 9º y 39 de nuestra Ley Suprema, que fortalecen a nuestra propuesta y para mejor explicación de la misma, se realizara un respectivo análisis, es por ello que se cita a continuación el siguiente precepto constitucional :

"Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Por lo que hace a este precepto constitucional, tenemos que dicha garantía individual, prevé al derecho de petición, como una prerrogativa de carácter político, la cuál le sirve a los ciudadanos como medio de comunicación entre ellos y los representantes populares, y en donde se puede apreciar que solamente la autoridad estará obligada a dar contestación a los gobernados y no a cumplir todas sus peticiones.

Es por ello que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo octavo constitucional asegura la comunicación que existe entre los gobernados y las autoridades y además define al derecho de petición como:

“La facultad que tienen los gobernados sean personas físicas o morales de solicitar a cualquier autoridad, por escrito de manera pacífica y respetuosa, que realice o deje de realizar un acto propio de su esfera de atribuciones y que supone la correlativa obligación de la autoridad de responder también por escrito y en breve término.”<sup>224</sup>

Vemos en este artículo uno de los pilares que podría sostener a nuestra propuesta en virtud de que a pesar de que nuestra Carta Magna, no señale textualmente los medios de participación ciudadana que actualmente se conocen como posibles instrumentos en la toma de decisiones políticas por parte de los gobernados, lo cierto es que el Constituyente de 1917 dejó abierta la posibilidad de crear los elementos necesarios que pudieran llevar acabo una mayor participación de los gobernados en las decisiones políticas de nuestro país, todo ello, resultado de las diversas luchas sociales que culminaron con en el movimiento armado de 1910 y que generarían la creación de una Constitución ( la de 1917).

---

<sup>224</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de seguridad jurídica*. Colección Garantías Individuales, Editorial Gama Sucesores, S. A. de C. V., 3ª reimpresión, México, 2004, pág. 24.

En el caso de la iniciativa popular, tenemos que el artículo octavo constitucional sería el referente dentro del marco constitucional que abriría la posibilidad de participar en la elaboración de proyectos de ley de una manera directa, respetando siempre las modalidades que contempla este precepto constitucional, al señalar éste que se deberá realizar de una manera pacífica, respetuosa, sin afectar derechos de terceros y respetando siempre las facultades de las autoridades respectivas, en el caso de dicha iniciativa de ley.

A continuación se citan los siguientes criterios relativos a la iniciativa popular, que vienen a ampliar los alcances y limitaciones de nuestra propuesta, dichos criterios establecen lo siguiente:

Como lo señalamos anteriormente, Emmanuel José González Lemús considera que el artículo en comento es un mecanismo jurídico por medio del cuál el gobernado puede iniciar leyes de una manera indirecta al señalar:

“En México a nivel federal no se contempla dicha iniciativa, pero sin embargo hay una posibilidad que es la vía indirecta, en donde los particulares, así como las corporaciones o autoridades que no tiene expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, pueden conforme al artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 8 y 35 Fracción V de la Constitución, entregar toda petición ante cualquiera de las Cámaras del Congreso.”<sup>225</sup>

En contraposición a lo antes señalado tenemos que Felipe Tena Ramírez señala que las iniciativas realizadas por los particulares las rechaza la Constitución de una manera

---

<sup>225</sup> Véase capítulo tercero.

implícita, sin embargo reconoce el mecanismo jurídico por el cuál, de manera indirecta el gobernado puede presentar iniciativas de proyectos de ley y menciona además:

“Por lo que hace a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar el derecho relativo tan sólo a los funcionarios que enumera el artículo 71; sin embargo el Reglamento del Congreso las tiene en cuenta, pues su artículo 61 dispone lo siguiente: “Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda al asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán sin son de tomarse o no en consideración estas peticiones.” Así pues queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones. Aunque el Reglamento no lo dice, debe entenderse que cuando se admite una proposición de particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentará como iniciativa de particular se infringiría el art. 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella.”<sup>226</sup>

Como segundo pilar de nuestra propuesta se encuentra el artículo noveno constitucional, que además de ser una garantía individual y específicamente una prerrogativa de carácter político, en nuestro caso sirve de sustento para acreditar el supuesto de que los ciudadanos se puedan agrupar para poder presentar un proyecto de ley a través de la iniciativa popular, o bien se puedan reunir para solicitar y posteriormente llevar a cabo un referéndum de carácter legislativo o constitucional, es por ello que a continuación se cita el precepto constitucional en comento.

---

<sup>226</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, 34ª ed., México, 2001, pág. 285.

“Artículo 9º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

Cabe mencionar que nuestro Máximo Tribunal considero que el artículo noveno constitucional contempla dos derechos: el de reunión y el de asociación, derechos que son indispensables para realización de los mecanismos de democracia participativa, por lo que a continuación presentamos dicho razonamiento lógico-jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Este artículo garantiza, a un tiempo, la libertad de asociarse y la de reunirse, que no deben ser confundidas.”<sup>227</sup>

A continuación se cita la siguiente tesis jurisprudencia que viene a robustecer lo que hemos estado señalando, en el sentido, de que tanto el artículo octavo y noveno son prerrogativas de carácter político y que al igual que las garantías individuales son inembargables, imprescriptibles e inalienables, es por ello que ningún precepto legal aunque exprese su limitación o restricción, jamás podrá llevar a cabo dichas conductas, en virtud de que son derechos (garantías) que le proporciona el Estado al gobernado, para protección de éste y para poder vivir en sociedad.

#### “Quinta Epoca

---

<sup>227</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de libertad*. Colección Garantías Individuales, Editorial Gama Sucesores, S. A. de C. V., 3ª reimpresión, México, 2004, pág. 135.

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XCVII

Página: 903

**DERECHOS IMPRESCRIPTIBLES (PETICION).** No es necesario un precepto expreso de la ley para que se declare que un derecho es imprescriptible. Sin norma legal, no prescriben los derechos del propietario (o a lo menos algunos de ellos); lo mismo puede afirmarse con relación a los derechos del comunero y a los inherentes a la persona humana, como lo es el de petición, derechos que son inalienables e imprescriptibles, aun en total ausencia de texto: que lo declare. El derecho de petición no conoce límites temporales ni padece restricciones, como no sean las previstas en el artículo 8o. de la Constitución Federal, sin perjuicio de que la autoridad a quien se dirige la promoción, la acuerde en sentido desfavorable al interés del peticionario.

Amparo civil en revisión 2250/44. Compañía de Seguros contra Incendio "Aachen y Munich", S. A. 28 de julio de 1948. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Vicente Santos Guajardo. Relator: Emilio Pardo Aspe."

El siguiente precepto constitucional, nos sirve como tercer pilar de nuestra propuesta, el cuál prevé la posibilidad al gobernado de poder cambiar su forma de gobierno en cualquier momento y en ningún momento se contrapone a lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, sino que son una armonización de lo que el Constituyente de 1917 pretendió lograr al contemplar éste la organización política mexicana, respetando la voluntad del pueblo y de este manera lograr constituirse en una república, en la cual el gobierno tendría que velar por los intereses de la comunidad, oponiéndose a las formas de organización del poder político en cierta forma tiranas por las que había pasado nuestro país a través de su historia, es por ello que a continuación se cita dicho precepto constitucional, el cuál señala lo siguiente:



"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De esta redacción tenemos que Jorge Carpizo, en su obra *La Constitución Mexicana de 1917* nos da un estudio ontológico y teleológico de lo que quiso decir el Constituyente con respecto al detentador de la soberanía y menciona además:

"Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre tiene una tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.

La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rosseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y reside "esencial y originalmente". Originalmente quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo, aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y es "esencial" porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y decidir las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes, pero si no está satisfecho de éstos, los puede cambiar en el momento oportuno.

El artículo continúa diciendo: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"; es la vieja idea de que la forma de

gobierno la determina el pueblo, el amo es el pueblo y la organización política tiene como finalidad: ayudar a hombre a conseguir su felicidad.

"El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.", termina diciendo el artículo 39. La soberanía es una decisión fundamental, es una idea integradora de la constitución y no es - en la terminología de Schmitt - ley constitucional. La decisión fundamental es principalmente un principio sociológico, un principio que nace del mismo ser de la comunidad, de su historia, de sus costumbres y se crea para imponer el orden jurídico. El pueblo que no esta conforme con su gobierno o que se siente oprimido tiene el deber - según los procedimientos jurídicos - de adecuar al ser real que vive y palpita. Tiene el deber de constituir un nuevo gobierno que satisfaga sus necesidades y aspiraciones."<sup>228</sup>

Es por ello que en el presente capítulo, a través de los diversos apartados se va ir desglosando cada una de las partes integrantes de los presentes mecanismos de democracia semidirecta, que pretenden lograr una mayor participación de nosotros como sociedad en el trabajo legislativo, para poder contribuir a la creación de normas más acordes a nuestra realidad.

Obedeciendo a lo antes mencionado, tenemos que la redacción sobre el artículo 71 constitucional, tendría una adición de una nueva fracción (IV), en la que se le reconocería el derecho de poder iniciar leyes a los mexicanos que tengan la calidad de ser ciudadanos y que residan en nuestro territorio nacional, en virtud de que éstos estarían consientes de la problemática por la que pasa nuestra sociedad, por lo que la redacción de dicho precepto constitucional quedaría de la siguiente manera:

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

---

<sup>228</sup> Ibid. CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, pág. 179.

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

**IV. A los ciudadanos residentes en el Estado mexicano, en los términos que establezca la ley respectiva.**

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, **así como las realizadas por la ciudadanía, pasarán desde luego a comisión.** Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

Tomando en consideración la redacción del precepto constitucional mencionado, nos vemos en la necesidad de crear una ley reglamentaria de dicho artículo, por lo que como segunda propuesta tenemos la creación de la ley reglamentaria del artículo 71 constitucional y demás preceptos relativos y aplicables, que en nuestra opinión deberá denominarse “**Ley Federal de Participación Ciudadana**”, la cuál deberá contener un apartado relativo a la integración, regulación, procedimiento y vigilancia de la iniciativa popular, por lo que a continuación se presenta un posible articulado relativo a dicho mecanismo de democracia semidirecta:

Artículo 1.- Los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas populares, de conformidad con lo previsto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por iniciativa popular a aquella prerrogativa política mediante el cuál los ciudadanos presentan ante el Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes, respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éste expedir, bajo los lineamientos de este ordenamiento.

Artículo 3.- Las iniciativas que se presenten deberán ser única y exclusivamente sobre el ámbito de competencia federal. La comisión de enlace desechará de plano toda iniciativa que no se refiera a dicha competencia.

Artículo 4.- La iniciativa se hará por escrito dirigida a la comisión de enlace, la cuál la turnará a la comisión respectiva, en su caso, y deberá de contener:

I.- Exposición de motivos clara y detallada;

II.- Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido;

III.- Los artículos transitorios; y

IV.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, en donde expresamente ratifiquen en sus términos a aquélla. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave de elector y folio de su credencial para votar con fotografía y firma autógrafa.

Artículo 5.- La iniciativa será procedente cuando sea suscrita por el 3%, de los ciudadanos inscritos en el listado nominal del Registro Federal de Electores.

Para los efectos de este artículo, la comisión de enlace solicitará por escrito, al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la existencia de los datos especificados en la fracción IV del artículo anterior.

Artículo 6.- La iniciativa se presentará ante la Oficialía de Partes Común y deberá asentarse el nombre y domicilio de un representante común.

Artículo 7.- La comisión de enlace será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 4 y 5 de esta ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en los artículos mencionados en este ordenamiento, la comisión de enlace hará la prevención respectiva, la notificará al representante común, y le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la

omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la iniciativa y sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha de conclusión del plazo otorgado.

Artículo 8. La comisión de enlace será el órgano encargado de dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de la iniciativa popular en un término de treinta días.

Artículo 9. Decretada la procedencia de la iniciativa popular, se turnará a la comisión respectiva, para que se someta al proceso legislativo en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la normatividad interior del Poder Legislativo.

Si el Congreso desecha la iniciativa popular, sólo podrá ser presentada nuevamente transcurridos dos periodos ordinarios posteriores.

