

371  
2 ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

"INICIATIVA POPULAR Y PLEBISCITO EN EL  
DISTRITO FEDERAL".



## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARLENE ELISA VILLAGOMEZ FERRO

ASESOR: LIC. MIGUEL MEJIA SANCHEZ

0210757

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO,

TESIS CON

1999



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

Gracias a Dios por haberme dado la vida, por haberme permitido culminar mis estudios y por haber puesto en mi camino a todas aquellas personas que me han brindado su ayuda.

A mi madre, la Sra Ignacia Ferro Miranda, por todos los esfuerzos realizados por sacarme adelante, sin esperar a cambio más que mi superación y bienestar; quien en todo momento ha sido mi apoyo y guía, y quien ha sabido ser madre modelo y amiga incondicional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme concedido la invaluable oportunidad de estudiar una carrera

Al Licenciado Miguel Mejía Sánchez, admirable hombre, profesor y amigo, por su apoyo y tiempo dedicado a la realización del presente trabajo.

A los Licenciados Rebeca Albert del Castillo y Adolfo Arenas Correa, como muestra de admiración, gratitud y sincera estimación

*A mis amigos y compañeros de generación.*



FALTAN PAGINAS

De la: *I*

A la: *VIII*

## INDICE.

	PAG.
INTRODUCCION-----	XI
CAPITULO I.	
A) ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1 PLEBISCITO-----	15
2. REFERENDUM-----	19
3 INICIATIVA POPULAR-----	21
B) ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.	
1 EPOCA PREHISPANICA, PERIODO COLONIAL E INDEPENDENCIA-----	22
2 CONSTITUCION DE 1824-----	24
3 CHIAPAS 1824 Y 1825-----	25
4 CONSTITUCION DE 1836, LEYES III Y VI-----	27
5. CONSTITUCION DE 1857-----	30
5.1 ARTICULO 72, FRACCION III-----	31
5 2.PROYECTO DEL ARTICULO 127-----	31
6 BENITO JUAREZ, 1867-----	34
7 CONSTITUCION DE 1917-----	39
8 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977, ARTICULO 73, FRACCION VI, BASE SEGUNDA-----	40
9 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, ARTICULOS 52- 59-----	42
10 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987, ARTICULO 73, FRACCION VI, BASE CUARTA-----	46
11 "PLEBISCITOS CIUDADANOS" DE 1993 Y 1995.	
11.1. "PLEBISCITO CIUDADANO" DE 21 DE MARZO DE 1993-----	46
11 2 "PLEBISCITO CIUDADANO" DE 28 DE FEBRERO DE 1995-----	51
11.3. "PLEBISCITO CIUDADANO" DE 27 DE AGOSTO DE 1995-----	52
CAPITULO II.	
CONCEPTOS GENERALES.	
1 DEMOCRACIA-----	56
1.1. TIPOS DE DEMOCRACIA-----	57
1.1.1. DIRECTA-----	57
1 1 2. INDIRECTA-----	58
1 1.3 SEMIDIRECTA-----	58

2 MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.	
2.1. REFERENDUM-----	59
2.2. PLEBISCITO-----	63
2.3. INICIATIVA POPULAR-----	64
3 SOBERANIA-----	66
3.1. ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL-----	66
4 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO-----	69
4.1. FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO-----	71

### CAPITULO III.

#### DERECHO COMPARADO.

1 EUROPA.	
1.1. ESPAÑA-----	74
1.2. FRANCIA-----	78
1.3. ITALIA-----	79
1.4. SUIZA-----	79
2. AMERICA.	
2.1. BRASIL-----	81
2.2. CHILE-----	82
2.3. URUGUAY-----	83
2.4. HAITI-----	83
2.5. ECUADOR, PANAMA Y ARGENTINA-----	83
2.6. CANADA-----	84
2.7. ESTADOS UNIDOS-----	85
3 ENTIDADES DE LA REPUBLICA MEXICANA.	
3.1. CHIHUAHUA-----	85
3.2. ESTADO DE MEXICO-----	86
3.3. GUERRERO-----	87
3.4. JALISCO-----	87
3.5. SAN LUIS POTOSI-----	88
3.6. TLAXCALA-----	89