Artículo 10. No podrá llevarse acabo el procedimiento de iniciativa cuando se encuentre en el supuesto de lo establecido por el artículo 29 constitucional, ni tampoco en tiempos de elecciones de representantes populares.

En el caso de la iniciativa popular tenemos que, la redacción del capitulado relativo a ésta, de la Ley Federal de Participación Ciudadana, que se propone, deberá ser homologa con la Ley General del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior del Congreso de la Unión, así como las demás disposiciones relativas al trabajo legislativo.

Como tercera propuesta, tenemos la creación de la denominada “**comisión de enlace**”, la cuál entre sus diversas funciones serían las de:

- a) Recepción de los proyectos de iniciativa popular de ley, los cuales deberán ser presentados en la Oficialía de partes del Congreso de la Unión;
- b) La comunicación entre los representantes populares y los gobernados, por lo que hace a los proyectos de iniciativa popular; es decir en dicha comisión se podrá

consultar el trayecto por el que esta pasando el proyecto de iniciativa, tal como admisión o en su caso desechamiento, discusión, aprobación y sanción, respectivamente;

c) La realización de las diversas notificaciones que por ley se tendrían que realizar, tales como las de carácter personal o las realizadas por estrados o por medio del Diario Oficial de la Federación a los representantes comunes respectivos;

d) La verificación de la documentación y de los requisitos necesarios del proyecto de iniciativa popular, procedentes para la admisión o desechamiento de ésta;

f) Realizaría la procedencia o no de la iniciativa popular en el trabajo legislativo federal.

g) Como su nombre lo indica sería un enlace entre los gobernados, los representantes comunes, las demás comisiones y las autoridades.

Por lo que hace a la relación con las demás comisiones, tenemos que ésta tendrá que turnarle el proyecto de iniciativa a la comisión competente.

h) Como comisión, tenemos que la denominada "comisión de enlace" de dictaminar, informar y opinar, tal y como lo establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de Congreso General.

Lo antes expuesto, encuentra su fundamento en el artículo 93 constitucional, el cuál en su tercer párrafo señala lo siguiente:

"Artículo 93. Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

Por su parte la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 39, nos abre la posibilidad de crear la denominada “comisión de enlace”, ya en dicho precepto legal se señala lo siguiente:

“ARTICULO 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

- I. Agricultura y Ganadería;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comunicaciones;
- VI. Cultura;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Desarrollo Metropolitano;
- IX. Desarrollo Rural;
- X. Desarrollo Social;
- XI. Economía;
- XII. Educación Pública y Servicios Educativos;

- XIII. Energía;
- XIV. Equidad y Género;
- XV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XVI. Fortalecimiento al Federalismo;
- XVII. Gobernación;
- XVIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIX. Justicia y Derechos Humanos;
- XX. Juventud y Deporte;
- XXI. Marina;
- XXII. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XXIII. Participación Ciudadana;
- XXIV. Pesca;
- XXV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
- XXVI. Presupuesto y Cuenta Pública;
- XXVII. Puntos Constitucionales;
- XXVIII. Radio, Televisión y Cinematografía;
- XXIX. Recursos Hidráulicos;
- XXX. Reforma Agraria;
- XXXI. Relaciones Exteriores;
- XXXII. Salud;
- XXXIII. Seguridad Pública;
- XXXIV. Seguridad Social;
- XXXV. Trabajo y Previsión Social;
- XXXVI. Transportes;
- XXXVII. Turismo; y
- XXXVIII. Vivienda.

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"



#### **4.1.1.1.- Ámbito de aplicación de la iniciativa popular.**

Cuando hablamos del ámbito de aplicación de la iniciativa popular nos referimos a los efectos que podrían generar la concretización de ésta, ya materializada en ley en los casos sujetos a la misma; es decir, la aplicación de la iniciativa popular para la creación de leyes, traerá como consecuencia el nacimiento de derechos y obligaciones sobre determinadas situaciones jurídicas específicas.

En nuestro caso, siendo más específicos, la aplicación de la iniciativa popular, tendrá que responder a las siguientes preguntas ¿Quién la puede utilizar? (ámbito personal), ¿Durante cuánto tiempo se pretende utilizar? (ámbito temporal), ¿En donde se aplicará? (ámbito espacial).

Es pertinente señalar que la iniciativa de ley, deberá seguir las mismas reglas que los proyectos de iniciativa de ley, que realizan cotidianamente las cámaras del poder legislativo.

Es por ello que en el presente capitulado responderemos a las incógnitas planteadas anteriormente.

##### **4.1.1.1.1.- Ámbito personal de validez.**

Como lo señalamos en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación, al referirnos al ámbito personal se definió a éste como “aquellos requisitos necesarios, inherentes a la calidad, número y circunstancias de los individuos, para la creación de determinadas normas jurídicas que regulen el comportamiento de los individuos, previstos en los ordenamientos jurídicos.”

Partiendo de esta tesitura tenemos que entre los requisitos necesarios e indispensables de los solicitantes de la iniciativa popular, es que sean primeramente mexicanos y

posteriormente que sean ciudadanos, tal y como lo establece nuestra Carta Magna así como lo dispuesto y regulado en la ley respectiva.

Tomando en consideración la aplicación de la iniciativa popular ya como ley, tenemos que dicho mecanismo deberá observar las reglas establecidas a los cuerpos normativos creados por el poder legislativo, también se tendrá que observar la delimitación o identificación de una determinada norma jurídica sobre a quien debe dirigirse, en donde se podrá observar que tanto es el grado de generalidad de “x” o “y” norma jurídica; es decir si la norma se aplicaría a un grupo social específico o a todos los integrantes de nuestra sociedad, cabe mencionar que Francisco Javier Osornio Corres menciona algo al respecto al señalar:

“La delimitación o identificación del ámbito personal de una norma significa saber con claridad a qué sujetos se dirige; no obstante, ya que una de sus características es su generalidad, la norma entonces debe dirigirse a la mayoría de los ciudadanos. Empero, ese grado de generalidad necesita ser matizado para categorías de sujetos que tienen relación con la problemática que se pretende regular; de ahí que siempre que se hable de normas genéricas haya cierto grado de exclusión hacia los sujetos a quienes no se dirige el mandato.

Algunos autores distinguen las normas genéricas de las individualizadas; las primeras son aquellas que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto sujeto; las segundas, las individualizadas, son las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase determinada. En esta última categoría encontramos, por ejemplo, las sentencias, pronunciadas por los tribunales competentes; en el segundo podemos referirnos a los mayores o menores de edad, a los

sentenciados, a los consumidores, a los trabajadores o empleados, o a los comerciantes, entre muchos otros.”<sup>229</sup>

Obedeciendo lo antes expuesto por el autor mencionado tenemos que las leyes que sean creadas a través del mecanismo de la iniciativa popular tendrán el carácter de ser unas normas jurídicas individualizadas, en virtud de solamente a un sector lo faculta para poder iniciar, en este caso serían los ciudadanos mexicanos (mexicanos mayores de 18 años).

En los dos siguientes apartados distinguiremos quienes serán los sujetos facultados para poder solicitar la iniciativa popular y las autoridades facultadas para poder llevar acabo el desarrollo de dicha iniciativa.

#### **4.1.1.1.1.- Activadores del mecanismo.**

Los activadores de la iniciativa popular deben ser primeramente mexicanos, tal y como lo establece el artículo 30 constitucional, el cuál señala lo siguiente:

“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

---

<sup>229</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Metodología para la elaboración de normas jurídicas*, Instituto Politécnico Nacional. México, 2001, pág. 93

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

Posteriormente los mexicanos deberán reunir la calidad de ser “ciudadanos”, es decir aquellos mexicanos que hayan cumplido 18 años y que tengan además un modo honesto de vivir, tal y como lo señala el artículo 34 constitucional, el cuál viene a robustecer lo que hemos venido mencionando al señalar:

“Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

#### **4.1.1.1.2.- Autoridades encargadas del correcto funcionamiento y de vigilancia de la iniciativa popular.**

Dentro de este apartado tenemos a las autoridades administrativas y a las autoridades judiciales, las primeras encargadas del correcto funcionamiento del mecanismo de la iniciativa popular y las segundas se encargaran de dirimir las controversias que llegaren a presentar durante el trayecto de dicho instrumento de democracia participativa.

#### 4.1.1.1.2.1.-Autoridades administrativas.

Consideramos que el Instituto Federal Electoral, sería el organismo encargado de poder verificar los datos proporcionados por lo solicitantes de la iniciativa popular así como del registro y realización del referéndum legislativo y constitucional, es por ello que a continuación se enuncian lo siguientes argumentos por los que consideramos a dicha institución para apoyar la realización de dichos mecanismos:

A) El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

B) El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

C) Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

D) El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

E) La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. Certeza.- Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

2. Legalidad.- Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3. Independencia.- Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. Imparcialidad.- Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

5. Objetividad.- Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

F) De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

G) El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija.

Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- a) Capacitación y educación cívica.
- b) Geografía electoral.
- c) Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- d) Padrón y listas de electores.
- e) Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- f) Preparación de la jornada electoral.
- g) Cómputo de resultados.
- h) Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- i) Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- a) Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- b) Técnico-ejecutivos: Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- c) Vigilancia: Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Por lo que hace a mi propuesta, y como lo mencione anteriormente, considero que el Instituto Federal electoral, sería el órgano encargado de proporcionar la información necesaria que se necesita para cubrir con los requisitos indispensables para llevar a cabo la realización de la iniciativa popular, ya que como lo hemos visto a través de su larga evolución, dicho organismo, siempre se ha caracterizado por ser un catalizador en la vida democrática de nuestro país, prueba de ello, son las distintas reformas que se han llevado a cabo en nuestro texto constitucional, además de lograr una mejor participación política por parte de la ciudadanía y de esta manera se ha logrado que en

distintas entidades federativas exista una alternancia en el poder entre las distintas correlaciones de fuerzas políticas debido a la celebración de una manera adecuada de los distintos procesos electorales.

Lo antes expuesto encuentra su fundamento en el artículo 41 constitucional, el cuál faculta al Instituto Federal Electoral para realizar los procesos electorales federales, ya que en dicho precepto constitucional, también se menciona que dicho organismo contará con los recursos humanos, materiales y económicos para la celebración de la jornada electoral al señalar en su fracción III lo siguiente:

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

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

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

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con



voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El secretario ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el título cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

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

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 69 los fines del Instituto Federal Electoral al señalar lo siguiente:

"Artículo 69.

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
  - b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
  - c) Integrar el Registro Federal de Electores;
  - d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político – electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
  - e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
  - f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
  - g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
3. Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será la base de su organización.”

Del precepto constitucional y del precepto legal antes invocados, llegamos a la conclusión que el Instituto Federal Electoral es el organismo facultado constitucionalmente de encargarse de verificar los datos proporcionados por los solicitantes de la iniciativa popular, en virtud de que tanto nuestro máximo ordenamiento, así como el código citado lo señala como responsable de llevar a cabo las actividades mencionadas anteriormente, lo cierto es que actualmente cuenta con los medios tecnológicos, económicos y personal operativo que pueden llevar a cabo las tareas antes mencionadas, prueba de ello son las distintas elecciones populares que ha realizado, por lo que dicho organismo sería una herramienta de gran trascendencia en la realización de los distintos mecanismos de participación ciudadana que se llegarán a llevar a cabo.

#### 4.1.1.1.1.2.2.- Autoridades judiciales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene entre sus funciones la de resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, sobre:

- a) Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;
- c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores que violen normas constitucionales o legales;
- d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;
- f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- h) La determinación e imposición de sanciones en la materia, y
- i) Las demás que señale la ley.

Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho.

“Los medios de impugnación son instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar o revocar los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de eficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.”<sup>230</sup>

En materia electoral, la Constitución ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad.

“Así, los medios de impugnación en materia Electoral, son los Recursos y Juicios a través de los cuales los actores o promoventes combaten o luchan contra actos de autoridad que benefician a terceros interesados o comparecientes por, considerar que los actos o resoluciones se han dictado en contra de la constitucionalidad, la legalidad, los principios del Derecho Electoral y por tanto afectan un valor democrático el interés de la sociedad y el orden público.”<sup>231</sup>

El Tribunal Electoral conoce únicamente de aquellos medios de impugnación que las partes legitimadas presenten en los plazos y términos que señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que son los siguientes:

- A) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- B) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;

<sup>230</sup> COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho electoral mexicano*. Porrúa, 3ª ed., México, 2003, pág. 130.

<sup>231</sup> *Ibid.* COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho electoral mexicano*, pág. 131.

C) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

D) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por las consideraciones hechas valer anteriormente, llegamos a la conclusión de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sería el responsable de dirimir las controversias que se suscitaran con respecto a la falta de legalidad y constitucionalidad en el desechamiento de las iniciativas populares o bien que la autoridad responsable, no haya cumplido con lo exigido en la Ley Federal de Participación Ciudadana, es por ello que los solicitantes podrían utilizar los recursos y juicios aplicables a cada situación específica que establece la Ley Federal de Medios de Impugnación.

Lo antes mencionado encuentra su fundamento en el artículo 41, fracción IV, 94, primer párrafo, y 99 fracción V y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1º, 184 y 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En apoyo a lo antes expuesto, se transcriben los preceptos antes mencionados, los cuales fundamentan lo que hemos expuesto reiterativamente en este trabajo de investigación.

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

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

V. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados electorales. El presidente del tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

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

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión



Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados electorales que integren las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”

Por lo que corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tenemos que los preceptos legales antes invocados establecen lo siguiente:

“Artículo 1o.- El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- El tribunal electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V.- Los juzgados de distrito;

VI.- El Consejo de la Judicatura Federal;

VII.- El jurado federal de ciudadanos, y

VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Artículo 184.- De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última ordene de inmediato, sin más trámite, la expedición y publicación del Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político–electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

IV.- Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

V.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI.- Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;

VII.- Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

VIII.- Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

IX.- Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y

X.- Las demás que le señalen las leyes.”

Cabe mencionar que el juicio de amparo no procede en materia electoral, en virtud de que el artículo 73, fracción VII señala como causal de improcedencia de dicho juicio lo relativo a las resoluciones o declaraciones en materia electoral, dicha fracción dispone lo siguiente:

“Artículo 73: El juicio de amparo es improcedente:

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;”

Alberto Del Castillo del Valle en su obra Ley de Amparo Comentada, con respecto a esta causal de improcedencia señala lo siguiente:

“Esta causa de improcedencia del juicio de amparo complementa la hipótesis que prevé ya en ésta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se alude sólo a la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto que en el supuesto de la fracción que nos ocupa, se incluye a todos los órganos jurisdiccionales o electorales del país (Tribunales Electorales locales y organismos encargados de organizar y calificar elecciones, sea federal - Instituto Federal Electoral - o locales - llámense Institutos, Comisiones o Consejos Electorales-).

El supuesto que nos ocupa, se basa en la idea de que el amparo se creó para proteger derechos individuales o civiles (garantías del gobernado), más no para atacar actos en materia electoral, que protegen derechos ciudadanos.

Ante esta causal de improcedencia del juicio de garantías, el legislador ha creado un sistema de medios de impugnación en materia electoral, en cuyos supuestos de procedencia, se tutelan los derechos político-electorales del ciudadano, así como que a través de ellos es dable propender a la defensa del voto popular en los procesos electorales.<sup>232</sup>

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala con respecto a la causal de improcedencia mencionada lo siguiente:

“Ha sido siempre una sana norma la de dejar al Poder Judicial de la Federación al margen de los problemas estrictamente políticos que pudieran suscitarse en relación con los gobernados, ya que quizá su intervención en ellos podría significarle ataques a su independencia y respetabilidad, aparte de que el juicio constitucional, según prevención del artículo 103 de la Carta Magna, tienen por objeto, exclusivamente, resolver las controversias por leyes o actos de la autoridad “que violan las garantías individuales”, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos “de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”; y las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral no encajan en tal prevención.”<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> DEL CASTILLO DE VALLE, Alberto. *Ley de amparo comentada*. Ediciones jurídicas Alma S.A. de C.V., 5ª ed., México, 2003, pág. 241.

<sup>233</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual de juicio de amparo*, Themis, 2ª ed., 20ª reimpresión, México, 2003, pág. 57.

#### 4.1.1.2.- **Ámbito espacial de validez.**

En el caso de este ámbito, nos vemos en la necesidad de tener que saber dónde se va aplicar la norma creada mediante la iniciativa popular, convertida en proyecto de ley, obedeciendo las reglas establecidas en nuestro máximo ordenamiento y a las leyes respectivas, pasando desde luego por un proceso legislativo y siendo aprobada. Partiendo de esta tesitura, tenemos que la delimitación territorial en donde se va aplicar ésta la encontramos en los artículos 42 y 43 constitucionales, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

1. El de las partes integrantes de la Federación;
2. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
3. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
4. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
5. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; y
6. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

#### 4.1.1.3.- **Ámbito temporal de validez.**

Por lo que hace al ámbito temporal de validez tenemos que hacer caso del criterio establecido por Francisco Javier Osornio Corres, que menciona lo siguiente:

"El tiempo durante el cuál se espera que la norma se aplique: a esto se llama vigencia. En este caso una norma puede fijar su propia duración temporal - que puede ser limitado o indefinido- aunque la generalidad de las normas jurídicas se ubican en esta última categoría.

Dentro de las normas con duración limitada se encuentran las que rigen la actividad financiera del Estado: la ley de ingresos y el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación: en el segundo caso se ubica la generalidad de las normas cuyo inicio entra en vigor normalmente, al día siguiente de su publicación, su vigencia dura hasta que otra norma la abroga: la ley de impuestos al valor agregado es un ejemplo claro."<sup>234</sup>

Con respecto a este rubro, tenemos que Trinidad García en su obra *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho* señala al respecto:

"En principio la ley debe aplicarse en los casos que se presenten desde que entre en vigor hasta que deje de tenerlo. Para determinar si es aplicable por estar vigente, hay que saber qué hechos inician su vigencia y cuáles le ponen término. No basta, empero, el conocimiento de estos hechos para resolver en todos los casos el problema del tempo de aplicación de la ley, puesto que en ocasiones ésta se aplica a hechos anteriores o posteriores a su vigencia."<sup>235</sup>

Partiendo de estos criterios tenemos que las leyes que surjan del producto de la iniciativa popular, serán de carácter indefinido, en virtud de que no tendrán una

<sup>234</sup> Ibid. OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Metodología para la elaboración de normas jurídicas*, pág. 93

<sup>235</sup> GARCÍA, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del derecho*, Porrúa, 30ª ed., México, 1998, pág. 105

duración específica, como son las leyes presupuestarias, es por ello que las leyes, producto de la iniciativa popular tendrán un cierto grado de generalidad.

Por lo que hace a la entrada en vigor de dichas leyes producto de la iniciativa popular, obedecerán a las reglas aplicadas a las leyes que surjan del poder legislativo.

#### **4.1.2.- Requisitos de forma de la iniciativa popular.**

Cuando nos referimos en el segundo capítulo relativo al marco conceptual del presente trabajo de investigación, definimos a los requisitos de forma como "aquellos requisitos solemnes, teniéndose a éstos como aquellas materializaciones, instrumentos y/o medios que cubren a la norma jurídica y que juegan un papel determinante en la realización del proyecto de ley."

Partiendo de esta definición, tenemos que los elementos de forma serían aquellos señalados en la Ley Federal de Participación Ciudadana, en el caso de que en nuestra propuesta, el artículo 4 nos exige los posibles requisitos de forma al señalar lo siguiente:

Artículo 4.- La iniciativa se hará por escrito dirigida a la comisión de enlace, la cuál la turnará a la comisión respectiva, en su caso, y deberá de contener:

I.- Exposición de motivos clara y detallada;

II.- Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido;

III.- Los artículos transitorios; y

IV.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, en donde expresamente ratifiquen en sus términos a aquélla. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave de elector y folio de su credencial para votar con fotografía y firma autógrafa.



#### **4.1.3.- Requisitos de fondo de la iniciativa popular.**

Como lo mencionamos anteriormente, cuando nos referimos a los requisitos de fondo, definimos a éstos como aquellos requisitos esenciales que la norma jurídica necesita para cubrir sus finalidades.

Tenemos que el más importante de los elementos de fondo, es la prerrogativa política de iniciar leyes por parte de los ciudadanos, donde dicha prerrogativa estará reconocida en nuestro máximo ordenamiento jurídico.

A manera de ejemplificar lo antes mencionado, tenemos que la nueva redacción del artículo 71 constitucional, reconocería la facultad de participar en la creación de normas jurídicas (leyes), a través del proyecto de iniciativa popular de una determina ley. (Véase nueva redacción del artículo 71 constitucional, fracción IV en concordancia con el artículo 2 del posible capitulado relativo a la iniciativa popular de la Ley Federal de Participación Ciudadana que se propone).

#### **4.1.4.- Normas que pretenda crear.**

Por lo que hace a las normas que pretende crear tenemos que la iniciativa popular, como mecanismo de democracia semidirecta, pretende lograr una mayor participación por parte de la ciudadanía en el trabajo legislativo, por lo que solamente crearía leyes y códigos de carácter federal, respetando la competencia estatal de las distintas entidades federativas, así como la del Distrito Federal.

Cabe mencionar que también existiría la posibilidad de que la ciudadanía a parte de presentar proyectos de iniciativa sobre la creación de determinados ordenamientos jurídicos que no existen y por ende no regulan ciertas situaciones jurídicas en nuestra sociedad y también pudieran presentar proyectos de reforma, derogación o abrogación de determinados cuerpos legislativos que no cumplen con las expectativas de la sociedad y que son incompatibles, con las relaciones jurídicas que pretendan regular.

Hay que recalcar que en el supuesto de que la ciudadanía llegara a utilizar este mecanismo para expresar sus necesidades y sus preocupaciones a través de la creación de ordenamientos jurídicos más adecuados y viables a nuestra realidad como sociedad, lo cierto es que el sentido del proyecto de iniciativa de ley a través de la iniciativa popular, puede que no sea en el mismo que el que pudiera llevar el dictamen realizado por alguna comisión de las cámaras a las que se le turne, prueba de ello son las siguientes tesis de jurisprudencia que sustentan lo antes expuesto al señalar:

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P. LXIX/99

Página: 8

**INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA.** El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su Gobierno Interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien,

una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIX/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P. LXVII/99

Página: 10

**INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN NI, POR ENDE, CONSTITUYE TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, conforme al cual las funciones de producción de

normas legales, ejecución de actos políticos y administrativos y resolución de controversias, se atribuyen, respectivamente, a órganos de poder específicos y distintos entre sí, destacando que por lo que toca a la función legislativa, por regla general debe ejercerse por un órgano colegiado, admite como únicas excepciones de carácter extraordinario los casos de suspensión de garantías individuales y regulación del comercio exterior, las cuales pueden ser ejercidas por el presidente de la República. Ahora bien, si la posibilidad de deliberar y aprobar normas constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto a que en aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria, siendo que su iniciativa por los sujetos autorizados por el artículo 71 constitucional solamente tiene un carácter propositivo, sin vinculación alguna con el resultado del debate y votación que al efecto lleven a cabo los legisladores pertenecientes a las Cámaras del Congreso de la Unión, resulta claro que el ejercicio de la facultad de iniciativa, de manera conjunta, por el presidente de la República y miembros de dicho Congreso, no constituye intromisión alguna en el ámbito de atribuciones legislativas del mencionado Congreso ni, en consecuencia, constituye violación al principio de división de poderes.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.”