### CAPITULO IV.

#### INICIATIVA POPULAR Y PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. INICIATIVA POPULAR-----	92
2. PLEBISCITO-----	94
3. TABLA COMPARATIVA DE AMBAS INSTITUCIONES-----	95
4. APORTACIONES-----	95
CONCLUSIONES-----	97
BIBLIOGRAFIA-----	99

## INTRODUCCION.

En los últimos tiempos el régimen jurídico de gobierno del Distrito Federal ha sufrido importantes modificaciones, que han tenido por objeto otorgar a los ciudadanos una mayor participación en el gobierno de su ciudad, pues como recordaremos, antiguamente éste se encomendaba exclusivamente a los Poderes de la Unión, sin que existiera ninguna participación ciudadana. Hoy en día, el gobierno de la Ciudad de México no sólo esta a cargo de los Poderes Federales, sino de órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y ya podemos elegir a nuestro Jefe de Gobierno.

Dentro de una de las medidas adoptadas para que los habitantes de nuestra ciudad logren una mayor intervención en los asuntos gubernamentales, estuvo la incorporación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el día 4 de diciembre de 1997, de dos instituciones de democracia semidirecta que son la iniciativa popular y el plebiscito. Sin embargo, estas figuras para nosotros son prácticamente desconocidas, la mayoría apenas y hemos oído hablar de ellas y no estamos habituados con su práctica. Debido a lo anterior, resulta de gran importancia estudiar a las mencionadas instituciones de democracia semidirecta y analizar su reciente adopción para el Distrito Federal

El propósito del presente trabajo es, en primer lugar, contribuir a que se conozca qué son la iniciativa popular y el plebiscito, en qué consisten y cuáles son sus implicaciones y, en segundo lugar, examinar la regulación jurídica que se hace en el Estatuto de Gobierno de ambas figuras, a fin de precisar qué tan acertado fue el incorporar instituciones de democracia semidirecta en el Distrito Federal, qué tanto cumplirán sus objetivos y si la regulación jurídica que se ha hecho es la adecuada para lograr que dichas figuras alcancen una aplicación práctica y eficaz. También pretendemos dar al lector un panorama amplio, en la medida de nuestras limitaciones, de la democracia semidirecta, por medio del estudio de sus instituciones más representativas como son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, con el propósito de que el lector se forme un criterio objetivo que le permita meditar el papel que podrían tener dichas instituciones, no sólo en el ámbito local sino federal.

Para poder lograr lo anterior nuestra investigación comenzará con los antecedentes históricos no sólo del plebiscito e iniciativa popular sino del referéndum, en virtud de que entre dichas instituciones hay tal relación que no podemos separar su estudio. Consideramos conveniente dividir los antecedentes históricos en dos partes, en la primera se tratara lo referente al origen de cada una de las mencionadas figuras, es decir, cómo y en dónde fueron desarrollándose hasta llegar a conformarse como lo que son actualmente. Asimismo, haremos mención de los más destacados actos plebiscitarios y de referéndum que se han llevado a cabo a lo largo de la historia, no sólo en el continente europeo sino en Latinoamérica

En la segunda parte abordaremos los antecedentes históricos de estas figuras pero en relación a nuestro país, para lo cual revisaremos, a grandes rasgos, la época prehispánica, el período colonial y el México independiente; haremos un breve recorrido por nuestras constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917; y señalaremos los únicos casos que nuestra historia registra como precedentes de actos plebiscitarios (Chiapas en 1824 y Benito Juárez en 1867). A continuación, nos abocaremos a los antecedentes del plebiscito, referéndum e iniciativa popular en nuestra Ciudad de México, en donde analizaremos la reforma constitucional efectuada en

1977, por medio de la cual se incorporaron por vez primera instituciones de *democracia semidirecta en el Distrito Federal*; la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* que en diversos artículos regulaba dos de las figuras que hoy nos ocupan y la reforma constitucional de 1987, a través de la cual desaparece el referéndum y prevalece únicamente la *iniciativa popular*. Por último, hemos considerado conveniente estudiar los llamados "plebiscitos ciudadanos" celebrados en el Distrito Federal y a nivel nacional en los años de 1993 y 1995 respectivamente.