#### **4.1.5.- Materias en las que no puede intervenir.**

Entre las materias de las que consideramos que no puede intervenir la iniciativa popular destacan las siguientes:

- a) Leyes de carácter tributario, fiscal o de egresos de la Federación, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 constitucional);
- b) Materias cuya facultad sea exclusiva de la Cámara de Senadores (artículo 76 constitucional);
- c) Régimen interno de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 77 constitucional);
- d) Facultades destinadas a la entidad de la Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79 constitucional);
- e) Facultades exclusivas del Poder Ejecutivo. ( artículo 89 constitucional);
- f) Régimen interno de la Administración Pública del Federal, facultad reservada exclusivamente al Poder Ejecutivo (artículo 90 constitucional);
- g) Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial federal. (artículo 94 constitucional);
- h) Materias cuya competencia sea exclusiva del Distrito Federal (artículo 122 constitucional);
- i) Materias cuya competencia sea exclusiva de las entidades federativas que integran nuestro territorio nacional. (artículo 124 constitucional).

#### **4.1.6.- Ventajas que proporcionaría la iniciativa popular en el sistema político mexicano.**

Entre las múltiples ventajas que proporcionaría la iniciativa popular a nuestro sistema político destacan:

a) Sería una forma de resolver las distintas problemáticas que sufrimos como sociedad día tras día, ya que como lo vemos, existen en nuestra sociedad situaciones de hecho que generan consecuencias de derecho, que no están comprendidas dentro de un ordenamiento jurídico específico, de lo cuál se desprende que muchas conductas en nuestra sociedad se hacen de una manera clandestina.

b) Abriría la posibilidad de que los diferentes sectores profesionales, tales como los abogados, los ingenieros, médicos, etc., pudieran proponer iniciativas en sus respectivas materias, con un grado más de conocimiento que el legislador.

Es aquí donde nuestra propuesta encuentra su génesis de todo lo que hemos ido mencionando, es decir, que todo aquel que tenga un conocimiento sobre alguna rama, oficio, profesión ú actividad, pudiera participar en el trabajo legislativo, aportando dicho conocimiento, para crear normas más acordes a las necesidades de la sociedad y que sean compatibles y viables en base al conocimiento técnico o científico que pretendan regular, prueba de ello es el avance tecnológico en materia genética.

c) Podría tener una buena aceptación en la sociedad y posiblemente generaría una conciencia en la participación política de nuestro país.

Debemos tomar en consideración, que muchos especialistas hablan de un deterioramiento de nuestro sistema político mexicano, de la creación de una nueva Constitución y demás soluciones extremas, en mi opinión considero que la creación de mecanismos de participación ciudadana y el correcto funcionamiento de éstos, no fragmentaría nuestro orden jurídico, sino que lo robustecería en virtud de que las estructuras jurídicas y políticas las tenemos, solamente faltaría una adecuación acorde

a los tiempos que estamos viviendo actualmente como sociedad, y que rompería con los vicios del pasado tales como el acarreamiento, la demagogia, el abstencionismo, la falta de credibilidad y de legitimación, entre otros.

d) Se abriría una manera directa de participar en el trabajo legislativo, por parte del gobernado y se evitarían las negociaciones y amarres políticos, que muchas veces lastiman el trabajo legislativo y dudan de la credibilidad de nuestros representantes populares y del trabajo de éstos.

e) Generaría la creación de ordenamientos más acordes a la realidad social y a las necesidades que se demandan.

## **4.2.- REFERÉNDUM.**

### **4.2.1- La nueva redacción del artículo 72 constitucional.**

Actualmente el artículo 72 contiene la siguiente redacción:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas



cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara; y

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara

de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

Nuestra propuesta versa en el sentido de la adición de un párrafo, que como se puede observar esta al final de dicho precepto constitucional, cabe mencionar que dicha adición se referirá únicamente al referéndum legislativo, que entre sus objetivos destacan que la ciudadanía pueda manifestar su aprobación o rechazo sobre la aplicación de determinada norma jurídica de carácter federal, emanada del Congreso de la Unión, por lo que para que se pueda llevar a cabo este mecanismo es necesario una reforma al artículo 72 constitucional, relativo al trabajo legislativo que hacen nuestros representantes, con la única finalidad de lograr que el gobernado pueda aprobar o rechazar determinadas leyes que contienen elementos que posiblemente pasan desapercibidos por los diputados y senadores de nuestro país y que resultan obsoletas para la situación que vive nuestra sociedad en la actualidad.

En el caso del referéndum legislativo, la propuesta es la de someter a este mecanismo las leyes "ordinarias"<sup>236</sup> que emanen del poder legislativo, no queriendo caer en el vicio de la autolegislación, ni invadiendo competencias que no nos pertenecen, es por ello que en el presente artículo solamente se adiciona el último párrafo, y se cuida lo más posible la estructura y desarrollo del proceso legislativo, sin tratar de fragmentar o destruir el ordenamiento constitucional federal, sino tratar de armonizar las posibles reformas que menciona el presente trabajo de investigación con nuestro máximo ordenamiento.

---

<sup>236</sup> Gabino Fraga señala dos categorías de leyes: las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, comunes o secundarias. “Por lo que hace a la ley ordinaria, común o secundaria emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto por la ley constitucional.” FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 41ª ed., México, 2001, pág. 39.

Cabe mencionar que al igual que en la iniciativa popular tomamos como pilares en los que se puede sustentar nuestra propuesta a los artículos 8º (derecho de petición), 9º (derecho de asociación) y 39 (relativo al detentador de la soberanía) de nuestro máximo ordenamiento que en ningún momento se oponen a la nueva redacción del artículo 72 constitucional que a continuación se enuncia:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que

aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara; y

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

**Las leyes que expida el Congreso podrán ser sometidas por los ciudadanos a referéndum.**

**La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento al que se sujetará el referéndum."**

Como lo habíamos mencionado en el apartado relativo a la nueva redacción del artículo 71 constitucional, consideramos que debería existir también un apartado relativo al

referéndum en la denominada “**Ley Federal de Participación Ciudadana**”, la cuál deberá contener el respectivo capitulado relativo a la integración, regulación, procedimiento y vigilancia del referéndum, por lo que a continuación se presenta un posible articulado relativo a dicho mecanismo de democracia semidirecta:

Artículo 1.- Los ciudadanos tienen la facultad de poder manifestar su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, de conformidad con lo previsto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por referéndum, como aquel instrumento de participación mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso de la Unión, respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta, bajo los lineamientos de este ordenamiento.

Artículo 3.- Los ciudadanos radicados en el territorio nacional, podrán solicitar por escrito al Congreso de la Unión, la realización de un referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de una determinada ley que se encuentre permitida bajo los lineamientos de este ordenamiento.

Artículo 4.- La solicitud se dirigirá al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o a la Comisión Permanente, en su caso, y deberá de contener:

I.- La mención expresa del carácter total o parcial del referéndum. En ambos casos, se deberán señalar el o los artículos correspondientes. El referéndum será total cuando se objete por completo un determinado ordenamiento legal; será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado del mismo;

II.- Exposición clara y detallada de las causas que la justifican;

III.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento

contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.

Artículo 5.- Será procedente la solicitud cuando sea suscrita por el 10% por lo menos de los ciudadanos radicados en el territorio nacional, inscritos en el Registro Federal de Electores o bien que se haya registrado la presencia de un 0.5% en por lo menos 10 entidades federativas que integran al territorio nacional.

Para los efectos de este artículo, la comisión de enlace solicitará, por escrito, al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la información del padrón electoral, para verificar la autenticidad de los datos proporcionados por los solicitantes.

Artículo 6.- La solicitud de referéndum se presentará ante la Oficialía de Partes Común y deberá acreditarse el nombre y domicilio, de un representante común.

Artículo 7.- La comisión de enlace será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 4, 5 y 6 de esta ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 4 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la solicitud sea menor al porcentaje mínimo requerido, la comisión de enlace hará la prevención respectiva, notificará al representante común, le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha solicitud.

Artículo 8.- Reunidos los requisitos señalados en los artículos 4, 5 y 6 del presente ordenamiento, la comisión de enlace le pasará a la respectiva comisión la solicitud de referéndum, según sea su competencia.

El Congreso dará el trámite correspondiente a la solicitud, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

Artículo 9.- El Congreso deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada a la comisión correspondiente. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial, que se substanciará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 10.- Si el Congreso declara procedente la solicitud de referéndum, expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y dentro de los 3 días naturales siguientes a su aprobación, lo comunicará al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para los efectos de que se lleve el referéndum, obedeciendo a las reglas establecidas en la jornada electoral.

Artículo 11.- La convocatoria deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en los medios de mayor difusión y comunicación que se encontraran disponibles y deberá contener las siguientes bases:

- I.- La fecha de celebración del proceso respectivo, la cual deberá ser en día domingo;
- II.- La especificación precisa y detallada de la materia del proceso;
- III.- La pregunta o preguntas elaboradas por la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Unión;
- IV.- Las razones o motivos por los cuales los solicitantes consideran que la materia del proceso debe ser rechazada o aprobada;
- V.- El porcentaje mínimo requerido para que el resultado del proceso sea vinculatorio;
- VI.- La normatividad y bases a las que se ajusta el proceso;
- VII.- Las consecuencias jurídicas de los resultados que arrojaría el proceso; y
- VIII.- Las demás disposiciones que considere el convocante para facilitar el proceso.

Artículo 12.- La pregunta o preguntas que formule la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso General, deberán observar lo siguiente:

- I.- Articularse en términos claros y precisos;



- II.- No ser tendenciosa ni contener juicios axiológicos;
- III.- Formularse en sentido afirmativo, a efecto de que la respuesta pueda ser un "SI" o un "NO";
- IV.- Contener sólo un hecho; y
- V.- Ser conducente a la materia del proceso.

Artículo 13.- En ningún momento podrá realizarse el referéndum legislativo, cuando nos encontremos en el supuesto del artículo 29 constitucional, ni tampoco cuando tengan verificativo las elecciones de representantes populares.

Artículo 14.- Para que el referéndum legislativo tenga la obligatoriedad correspondiente y se de cumplimiento a lo establecido en la presente ley, se requerirá que por lo menos el 75% de los interesados haya votado a favor de la disposición establecida en dicho mecanismo.

#### **4.2.1.1.- Ámbito de aplicación del referéndum legislativo.**

Tal y como lo mencionamos en el ámbito de aplicación relativo a la iniciativa popular, nos referimos a los efectos que podrían generar la concretización de éste, ya materializados en los casos sujetos al mismo; es decir, la aplicación del referéndum legislativo para la aprobación o rechazo de determinados ordenamientos jurídicos (leyes y códigos) y que traerá como consecuencia el nacimiento de derechos y obligaciones sobre determinadas situaciones jurídicas específicas.

La aplicación del referéndum (legislativo), tendrá que responder a las siguientes preguntas ¿Quién lo puede utilizar? (ámbito personal), ¿Durante cuánto tiempo se pretende utilizar? (ámbito temporal), ¿En donde se aplicará? (ámbito espacial).

#### **4.2.1.1.1.- Ámbito personal de validez.**

Partiendo de esta tesis tenemos que entre los requisitos necesarios e indispensables de los solicitantes del referéndum legislativo, es que sean primeramente mexicanos y posteriormente que sean ciudadanos (como lo vimos en el apartado relativo a los activadores de la iniciativa popular), tal y como lo establece nuestra Carta Magna a sí como lo dispuesto y regulado en la ley respectiva.

#### **4.2.1.1.1.1.-Activadores del mecanismo.**

Los activadores del referéndum deben ser primeramente mexicanos, tal y como lo establece el artículo 30 constitucional y posteriormente ser ciudadanos tal y como lo señala el artículo 34 de nuestro máximo ordenamiento, así como la ley respectiva.

#### **4.2.1.1.1.2.- Autoridades encargadas del correcto funcionamiento y de vigilancia del referéndum legislativo.**

Tal y como lo señalamos en el apartado relativo a las autoridades encargadas del funcionamiento de la iniciativa popular, tenemos que existirían las autoridades administrativas y las autoridades jurisdiccional, las primeras encargadas de la realización del referéndum, mientras que las segundas se encargarían de dirimir las controversias que llegaran a presentarse, durante dicho procedimiento.

#### **4.2.1.1.1.2.1.- Autoridades administrativas.**

El organismo facultado para el registro y realización del referéndum sería el Instituto Federal Electoral, con base a los argumentos hechos valer en el apartado de las autoridades administrativas en la iniciativa popular, destacando además que el referéndum podría regirse por las reglas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo al proceso electoral (Libro Quinto), en donde se pueden observar actividades tales como las integraciones de las casillas,

la documentación, el material electoral, la jornada electoral, la votación, el escrutinio y cómputo, la clausura de la casilla, la información de los resultados, etc.

Debemos considerar la posibilidad de que dichas reglas facilitarían la creación de un nuevo código que regule las actividades antes mencionadas en situaciones específicas, señalando que dicho ordenamiento deberá ser homólogo a su similar, en este caso al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando como referencia lo relativo al proceso electoral y demás disposiciones aplicables.

#### **4.2.1.1.1.2.2.- Autoridades judiciales.**

Por lo que hace a las autoridades judiciales tenemos que el órgano jurisdiccional facultado para dirimir las controversias que se llegarán a presentar con motivo de la falta de legalidad y constitucionalidad relativo a la convocatoria, procedimiento y cómputo del referéndum, sería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en nuestro país), por lo que consideramos que la ley que estipularía los recursos adecuados para impugnar los actos de autoridad antes mencionados, sería la Ley General de Medios de Impugnación con una pequeña adecuación a los mecanismos de participación ciudadana que llegarán a existir o bien existe la posibilidad de la creación de una ley homóloga a su similar (Ley General de Medios de Impugnación) que contemple juicios y recursos específicos que velen por la legalidad y constitucionalidad de los actos en materia de participación ciudadana.

#### **4.2.1.1.1.2.- Ámbito espacial de validez.**

Tal y como lo señalamos en la iniciativa popular, el ámbito espacial de validez sobre el que se va a regir el referéndum de carácter legislativo sería el contenido en el artículo 42 de nuestra Ley Suprema, espacio que abarcara no solamente las consecuencias de derecho ú efectos jurídicos, sino también quedará incluida la convocatoria, el procedimiento y resultado de dicho mecanismo, el cuál, como ya lo hemos mencionado reiteradamente, se regirá por las reglas establecidas en el Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo al proceso electoral (Libro Quinto), en donde se pueden observar actividades tales como las integraciones de las casillas, la documentación y el material electoral, la jornada electoral, la votación, el escrutinio y cómputo, la clausura de la casilla, la información de los resultados, etc.

#### **4.2.1.1.3.- Ámbito temporal de validez.**

Las leyes que sean sometidas a este tipo de mecanismo, serán de carácter indefinido, en virtud de que no tendrán una duración específica, como son las leyes presupuestarias, además de ser generales, abstractas e impersonales.

Ahora bien, el referéndum legislativo, como instrumento, tendría dos limitantes, las cuales serían, primeramente que no se podría hacer uso de éste conforme a lo establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución y en segundo lugar, no podríamos someter a referéndum determinado ordenamiento en tiempos de elecciones de representantes comunes.

#### **4.2.2.- Requisitos de forma del referéndum legislativo.**

Como ya lo mencionamos, cuando nos referimos en el segundo capítulo relativo al marco conceptual del presente trabajo de investigación, definimos a los requisitos de forma como “aquellos requisitos solemnes, teniéndose a éstos como aquellas materializaciones, instrumentos y/o medios que cubren a la norma jurídica y que juegan un papel determinante en la realización del proyecto de ley.”

Partiendo de esta definición, tenemos que los elementos de forma serían aquellos señalados en la Ley Federal de Participación Ciudadana, en el artículo 4 de la ley en comento. (Véase capitulado relativo al referéndum legislativo en la Ley Federal de Participación Ciudadana que se propone).

#### **4.2.3.- Requisitos de fondo del referéndum legislativo.**

Como lo mencionamos anteriormente, cuando nos referimos a los requisitos de fondo, definimos a éstos como aquellos requisitos esenciales que la norma jurídica necesita para cubrir sus finalidades.

Tenemos que el más importante de los elementos de fondo, es la prerrogativa política de poder someter a referéndum las leyes y demás ordenamientos legales que surjan del poder legislativo, por parte de los ciudadanos, donde dicha prerrogativa estará reconocida en nuestro máximo ordenamiento jurídico y logrará una armonización entre los distintos preceptos constitucionales que integran nuestra Ley Suprema.

Es por ello que la nueva redacción del artículo 72 constitucional, reconocería la facultad de someter a aprobación por parte de los ciudadanos, mediante referéndum determinadas normas jurídicas (leyes y códigos), y no iría en contraposición con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 constitucional, los cuales prevén la democracia representativa. (Véase último párrafo de la nueva redacción del artículo 72 constitucional, en concordancia con el artículo 2 del posible capitulado relativo al referéndum legislativo de la Ley Federal de Participación Ciudadana que se propone).

#### **4.2.4.- Normas que pretenda aprobar o rechazar.**

Por lo que hace a las normas que pretende aprobar o rechazar tenemos que el referéndum legislativo, solamente podría someter leyes y códigos de carácter federal, respetando las facultades exclusivas de los Poderes de la Unión y la competencia del Distrito Federal así como las de las distintas entidades federativas que integran nuestro territorio nacional.

#### **4.2.5.- Materias en las que no puede intervenir.**

Entre las materias de las que consideramos que no puede intervenir el referéndum legislativo, al igual que en la iniciativa popular son las siguientes:

- a) Leyes de carácter tributario, fiscal o de egresos de la Federación, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 constitucional);
- b) Materias cuya facultad sea exclusiva de la Cámara de Senadores (artículo 76 constitucional);
- c) Régimen interno de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 77 constitucional);
- d) Facultades destinadas a la entidad de la Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79 constitucional);
- e) Facultades exclusivas del Poder Ejecutivo. (artículo 89 constitucional);
- f) Régimen interno de la Administración Pública del Federal, facultad reservada exclusivamente al Poder Ejecutivo (artículo 90 constitucional);
- g) Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial federal. (artículo 94 constitucional);
- h) Materias cuya competencia sea exclusiva del Distrito Federal (artículo 122 constitucional);
- i) Materias cuya competencia sea exclusiva de las entidades federativas que integran nuestro territorio nacional. (artículo 124 constitucional).

#### **4.2.6.- Ventajas que proporcionaría el referéndum legislativo en el sistema político mexicano.**

Entre las múltiples ventajas que proporcionaría el referéndum a nuestro sistema político serían las siguientes:

a) Dotaría de una mayor credibilidad al trabajo legislativo realizado por los diputados y senadores del Congreso de la Unión, ya que en la actualidad el gobernado, la sociedad y la comunidad en general, ponemos en tela de juicio el trabajo realizado por nuestros representantes comunes en el poder legislativo;

b) Los ordenamientos legales que sean sometidos a este mecanismo de participación, tendrán una mayor legitimidad y aceptación por parte de nuestra sociedad, en virtud de que la ciudadanía, sería la instancia decisoria de aprobar o rechazar dichos ordenamientos y por ende legitimaría lo expuesto en el poder legislativo;

c) Tendría una buena aceptación en la sociedad y posiblemente generaría una conciencia en la participación política de nuestro país.

Al igual que como lo señalamos en la iniciativa, la creación de mecanismos de participación ciudadana, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, así como el correcto funcionamiento de éstos, no fragmentaría nuestro orden jurídico, sino que lo fortalecería;

d) Evitaría las negociaciones, amarres políticos y demás vicios tales como la demagogia, la partidocracia, el abstencionismo, el ausentismo, etc., que muchas veces lastiman el trabajo legislativo y dudan de la credibilidad de nuestros representantes populares y del trabajo de éstos; y

e) Traería como resultado la aprobación de ordenamientos más acordes a la realidad social y a las necesidades que se demandan y no nos veríamos en la necesidad de participar en actos penosos que cotidianamente vemos tales como acarreo,

manifestaciones que lejos de expresarse se convierten en vandalismo y generan el caos en la población en general.

#### **4.2.2.- La nueva redacción del artículo 135 constitucional.**

Actualmente la redacción del artículo 135 constitucional, se encuentra de la siguiente manera:

“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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Por lo que hace al referéndum constitucional, cabe mencionar que el Constituyente de 1856, previó la posibilidad de poder someter a referéndum las reformas o adiciones en el texto constitucional que se pudieran presentar, prueba de ello lo podemos comprobar en la siguiente cita:

“Don José María Mata en defensa del referéndum de los electores como medio para introducir enmiendas constitucionales, sostuvo que Zarco “partió de un supuesto falso”, pues “no habiendo elección directa sino indirecta en segundo grado, y no exigiéndose para la reforma el voto de todos los ciudadanos sino el de los electores, no se apela a la democracia, sino al sistema representativo en más o menos grados, puesto que el elector es un delegado del pueblo. En los demócratas no hay inconsecuencia en ir a buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante, sería preciso quitarle el





derecho de elegir, porque no sabrá escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses.”

En apoyo del pensamiento de Mata, don Melchor Ocampo insistió en la tesis postulada por el artículo 125 del proyecto, en el sentido de que las reformas a la Constitución debían someterse al voto de los electores, y reafirmando su confianza en éstos y en el pueblo que los designa el distinguido michoacano afirmaba: “Si considerando la cuestión en abstracto se puede exagerar la ignorancia del pueblo, hablando de reformas constitucionales, de cuestiones políticas y administrativas, cuando se descende a la práctica se ve que la dificultad no es tan grave como se presenta. Una vez iniciada la reforma, la explicarán la prensa y la tribuna, la imprenta sobre todo la al alcance del espíritu de los electores, se las presentará ya digeridas, por decirlo así, para que ellos resuelvan por ejemplo si es conveniente que el primer magistrado del país sea electo por muchos o por pocos. Entonces para fallar sobre las reformas bastará lo que los franceses llaman grueso buen sentido y nada más.”<sup>237</sup>

Por su parte Ignacio Burgoa Orihuela señala un criterio que fortalece a nuestra propuesta y que sirve de apoyo a lo que hemos venido mencionando, dicho criterio señala lo siguiente:

“¿Cómo puede el pueblo cambiar su Constitución? ¿Cómo puede sustituirla por una nueva que refleje el estado evolutivo que en los distintos órdenes de su vida haya alcanzado? ¿Cómo puede remplazar los principios esenciales políticos, sociales, económicos o jurídicos que en un determinado ordenamiento constitucional se has plasmado.

Las formas como estos objetivos pueden lograrse son generalmente las de derecho y las de hecho. Dentro de las primeras se comprende el referéndum popular, o sea, la manifestación de la voluntad mayoritaria del

---

<sup>237</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 15ª ed., México, 2002, Pág. 375

pueblo, a través de una votación extraordinaria, que apruebe o rechace no sólo la variación de los consabidos principios y la adopción de distintos o contrarios a los constitucionalmente establecidos, sino la sustitución de la Ley Fundamental.<sup>238</sup>

Dicho Autor continúa diciendo:

"Se ha hablado muy frecuentemente y en múltiples ocasiones de la potestad autodeterminativa de los pueblos como una de las facetas inherentes a su soberanía. Pero en México, esa capacidad resulta exigua y muy limitada sin referéndum, ya que nuestro pueblo solamente la ejercita al elegir a sus gobernantes, y una vez efectuada la elección y durante los periodos funcionales que marca la Constitución, está condenado a sufrir los riesgos que a pretexto de reformar o adicionar la Ley Suprema, los órganos del Estado investidos con esta facultad supriman, restrinjan o sustituyan los citados principios fundamentales que con su vida y sacrificio ha proclamado en las distintas etapas de su historia. Hay que reconocer que dentro de nuestro actual orden constitucional, el pueblo de México carece de la posibilidad de autodeterminarse exhaustivamente, puesto que la autodeterminación no equivale solamente a la mera potestad de elegir gobernantes, sino a la externación de la voluntad popular para aceptar o rechazar cualquier innovación normativa sustancial a tales principios. Si el pueblo, por medios no violentos, no puede impedir su vulneración, carece obviamente de capacidad autodeterminativa y esta situación entraña una ominosa limitación de su soberanía.