En el segundo capítulo del presente trabajo precisaremos aquellos conceptos básicos que nos permitirán una mayor comprensión del tema, tales como *democracia*, tipos de *democracia* (*directa, indirecta y semidirecta*) y *mecanismos de democracia semidirecta*, concretamente *plebiscito, referéndum e iniciativa popular*. Asimismo, nos referiremos a dos temas que guardan estrecha relación con los mecanismos de *democracia semidirecta*, la *soberanía y la forma de gobierno*, por lo que también analizaremos los artículos 39 y 40 de nuestra Constitución que son los encargados de contemplar dichos temas

El capítulo tercero de nuestra investigación tendrá por objeto el estudio del *plebiscito, referéndum e iniciativa popular* en el derecho comparado, lo que permitirá ampliar nuestra visión sobre estos mecanismos, sobre la manera en que otros Estados los han regulado y sobre algunos de los resultados obtenidos con su práctica. En este caso, hemos dividido el capítulo en tres partes, la primera, comprende a cuatro países de Europa; en la segunda, trataremos el caso del continente americano, dando un panorama general y después analizando a siete países; y, en la última parte, nos referiremos a seis entidades federativas de la República Mexicana. Debemos aclarar que sólo hemos tomado en cuenta ciertos casos específicos pues como el lector comprenderá los objetivos y límites del presente trabajo así lo precisan.

Por último, en el capítulo cuarto nos referiremos a la reciente incorporación al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de la iniciativa popular y el plebiscito*, para ello procederemos al estudio de los respectivos artículos en que se les contempla. También formularemos nuestros puntos de vista y aportaciones al respecto.

Para el desarrollo del presente trabajo nos tuvimos que basar principalmente en fuentes hemerográficas, la mayoría de ellas extranjeras, pues los *doctrinarios mexicanos no se han ocupado de estudiar esta materia y algunos solo hacen una leve mención de ella*.

Debemos aclarar que nuestra investigación tratará de ser lo más objetiva posible debido a que el tema de las instituciones de *democracia semidirecta* en ocasiones llega a politizarse.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **MARCO DE REFERENCIA**

#### **A) ANTECEDENTES HISTORICOS.**

Los primeros indicios de dichos procedimientos se encuentran en Grecia. La democracia nació en las ciudades griegas, en el siglo V antes de Cristo, adoptando la forma de democracia directa, toda vez que el conjunto de los ciudadanos participaba directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad.

Las dos ciudades que formaron Grecia fueron Esparta y Atenas. En Esparta la población se estructuraba en tres jerarquías sociales:

- 1 Los Iliotas, era la clase desposeída, explotada, marginada social, económica y políticamente, y que se conformaba por siervos adscritos al suelo y al servicio de sus amos.
- 2 Los Periecos, quienes gozaban de una libertad limitada y se dedicaban al comercio así como a otras artes prohibidas a los Espartanos.
- 3 Los Espartanos, eran los ciudadanos, elegibles para honores y para ocupar puestos públicos. Se dividían según las tres tribus doria: Hylleis, Dymantes y Pamphy -

Los cuatro elementos de la vida política de este pueblo fueron: dos reyes, un Consejo, una Asamblea y los Eforos.

Es en la Apella o Asamblea del pueblo en donde se pretenden ver ciertos indicios de los procedimientos que hoy nos ocupan ya que en ella se daba participación directa a los ciudadanos en las decisiones de gobierno.

En la Asamblea del pueblo todos los ciudadanos de treinta años arriba se reunían una vez al mes, y su participación consistía en manifestarse sobre la aprobación o rechazo de las proposiciones que se le sometían. No estaba facultada para proponer iniciativas ni discutir los asuntos a tratar, aunque en teoría la voz del pueblo era suprema y los viejos y magistrados tenían la facultad de rechazar la presentación de un decreto injusto.