Es inconcuso que la eficacia real y positiva del referéndum depende directamente de la madurez cívica del pueblo, y ésta, a su vez, de su educación. Y es que el referéndum es la más alta y elocuente expresión de la democracia y el más importante instrumento de seguridad para la

---

<sup>238</sup> Ibid. BURGOA ORHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, pág. 381

soberanía popular. Sin él, una y otra permanecen mutiladas, como acaece desgraciadamente en nuestro país. Se ha observado el alentador y edificante fenómeno de que nuestro pueblo paulatinamente va adquiriendo esa madurez cívica. Sin embargo, está aún lejos de alcanzarla en plenitud, mientras no se erradiquen el analfabetismo y la inconsistencia de los derechos ciudadanos y sociales que todavía afectan a grandes sectores de la población."<sup>239</sup>

Cabe mencionar que Jorge Sayeg Helú, en su obra *Introducción a la Historia Constitucional de México* expone una clasificación de los distintos tipos de adiciones y reformas que se ha hecho al texto constitucional:

Con respecto a la primera clasificación tenemos a las reformas o adiciones que tienen como objeto "la de mejorar la redacción determinados artículos o la de tratar de ubicar debidamente a los que se encontraban mal colocados."<sup>240</sup>

Por lo que hace a la segunda clasificación tenemos que corresponde a "todas aquellas reformas constitucionales que tuvieron como finalidad fundamental la de venir a llenar determinadas lagunas o a la de precisar algunos conceptos."<sup>241</sup>

La tercera clasificación hace referencia a "las reformas y adiciones constitucionales tendientes a desarrollar y concretar ciertos principios."<sup>242</sup>

La cuarta clasificación se refiere a "reformas a nuestra carta fundamental para rectificar algunas de las reformas ya realizadas; es decir, que con ellas trataron de atenuarse un tanto las consecuencias de las que llegaron a resultar mal hechas tratando de superar las contradicciones en las que inevitablemente ha tenido que caer un sistema constitucional tan abierto como el nuestro."<sup>243</sup>

<sup>239</sup> Ibid. BURGOA ORHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, pág. 385.

<sup>240</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1996, pág. 166.

<sup>241</sup> Ibid. SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, pág. 167.

<sup>242</sup> Ibid. SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, pág. 169.

<sup>243</sup> Ibid. SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, pág. 173.

La quinta y última clasificación se refiere:

"Al carácter social de nuestro constitucionalismo el que presidiera, así mismo la evolución de los tres poderes de la federación; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a partir de la promulgación de nuestra carta magna el 5 de febrero de 1917. Sobre las prescripciones que consignaba el texto original, en efecto muchas reformas – aconsejadas fundamentalmente por la práctica misma – habrían de serle introducidas, a fin de hacer más eficaz y operativa la llamada división, pero que en realidad no viene a ser sino complementación y coordinación de poderes."<sup>244</sup>

Ahora bien, para que nuestra propuesta pueda ser viable y aplicable en nuestra Carta Magna tenemos que reformar al artículo 135 constitucional el cuál quedaría de la siguiente manera:

"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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, **además de ser sometidas a un procedimiento de referéndum constitucional, previamente establecido y señalado por la ley correspondiente.** Los ciudadanos tienen la facultad de poder manifestar su aprobación o rechazo sobre la adición o reforma de la Constitución, mediante el mecanismo del referéndum constitucional, conforme a lo establecido el presente artículo y lo previsto y sancionado en la ley respectiva. **Se entiende por referéndum, como aquel instrumento de democracia participativa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o**

---

<sup>244</sup> Ibid. SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, pág. 175.

rechazo sobre cierta adición o reforma del texto constitucional federal, bajo los lineamientos del presente ordenamiento.

Los ciudadanos mexicanos radicados en el territorio nacional, podrán solicitar por escrito al Congreso de la Unión, la realización de un referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sobre una determinada adición o reforma a la Constitución.

Será procedente la solicitud cuando sea suscrita por el 15%, por lo menos, de los ciudadanos radicados en el territorio nacional inscritos en el Registro Federal de Electores.

Para los efectos de este artículo, la comisión respectiva solicitará, por escrito, al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la información del padrón electoral, para verificar la autenticidad de los datos proporcionados por los solicitantes.

El Congreso deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada a la comisión correspondiente.

Si el Congreso declara procedente la solicitud de referéndum, expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y dentro de los 3 días naturales siguientes a su aprobación, lo comunicará al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para los efectos de que se lleve el referéndum, obedeciendo a las reglas establecidas en la jornada electoral.

Para que tenga validez el referéndum y cuente con la legitimación del pueblo, se requiere la presencia y participación de por lo menos el 15% de los electores inscritos en el registro antes mencionado o bien que se haya registrado la presencia de un 0.5% en por lo menos 15

entidades federativas que integran a nuestro territorio nacional, de este porcentaje se desprende la obligatoriedad del referéndum que pretendemos llevar a cabo, de esta forma tenemos que en caso de que se cubra el porcentaje antes mencionado, para que tenga obligatoriedad ante la autoridad responsable y se de cumplimiento se requerirá que por lo menos el 75% que de los interesados hayan votado a favor de la disposición contemplada en el mismo.

La convocatoria del referéndum constitucional deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en los medios de mayor difusión y comunicación que se encontraran disponibles y deberá contener las bases que señale la ley respectiva.

No podrá realizarse el referéndum constitucional cuando se encuentre en los supuestos que señala el artículo 29 constitucional y cuando tengan verificativo las elecciones de representantes populares.

La organización de los mecanismos de democracia participativa corresponde a una función estatal, que reconoce las prerrogativas políticas del ciudadano en la toma de decisiones políticas trascendentales y que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su

desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia de mecanismos de participación ciudadana, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

A continuación se anexa un posible capitulo del referéndum constitucional, el cuál deberá encontrarse contemplado en la Ley Federal de Participación Ciudadana (ley reglamentaria de los artículos 71, 72 y 135 y demás aplicables y relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Artículo 1.- Los ciudadanos tienen la facultad de poder manifestar su aprobación o rechazo sobre la adición o reforma de nuestra Constitución, de conformidad con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por referéndum, como aquel instrumento de participación mediante el cual la ciudadanía manifiesta su

aprobación o rechazo sobre cierta adición o reforma al texto constitucional federal, bajo los lineamientos del presente ordenamiento.

Artículo 3.- Los ciudadanos radicados en el territorio nacional, podrán solicitar por escrito al Congreso de la Unión, la realización de un referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sobre una determinada adición o reforma a la Constitución que se encuentre permitida bajo los lineamientos de este ordenamiento.

Artículo 4.- La solicitud se dirigirá al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o a la Comisión Permanente, en su caso, y deberá de contener:

I.- La mención expresa del carácter total o parcial del referéndum. En ambos casos, se deberán señalar el o los artículos correspondientes. El referéndum será total cuando se objete por completo una adición o reforma a un precepto constitucional; será parcial cuando se objete sólo una parte de dicha adición o reforma;

II.- Exposición clara y detallada de las causas que la justifican;

III.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.

Artículo 5.- Será procedente la solicitud cuando sea suscrita por el 15%, por lo menos, de los ciudadanos radicados en el territorio nacional, inscritos en el Registro Federal de Electores o bien que se haya registrado la presencia de un 0.5% en por lo menos 15 entidades federativas que integran al territorio nacional.

Para los efectos de este artículo, la comisión de enlace solicitará, por escrito, al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la información del padrón electoral, para verificar la autenticidad de los datos proporcionados por los solicitantes.



Artículo 6.- La solicitud de referéndum se presentará ante la Oficialía de Partes Común y deberá acreditarse el nombre y domicilio, de un representante común.

Artículo 7.- La comisión de enlace será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 4, 5 y 6 de esta ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 4 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la solicitud sea menor al porcentaje mínimo requerido, la comisión de enlace hará la prevención respectiva, notificará al representante común, le otorgará un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha solicitud.

Artículo 8.- Reunidos los requisitos señalados en los artículos 4, 5 y 6 del presente ordenamiento, la comisión de enlace le pasará a la respectiva comisión, la solicitud de referéndum, según sea su competencia.

El Congreso dará el trámite correspondiente a la solicitud, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

Artículo 9.- El Congreso deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada a la comisión correspondiente. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial, que se substanciará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 10.- Si el Congreso declara procedente la solicitud de referéndum, expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y dentro de los 3 días naturales siguientes a su aprobación, lo comunicará al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para los efectos de

que se lleve el referéndum, obedeciendo a las reglas establecidas en la jornada electoral.

Artículo 11.- La convocatoria deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en los medios de mayor difusión y comunicación que se encontraran disponibles y deberá contener las siguientes bases:

- I.- La fecha de celebración del proceso respectivo, la cual deberá ser en día domingo;
- II.- La especificación precisa y detallada de la materia del proceso;
- III.- La pregunta o preguntas elaboradas por la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso General;
- IV.- Las razones o motivos por los cuales los solicitantes consideran que la materia del proceso debe ser rechazada o aprobada;
- V.- El porcentaje mínimo requerido para que el resultado del proceso sea vinculatorio;
- VI.- La normatividad y bases a las que se ajusta el proceso;
- VII.- Las consecuencias jurídicas de los resultados que arrojaría el proceso; y
- VIII.- Las demás disposiciones que considere el convocante para facilitar el proceso.

Artículo 12.- La pregunta o preguntas que formule la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso General, deberán observar lo siguiente:

- I.- Articularse en términos claros y precisos;
- II.- No ser tendenciosa ni contener juicios axiológicos;
- III.- Formularse en sentido afirmativo, a efecto de que la respuesta pueda ser un "SI" o un "NO";
- IV.- Contener sólo un hecho; y
- V.- Ser conducente a la materia del proceso.

Artículo 13.- No podrá hacerse del referéndum constitucional cuando se encuentre en los supuestos del artículo 29 constitucional y cuando tengan verificativo las elecciones de representantes populares.

Artículo 14.- Para que el referéndum constitucional tenga la obligatoriedad correspondiente y se de cumplimiento a lo establecido en la presente ley, se requerirá que por lo menos el 75% de los interesados haya votado a favor de la disposición establecida en dicho mecanismo.

#### **4.2.2.1.- Ámbito de aplicación del referéndum constitucional.**

Tal y como lo mencionamos en el ámbito de aplicación relativo a la iniciativa popular y del referéndum legislativo, nos referimos a los efectos que podrían generar la concretización de éste, ya materializados en los casos sujetos al mismo; es decir, la aplicación del referéndum constitucional, para aprobar o rechazar determinadas adiciones o reformas a nuestra Ley Suprema y por ende traerían como consecuencia, el nacimiento de derechos y obligaciones sobre determinadas situaciones jurídicas específicas.

Es por ello que la aplicación del referéndum (constitucional), tendrá que responder a las siguientes preguntas ¿Quién lo puede utilizar? (ámbito personal), ¿Durante cuánto tiempo se pretende utilizar? (ámbito temporal), ¿En donde se aplicará? (ámbito espacial).

##### **4.2.2.1.1.- Ámbito personal de validez.**

Partiendo de esta tesitura tenemos que entre los requisitos necesarios e indispensables de los solicitantes del referéndum constitucional, es que sean primeramente mexicanos y posteriormente que sean ciudadanos (como lo vimos en el apartado relativo a los activadores de la iniciativa popular), tal y como lo establece nuestra Carta Magna a sí como lo dispuesto y regulado en la ley respectiva.

#### **4.2.2.1.1.1.-Activadores del mecanismo.**

Los activadores de este tipo de referéndum deben ser primeramente mexicanos, tal y como lo establece el artículo 30 constitucional y posteriormente ser ciudadanos tal y como lo señala el artículo 34 de nuestro máximo ordenamiento, así como la ley respectiva.

#### **4.2.2.1.1.2.- Autoridades encargadas del correcto funcionamiento y de vigilancia del referéndum constitucional.**

Tal y como lo señalamos en el apartado relativo a las autoridades encargadas del funcionamiento de la iniciativa popular y del referéndum legislativo, tenemos que existirían las autoridades administrativas y las autoridades jurisdiccional, las primeras encargadas de la realización del referéndum constitucional, mientras que las segundas se encargarían de dirimir las controversias que llegaran a presentarse, durante dicho procedimiento.