En Atenas la población estuvo dividida de la siguiente manera:

- 1 El pueblo ateniense, que se conformaba por el conjunto de ciudadanos, y tal calidad la poseían únicamente los hijos de padre y madre ateniense
- 2 Los metecos, que fueron extranjeros que se habían venido a establecer en Atenas. Un meteco era aquel que había establecido su domicilio definitivo en Atenas, que residía allí desde un cierto tiempo, que contribuía a ciertas cargas de la ciudad y que participaba de ciertos derechos de los ciudadanos. Se diferenciaba de éstos porque no participaba en los honores, no tenía ninguna parte en el gobierno, no podía desempeñar funciones públicas ni sacerdocios sacados a la suerte. Los metecos constituían una parte numerosa e importante de la población, según un censo del año

309 a.C. existían aproximadamente 45, 000, y en su mayor parte dedicados al comercio y a la industria.

3 Los esclavos, eran considerados como cosa, un instrumento animado que pertenecía al amo. Fueron muy numerosos en Atenas, en el año 309 a.c. existían alrededor de 400,000.

Dentro de los elementos de la vida política ateniense se encontraban el Consejo, Senado o Bulé y la Iglesia o Asamblea del pueblo.

En el sistema ateniense un Consejo o Senado, llamado Bulé, tenía a su cargo el estudio y la preparación de las medidas y los decretos que posteriormente habrían de someterse a la aprobación del pueblo reunido en asamblea. Además, debía presentar a la Iglesia sus conclusiones

La Asamblea del pueblo o Iglesia fue la suprema institución política ateniense. En ella se reunían todos los ciudadanos con veinte años cumplidos, a fin de participar directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad. En su inicio las asambleas se celebraron en el ágora o plaza del mercado, punto central de la ciudad. Más tarde se preparó un recinto, llamado pnyx, ubicado en una colina situada al oeste del ágora, y en cuya cima estaba ubicada la tribuna, desde la cual hablaban los oradores al pueblo.

Se dice que las asambleas atenienses no parecen haber sido nunca muy numerosas, la concurrencia de seis mil ciudadanos era considerada más que suficiente. Se estima que los ciudadanos se reunían, por lo menos, cuarenta veces al año.

Toda reunión de la Iglesia empezaba con una ceremonia y una solemne plegaria, a continuación, el epistates de los proedros, hacía leer por el secretario el proyecto del Senado o la proposición que se sometía al pueblo. Se daba la palabra, por turno, a quien lo pidiese, los oradores no podían salirse del tema y en caso de desobediencia se les retiraba el uso de la palabra. En determinados casos se les imponían penas disciplinarias, sujetas a la confirmación del Senado. El presidente de la asamblea invitaba a manifestar su opinión sobre si cerraba o no el debate y la votación se efectuaba alzando la mano.

Por lo que respecta a las leyes, todo ciudadano podía presentar proyectos a la asamblea, pero debía hacerlo en la primera reunión del año, pues si perdía esta oportunidad, tenía que esperar al año siguiente. El Senado podía hacer objeciones y presentar observaciones que ilustrasen a la opinión y la inclinasen en contra o a favor del proyecto.

En la Iglesia también se daba intervención a los llamados Arcontes Tesmotetas. Su número fue de seis, actuaban colectivamente y tenían como función revisar todos los años las leyes a fin de conocer si existían contradicciones entre ellas, proponiendo a la asamblea las medidas necesarias para corregirlas.

Así tenemos, que cuando un proyecto no era vetado por el Senado ni por los tesmotetas, la presidencia, en la primera reunión del año, sometía a la asamblea la cuestión relativa para saber si se trataba o no el asunto. Después se escuchaban las objeciones y si la mayoría se inclinaba a favor de aquél, se procedía a una discusión más amplia hasta su final aprobación.

La participación del pueblo en la toma de decisiones del poder público era considerada en Atenas como algo fundamental. De ahí que en criterio de algunos doctrinarios, en la Apella espartana y en la Eclesia ateniense, se hallan dado ciertos bosquejos tanto del plebiscito, iniciativa popular y referéndum, o al menos, éstas hallan sido la inspiración de dichos procedimientos.

## 1. PLEBISCITO.

El origen del plebiscito se remonta a la época de los romanos, en donde tuvo gran importancia. Como todos sabemos la historia de Roma se ha dividido en tres etapas: Monarquía, República e Imperio. El plebiscito es una institución propia del período republicano, a lo largo del cual surge y se consolida, no sólo como una institución, sino como fuente del derecho escrito<sup>1</sup>.

Para entender el plebiscito romano necesitamos hablar previamente de los plebeyos, por ser ésta la clase social a la cual esta ligada dicha institución. En la sociedad romana existían básicamente dos grupos sociales:

1. Los patricios, fueron la clase privilegiada, por ser los descendientes de las tres tribus que se unieron para fundar Roma: Ramnenses, Titienses y Luceres, se consideraban una raza noble, superior y que no podía mezclarse con los plebeyos. Eran los únicos que intervenían en el gobierno y que gozaban de todos los derechos y sólo los de su clase participaban en los intereses de la ciudad.

2. Los plebeyos, la plebe, como también se le llamaba, estuvo compuesta por poblaciones conquistadas y sometidas; clientes emancipados; extranjeros domiciliados en Roma, comerciantes, industriales, obreros que venían a instalarse en la ciudad para ejercer ahí su profesión; libertos y refugiados.

Los plebeyos no formaban parte de la ciudad desde el punto de vista político y jurídico, sólo la habitaban. Se consideraban inferiores y por lo cual no podían participar en el gobierno, no tenían acceso a las funciones públicas y no podían contraer matrimonio legítimo con los patricios. Esta clase social fue creciendo cada vez más, no sólo en número sino en importancia, por ser la clase productiva.

Al comenzar la República, en el año 510 a. de c., la forma de organización política de los romanos sufre una serie de cambios, entre ellos:

- El rey es sustituido por dos magistrados patricios, que reciben el nombre de cónsules y que tienen iguales poderes.
- Los cónsules son elegidos por un año.
- Cada cónsul posee *intercessio* o derecho de veto contra las resoluciones del otro.

---

<sup>1</sup> Cabe recordar que la doctrina ha clasificado a las fuentes del derecho romano en escritas y no escritas. Dentro de las primeras se encuentran: las leyes, los plebiscitos, los *senadoconsultos*, las constituciones imperiales, los edictos de los magistrados y los *dictámenes* de los *jurisconsultos*. La costumbre fue la única fuente del derecho no escrito.



➤ Los cónsules tienen a su cargo la función policiaca (coercitio); la dirección de la administración de justicia (iurisdictio); el mando militar; el derecho de hacer proposiciones en los comicios; podían pedir opiniones al Senado y tenían facultades financieras.

➤ La autoridad religiosa, antes a cargo del rey, se otorga a un pontífice.

➤ Subsisten las figuras del Senado y de los comicios por curias (asuntos administrativos) y comicios por centurias (elecciones y votación de proyectos de ley).<sup>2</sup>

Los cambios que trae consigo la República no benefician en nada a la clase plebeya, la cual sigue excluida de la vida política, jurídica y social. Ante tal situación los plebeyos deciden retirarse al Monte Aventino y ahí formar una nueva ciudad, esto, ocurre alrededor del año 494 a. de c.

Los patricios deciden hacer ciertas concesiones a los plebeyos con tal de que regresen, surgiendo así el tribunado de la plebe. Esta institución la forman dos magistrados plebeyos a los que se les da el nombre de TRIBUNI PLEBIS, es decir, tribunos de la plebe.

El tribunado era el encargado de representar y proteger a los plebeyos y sus intereses, tenía dos atributos para lograr su misión:

➤ La Sacrosanctitas, es decir, eran sacrosantos, lo cual implicaba que su persona no podía ser atacada de ninguna manera, que nada podía impedir u obstaculizar su comunicación con los individuos por ellos representados y no se les podía hacer violencia o coartar en las asambleas. Cualquier molestia a su persona o a sus derechos se consideraba una falta a la ley religiosa y hacía caer en impiedad a la persona que la cometiera, ésta se convertía en sacrilega y cualquiera podía matarla impunemente

➤ El Ius Auxilii o Intercessionis, que era el derecho de vetar cualquier acto o resolución hasta de los más altos magistrados romanos, que a su juicio vulnerara los derechos de los plebeyos

Los tribunos tenían la costumbre de reunir a la plebe en asambleas, que recibieron el nombre de CONCILIA PLEBIS, donde deliberaban y votaban resoluciones llamadas PLEBISCITOS. Así tenemos que en Roma los plebiscitos eran: **“las decisiones tomadas por la plebe en los concilia plebis sobre la proposición de un tribuno, y que se aplicaban desde luego a ella sola”**.<sup>3</sup>

Es gracias a la Ley Hortensia del año 287 a. de c. que los plebiscitos adquieren fuerza de ley y como tal se vuelven obligatorios aún para los patricios. A partir de entonces los plebiscitos se convierten en fuente del derecho, en leyes.