##### **4.2.2.1.1.2.1.-Autoridades administrativas.**

El organismo facultado para el registro y realización del referéndum constitucional sería el Instituto Federal Electoral, con base a los argumentos hechos valer en el apartado de las autoridades administrativas en la iniciativa popular, destacando además que el referéndum constitucional podría regirse por las reglas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo al proceso electoral (Libro Quinto), en donde se pueden observar actividades tales como las integraciones de las casillas, la documentación y el material electoral, la jornada electoral, la votación, el escrutinio y cómputo, la clausura de la casilla, la información de los resultados, etc.

Es por ello que dichas reglas facilitarían la creación de un nuevo código (si se llegará a utilizar) que regule las actividades antes mencionadas, señalando que dicho ordenamiento deberá ser hómologo a su similar, en este caso al Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando como referencia lo relativo al proceso electoral y demás disposiciones aplicables.

#### **4.2.2.1.1.2.2.- Autoridades judiciales.**

Por lo que hace a las autoridades judiciales tenemos que el órgano jurisdiccional facultado para dirimir las controversias que se llegarán a presentar con motivo de la falta de legalidad y constitucionalidad relativo a la convocatoria, procedimiento y cómputo del referéndum constitucional, sería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en nuestro país), por lo que consideramos que la ley que estipularía los recursos adecuados para impugnar los actos de autoridad antes mencionados, sería la Ley General de Medios de Impugnación con una pequeña adecuación a los medios de participación ciudadana que llegarán a existir o bien la creación de una ley homóloga a su similar (Ley General de Medios de Impugnación) que contemple juicios y recursos que velen por la legalidad y constitucionalidad de los actos en materia de participación ciudadana.

#### **4.2.2.1.2.- Ámbito espacial de validez.**

Tal y como lo señalamos en la iniciativa popular, el ámbito espacial de validez sobre el que se va a regir el referéndum constitucional sería el contenido en el artículo 42 de nuestra Ley Suprema, espacio que abarcara no solamente las consecuencias de derecho ú efectos jurídicos, sino también quedará incluida la convocatoria, el procedimiento y resultado de dicho mecanismo, el cuál, como ya lo hemos mencionado reiteradamente, se regirá por las reglas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo al proceso electoral (Libro Quinto), en donde se pueden observar actividades tales como las integraciones de las casillas, la documentación y el material electoral, la jornada electoral, la votación, el escrutinio y cómputo, la clausura de la casilla, la información de los resultados,etc.

#### **4.2.2.1.3.- Ámbito temporal de validez.**

Las adiciones y reformas que se hagan a nuestra Constitución que sean sometidas a este tipo de mecanismo, serán de carácter indefinido, en virtud de que no tendrán una duración específica, como son las leyes presupuestarias, además de ser generales, abstractas e impersonales.

No podrá hacerse uso del referéndum constitucional en dos situaciones: la primera consistente en lo que dicta el artículo 29 constitucional y en segundo lugar cuando tengan verificativo las elecciones de representantes populares.

#### **4.2.2.2.- Requisitos de forma del referéndum constitucional.**

Como ya lo mencionamos, cuando nos referimos en el segundo capítulo relativo al marco conceptual del presente trabajo de investigación, definimos a los requisitos de forma como "aquellos requisitos solemnes, teniéndose a éstos como aquellas materializaciones, instrumentos y/o medios que cubren a la norma jurídica y que juegan un papel determinante en la realización del proyecto de ley."

Partiendo de esta definición, tenemos que los elementos de forma serían aquellos señalados en la Ley Federal de Participación Ciudadana, en el artículo cuarto de la ley en comento (Véase artículo 4 del capitulado relativo al referéndum constitucional de la Ley Federal de Participación Ciudadana que se propone).

#### **4.2.2.3.- Requisitos de fondo del referéndum constitucional.**

Como lo mencionamos anteriormente, cuando nos referimos a los requisitos de fondo, definimos a éstos como aquellos requisitos esenciales que la norma jurídica necesita para cubrir sus finalidades.

Tenemos que el más importante de los elementos de fondo, es la prerrogativa política de poder someter a referéndum las distintas adiciones y reformas y demás ordenamientos que se hacen a nuestro máximo ordenamiento constitucional, por parte de los ciudadanos, dicha prerrogativa estará reconocida en nuestro máximo

ordenamiento jurídico y logrará una armonización entre los distintos preceptos constitucionales que integran nuestra Ley Suprema.

Es por ello que la nueva redacción del artículo 135 constitucional, reconocería la facultad de someter a referéndum las adiciones y reformas que se llegarán presentar, y no iría en contraposición con lo dispuesto en los artículos 136 constitucional, el cual prevé la inviolabilidad de nuestra Constitución (Véase la nueva redacción del artículo 135 constitucional, en concordancia con el artículo 2 del posible capitulado relativo al referéndum constitucional en la Ley Federal de Participación Ciudadana que se propone ).

#### **4.2.2.4.- Materias en las que no puede intervenir.**

Entre las materias de las que consideramos que no puede intervenir el referéndum constitucional, al igual que en la iniciativa popular y el referéndum legislativo son las siguientes:

- a) Decisiones Políticas Fundamentales, definiéndose éstas como aquellas disposiciones que plasma el Constituyente en la Ley Suprema de un país y que definen el modo de ser de éste.

Consideramos que las decisiones políticas fundamentales se encuentran en los siguientes preceptos constitucionales: 1 al 29, 39, 40, 41, 49, 50, 80,94, 123, 133, 135 y 136.

Cabe mencionar que Luis F. Canudas considero a las siguientes decisiones políticas fundamentales:

- “ a) En el Estado mejicano, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo;
- b) En el Estado mejicano todo el poder público dimana del pueblo;

- c) En el Estado mejicano, el pueblo tiene en todo tiempo el derecho el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de su gobierno;
- d) El Estado mejicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;
- e) El Estado mejicano es un Estado federal;
- f) El Estado mejicano es una democracia constitucional de carácter representativo;
- g) El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales;
- h) En el Estado mejicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial;
- i) En el Estado mejicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa."<sup>245</sup>

b) Materias cuya facultad sea exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 constitucional);

c) Materias cuya facultad sea exclusiva de la Cámara de Senadores (artículo 76 constitucional);

d) Régimen interno de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 77 constitucional);

e) Facultades destinadas a la entidad de la Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79 constitucional);

f) Facultades exclusivas del Poder Ejecutivo. (artículo 89 constitucional);

---

<sup>245</sup> Ibid. CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, pág. 123.



g) Régimen interno de la Administración Pública del Federal, facultad reservada exclusivamente al Poder Ejecutivo (artículo 90 constitucional);

h) Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial federal. (artículo 94 constitucional);

i) Materias cuya competencia es exclusiva del Distrito Federal (artículo 122 constitucional);

j) Materias cuya competencia es exclusiva de las entidades federativas que integran nuestro territorio nacional. (artículo 124 constitucional).

#### **4.2.2.5.- Ventajas que proporcionaría el referéndum constitucional en el sistema político mexicano.**

Entre las múltiples ventajas que proporcionaría el referéndum a nuestro sistema político serían las siguientes:

a) Dotaría de una mayor credibilidad al trabajo legislativo realizado por los diputados y senadores del Congreso de la Unión, ya que en la actualidad el gobernado, la sociedad y la comunidad en general, ponemos en tela de juicio el trabajo realizado por nuestros representantes comunes en el poder legislativo;

b) Las adiciones o reformas a nuestra Constitución, que sean sometidas a este mecanismo de participación, tendrán una mayor legitimación y aceptación por parte de nuestra sociedad, en virtud de que la ciudadanía, sería la instancia decisoria de aprobar o rechazar dichas reformas o adiciones a nuestra Ley Suprema y por ende legitimaría lo expuesto en el poder legislativo;

c) Tendría una buena aceptación en la sociedad y generaría una conciencia en la participación política de nuestro país.

Al igual que como lo señalamos en la iniciativa, la creación de mecanismos de participación ciudadana, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, así como el correcto funcionamiento de éstos, no fragmentaría nuestro orden jurídico, sino que lo fortalecería;

d) Evitaría las negociaciones, amarres políticos y demás vicios tales como la demagogia, la partidocracia, el abstencionismo, el ausentismo, etc., que muchas veces lastiman el trabajo legislativo y dudan de la credibilidad de nuestros representantes populares y del trabajo de éstos.

e) Garantizaría una mayor transparencia en la creación de ordenamientos legales que regularan la conducta en sociedad, así como la protección de nuestra Norma Suprema.

f) Existiría otro instrumento de control político, mediante el cuál se pretendería limitar y sancionar el ejercicio excesivo del poder.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** Los mecanismos de democracia participativa tales como la iniciativa popular, referéndum, plebiscito, entre otros tienen una historia paralela a la evolución del hombre en sociedad y en base al grado de avance de éste tenemos que dichos mecanismos van desarrollando diversas características que reflejan las necesidades de esa sociedad en ese momento histórico.

Los instrumentos mencionados son dinámicos, es por ello que a través de la historia evolucionan de una manera mecanizada obedeciendo el grado de avance de la sociedad en donde se encuentren.

**SEGUNDA.-** La iniciativa popular y el referéndum no son desconocidos por la población mexicana, en virtud de que varias constituciones de entidades federativas que integran a nuestro territorio nacional, prevén no solamente a los mecanismos mencionados si no que abren la posibilidad de otros tales como el plebiscito y la consulta popular.

Lo antes comentado es trascendental, en virtud de que esto nos prueba que existe una cultura participativa creciente y que es factible la existencia de la iniciativa popular, del referéndum y de otros mecanismos, en virtud de que nos encontramos ante una sociedad hambrienta de participar en la toma de decisiones políticas en nuestro país.

**TERCERA.-** Con la posible reforma del artículo 71 constitucional que generaría la adición de un cuarto párrafo en la que se consideraría a los ciudadanos como sujetos facultados para iniciar leyes, tenemos que nuestra propuesta abriría la posibilidad de que sectores representados por los profesionistas, los científicos y otros propongan proyectos de ley en sus respectivas materias pero con un mayor grado de conocimiento del tema en cuestión que el propio legislador, no por la ignorancia o desconocimiento de éste si no por la práctica de dicho conocimiento por parte del profesionista.

De esta manera tenemos que la iniciativa popular quedaría reconocida como una prerrogativa política por parte de los ciudadanos para poder participar en el trabajo legislativo de una manera directa y no indirectamente como actualmente se realiza, en donde las agrupaciones políticas gestionan con los representantes populares la entrada de ciertos proyectos de ley.

**CUARTA.-** Con la posible reforma del artículo 72 constitucional, en la que se incorpora un último párrafo al artículo mencionado, tenemos que nuestra propuesta versaría en el sentido de incorporar el mecanismo del referéndum legislativo, para poder someter a aprobación o rechazo determinados cuerpos normativos emanados del poder legislativo, que a apreciación de los ciudadanos no sean viables o funcionales y por ende carezcan de legitimación por parte del gobernado.

Cabe mencionar que dicha propuesta en ningún momento altera el proceso legislativo o restringe a los sujetos facultados para participar en dicho proceso, lo único que pretende es la creación de una última instancia que sea decisoria sobre la aceptación o rechazo de determinadas normas jurídicas y en donde los sujetos que darían la última palabra serían los gobernados, los cuales a través de su aprobación o rechazo de los cuerpos normativos emanados del poder legislativo legitimarían el trabajo de sus representantes populares.

**QUINTA.-** Con la reforma del artículo 135 constitucional, tenemos que nuestra propuesta daría una verdadera “rigidez constitucional” a nuestra ley suprema, en virtud de que para poder reformar y/o adicionar al texto constitucional forzosamente se tendría que someter a referéndum dichas modificaciones, en donde el último sujeto que daría el veredicto final sería el ciudadano, el cuál legitimaría lo realizado por su representante popular.

Cabe mencionar que todas las reformas realizadas a nuestra Constitución, han sido llevadas, sin el más mínimo control político, ni existiendo ningún tipo de responsabilidad penal, política, administrativa o de otra índole para sancionar los abusos del poder y que trajeron como consecuencia la pérdida de diversas instituciones y figuras jurídicas que contemplaba en un principio nuestro máximo ordenamiento, destruyendo de esta forma el estado de democracia social que se pretendía alcanzar.

Es por ello que el referéndum constitucional respetaría las decisiones políticas fundamentales que consagra nuestra carta magna, así como los principios que plasmó el Constituyente de 1917 en nuestro máximo ordenamiento.

**SEXTA.-** Actualmente se habla de la creación de una nueva Constitución, pero en mi opinión considero que con la incorporación de los mecanismos de democracia participativa tales como la iniciativa popular, el referéndum y otros que pudieran existir fortalecerían el orden constitucional, respetando nuestra historia y la forma de gobierno existente, pero a su vez abriría la posibilidad de que el gobernado participe en la toma de decisiones políticas de nuestro país, que muchas veces es el primer sujeto al que lo golpean los efectos de una mala toma de decisión por parte del representante popular.

**SÉPTIMA.-** Consideramos que es factible el desarrollo de los mecanismos de democracia participativa en virtud de que jurídicamente nuestro máximo ordenamiento no prevé textualmente la posibilidad de que se puedan llevar a cabo dichos mecanismos; pero estructuralmente existen los órganos encargados de verificar la

realización de los procesos electorales, así como la protección de la legalidad y constitucionalidad de los mismos; políticamente tenemos que existen diversos sectores sociales que muchas veces han sido marginados y actualmente buscan ser escuchados ya sea de una manera pacífica o violenta; y socialmente tenemos que actualmente los distintos sectores que integramos a la sociedad mexicana buscamos espacios en donde puedan ser escuchadas nuestras propuestas, así como tratar de buscar una mayor participación en la toma de decisiones políticas fundamentales.

**OCTAVA.-** Ante la incorporación de la iniciativa popular y del referéndum en nuestra Constitución como lo propongo, tenemos que se reconocería de una manera expresa el derecho que tienen los ciudadanos para poder participar en la vida política y jurídica de nuestro país, quedando atrás los vicios del pasado tales como los acarreamientos políticos, las marchas y demás actos penosos que cotidianamente vemos y que generan una intranquilidad en la población en general.

También hay que considerar que los mecanismos mencionados servirían como una posible válvula que trataría de controlar los posibles conflictos sociales y no desembocaría en movimientos armados.

**NOVENA.-** Entre las limitaciones que tenemos con respecto a la participación de los mecanismos de democracia participativa, destacan que dichos instrumentos no deberían incidir en facultades exclusivas de los Poderes de la Unión, así como en su respectivo régimen interno y materias exclusivas destinadas a las entidades federativas y al Distrito Federal.

Otra de las limitantes en la utilización de dichos mecanismos es la relativa a la periodicidad en que se realicen éstos, cabe mencionar que ambos deberán obedecer a las disposiciones relativas a la jornada electoral, así como lo establecido en su ley respectiva o lo señalado en ordenamientos homólogos.

**DÉCIMA.-** La finalidad de introducir a los denominados “mecanismos de democracia participativa” es la de lograr un verdadero control político del poder, lamentablemente la democracia participativa ha sido ignorada en nuestro país, a nivel federal debido a cuestiones políticas y no jurídicas, puesto que existen especialistas en el tema, México asiste a diversos foros de derecho constitucional comparado y lo más importantes tenemos las estructuras jurídicas, los actores políticos y los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para poder llevarla a cabo, lo cierto es que los factores reales de poder, así como las clases oligárquicas existentes en nuestro país no solamente frenan la participación de los demás sectores de la población, si no que además tratan de mantenerlos ignorantes, para así aprovecharse de su pobreza, miseria e ignorancia, para detentar el poder y que los demás sectores poblacionales no les exijan y no puedan ejercer sus derechos.

Es por ello que los únicos sujetos facultados para llevar a cabo la realización de dichos mecanismos, conforme a nuestra propuesta serían los ciudadanos, en virtud de que consideramos que los representantes populares titulares del poder ejecutivo y legislativo, respectivamente, poseen infinitas facultades, por lo que consideramos que sería excesivo que éstos estuvieran facultados para convocar a cualquier instrumento de participación existente, ya que esto desbordaría en un excesivo abuso del poder y en una falta de respeto a las instituciones democráticas y principios constitucionales, es por ello que consideramos que tanto la iniciativa con el referéndum sean solicitados a petición del gobernado (el verdadero detentador de la soberanía nacional) y nunca mediante una convocatoria de uno los Poderes de la Unión.

## FUENTES.

### LIBROS.

ARMENDARÍZ, Isidoro. *Amarres del presidencialismo*, Centro de Estudios para el desarrollo. S. C. México, 2001.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 15ª ed., México, 2002.

CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Porrúa, 12ª ed., México, 2002.

CARPISO, Jorge, *El presidencialismo en México*, Editorial: Siglo XXI, México, 1978.

CARRILLO, Manuel y otros, *Dinero y contienda político – electoral. Reto de la democracia*, Sección de obras de política y derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

CONCHA CANTÚ, Hugo, *Memoria del séptimo congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, Porrúa, 3ª ed., México, 2003.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, 2a ed., Editorial Litografía y terminados El Pliego. México, 2000.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, Editorial Litografía y terminados El Pliego, México, 2000.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *Sistema político mexicano. Democracia y cambio estructura*, 2a ed., Editorial Litografía y terminados El Pliego, México, 2001.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Ley de amparo comentada*, Ediciones jurídicas Alma S.A. de C.V., 5ª ed., México, 2003.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 41ª ed., México, 2001.

GARCÍA, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del derecho*, Porrúa, 30 ed., México, 1998.

LEÓN MARTÍNEZ, Enrique, *Los medios de comunicación en el proceso político de México*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1998.



MICHELS, Robert, *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárgicas de la democracia moderna*, Editorial Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 6ª reimpresión, 2003.

MICHELS, Robert, *Los partidos políticos II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárgicas de la democracia moderna*, Editorial Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 6ª reimpresión, 2003.

MORENO, Alejandro, *El votante mexicano, Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

OROZCO HENRIQUEZ, Jesús, *Memoria del tercer congreso internacional de derecho electoral*, Tomo I, Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 1999.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Metodología para la elaboración de normas jurídicas*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2001.

SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1996.

SAYEG HELÚ, Jorge, *La revolución mexicana a través de sus documentos fundamentales*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1996.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del juicio de amparo*, Themis, 2ª ed., 20ª reimpresión, México, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de seguridad jurídica*. Colección Garantías Individuales, 3ª reimpresión, México, 2003

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de libertad*. Colección Garantías Individuales, 3ª reimpresión, México, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, 34ª ed., México, 2001.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Porrúa, 2ª ed., México, 2000.

WOOL S.J. tr. GARCÍA BURGOS, Amparo, *La naturaleza del fascismo, Teoría y Praxis*, Grijabo, México, 1974.

ZIMMERMAN, Joseph F, *Democracia participativa*, Grupo Noriega Editores, México, 1992.

## REVISTAS.

CIENFUEGOS SALGADO, David. *La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero*, Reflexiones jurídicas, Universidad Autónoma de Guerrero, Maestría en Derecho Público, Editorial Reflexiones Jurídicas, Año III, número 8, 2000, mayo – agosto, pp. 41 -59.

HERNÁNDEZ MARTINEZ, Hugo, *La democracia semidirecta en México*, Altamirano, Revista del H. Congreso del estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Número 21, Año IV, 2ª época, Guerrero, 2001, Julio – Agosto, pp. 169 - 188.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *De la democracia representativa a la democracia participativa*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Número 6, Madrid, España, 2002, Número 6, pp. 199 – 219.

RENDON CORONA, Armando, *La democracia semidirecta: Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato*, Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Número 48, México, Distrito Federal, 2000, enero – junio, 2000, pp. 303 – 328.

VILLALTA FERNANDEZ, Rafael, *Referéndum e iniciativa popular: Rutas de democracia real y participativa*, Revista Parlamentaria, Asamblea Legislativa, Número 1, Volumen 3, San José, Costa Rica, abril de 1995, pp. 149 -165.

RIVAYA, Benjamín, *La revolución jurídica del fascismo alemán*, Boletín de la Facultad de Derecho, Número 19, Segunda Época. Madrid, España, 2002, pp. 409 – 424.

TOCORA, Fernando, *Política criminal y dictaduras militares de Seguridad Nacional en América Latina*, Criminalía, Órgano de la Academia Mexicana de Servicios Penales, Porrúa, números 1-12, Año LI, México, Distrito Federal, enero – diciembre, 1985, pp. 128 – 139.

## LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.  
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
Reglamento Interno del Tribunal del Poder Judicial de la Federación.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua  
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Estado de México.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.  
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato.  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.  
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas.

Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz.

### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

CABANELLAS, Guillermo, *Enciclopedia jurídica de derecho usual*, 27ª ed., Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 2001.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, Porrúa, 28ª ed., México, 2000.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón, *Diccionario pequeño Larousse ilustrado*, Ediciones Larousse, 16ª ed., 5ª reimpresión, México, 1991.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón, *Diccionario enciclopédico Larousse*, Ediciones Larousse, 3ª ed., México, 1988.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 12ª ed., Porrúa, México, 1998.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, 15ª ed., Porrúa, México, 2001.

MONTOYA MELGAR, Alfredo y otros, *Enciclopedia jurídica básica*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1995.

OSORIO y FLORIT, Manuel y otros, *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Editorial DRISKILL, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1991.

### PAGINAS WEB.

[www.decey.ife.org/consultapopularydemocraciadirecta](http://www.decey.ife.org/consultapopularydemocraciadirecta).

PRUD'HOMME, Jean Francois.

*Consulta popular y democracia directa*. s.p.

[www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial.

*La democracia semidirecta en la Constitución*. s.p.

[www.cddhu.gob.mx/comisiones/estudios](http://www.cddhu.gob.mx/comisiones/estudios).

BAYLON GARCÍA, Felipe.

*Los instrumentos de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato*, s.p.

<http://galeon.com/historiasigloxix/1bat/NAZISMO.html>.

*Autoritarismo y totalitarismo en la Europa de entre-guerras: el fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán.* s.p.

<http://www.cetrade.org/transicion/2001/>

ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo.

*El plebiscito como instrumento de la democracia participativa.* s.p.

[www.ateneosant.galeon.com](http://www.ateneosant.galeon.com).

SEWELL, Rob.

*El ascenso al poder.* s.p.

<http://www.elmundo.es/ladh/numero43/hitler.html>.

SOLAR, David.

*Hitler engañó al Vaticano,* s.p.

<http://www.catolicsgirona.net/temas/pioxii/condena.htm>.

DE LA VEGA – HAZAS, Julio.

*PIO XII: La condena del nazismo fue diáfana. La Santa Sede tuvo que hacer equilibrios para salvar vidas y condenar a Hitler.* s.p.

[www.fuenterrebollo.com/gobiernos](http://www.fuenterrebollo.com/gobiernos).

Portal Fuenterrebollo.

*XV Gobiernos de Franco. Retrospectiva Histórica.* s.p.

[www.asesor.com.pe/teleley/310e.htm](http://www.asesor.com.pe/teleley/310e.htm).

NOUGARADE, Jean - Francois.

*Presidencialismo VS Parlamentarismo en la Constitución de Francia.* Conferencia del embajador de Francia Jean-François Nougarede. s.p.

<http://www.argiros.com/Derecho/referendum/elreferendum.htm>.

GIRALDO QUINTERO, Argiro A.

*Sobre el referéndum en Colombia.* s.p.

[www.glocalrevista.com/baj.htm](http://www.glocalrevista.com/baj.htm).

KRUIJT, Dirk.

*Democracias de baja intensidad: América Latina en época posdictatorial* s.p.

[www.asambleadf.gob.mx/princip/infomarc/revista](http://www.asambleadf.gob.mx/princip/infomarc/revista).

TELLEZ, Alicia.

*Democracia participativa o semidirecta.* s.p.

<http://deceyec.ife.org.mx/tercer.htm#estudio>.

PUERTAS GOMEZ, Gerardo.

*Estudio comparativo y propuestas de reforma.* s.p.