Los plebiscitos relativos al derecho privado son numerosos durante los últimos siglos de la República. Entre los más importantes se encuentran: la Ley Cincia, sobre donaciones; la Ley Aquilia, sobre el daño causado injustamente; y la Ley Falcidia, sobre legados

<sup>2</sup> Se llamaba comicio a la asamblea convocada para votar. Cada una de las tres tribus que se unieron para fundar Roma se dividió en diez curias, por lo tanto el pueblo romano se conformó por treinta curias. A raíz de la Reforma Severiana, Servio Tulio dividió al pueblo de acuerdo con la fortuna en centurias.

<sup>3</sup> Eugène Petit Tratado Elemental de Derecho Romano. 11a ed. México, Ed. Porrúa, 1994, p. 22.

Con la llegada del Imperio termina la época del plebiscito, ya que el emperador se inviste de la potestad tribunicia, retirando este derecho a los tribunos, quienes a partir de 747 no propusieron más leyes.

Siglos después Francia será la que reinicie la práctica del plebiscito.

La Constitución del 24 de junio de 1793 lo adoptó bajo el nombre d´ **appel au peuple**, es decir, llamado al pueblo, figura que no se llegó a realizar en su plenitud.

Durante el siglo XIX se efectuaron en Francia los llamados plebiscitos “napoleónicos” que tuvieron lugar tanto en el Primer Imperio, con Napoleón I, como en el Segundo, con Napoleón III.

Mediante el plebiscito realizado el 2 de agosto de 1802 Napoleón I logró su legitimación como Emperador y primer cónsul vitalicio, y por el efectuado en 1804 se aprobó el establecimiento de un imperio hereditario.

En el año de 1849 Luis Napoleón III es elegido Presidente de la República Francesa y en 1851, desconociendo lo establecido por la Constitución, se proclamó como nuevo emperador de los franceses, dando un golpe de Estado. Así, Napoleón III tuvo que buscar el recurso del plebiscito, el cual se celebró el 31 de diciembre de 1851. Hubo 7, 824, 819 votos en pro y 253, 145 en contra del imperio, pero se dice que las abstenciones alcanzaron a 2, 062,789.

En 1870 se recurrió al mismo procedimiento para establecer el régimen parlamentario en Francia.

En Italia también encontramos importantes antecedentes del plebiscito. En el año de 1860 se llevó a cabo el plebiscito italiano de la provincia Emilia o della Toscana para anexarse a la monarquía constitucional del rey Victorio Emmanuele II. Italia, en proceso de integración, realizó varios plebiscitos, de los cuales el del 21 de octubre de 1860 fue el más importante. El lema era: “**il popolo vuole l’Italia una e indivisibile con Vittorio Emannuele reconstitucionale e i suoi legittimi discendenti**”.

En 1905 se realizó el plebiscito para la separación de Suecia y Noruega.

Los actos plebiscitarios a través de los años han sido practicados, en la mayoría de los casos, con propósitos de unificación territorial o en beneficio de los regímenes monárquicos

Después de la Primera Guerra Mundial, en la Conferencia de Paz de 1919, se propusieron 17 plebiscitos para solucionar diferentes cuestiones nacionales. Ellos tomaron más que nada un carácter internacional, fueron plebiscitos organizados desde arriba y que resolverían problemas en torno a Allen Stein, Marienwerber, Burgerland, klagenfurt y de la situación económica de Luxemburgo. El Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, señaló el plebiscito de 1935 para decidir la incorporación de Sarre a Francia o a Alemania, anexándose finalmente a esta última nación.

Se discute la calificación de los anteriores actos como plebiscitos, porque fueron eventos determinados por efectos de guerra y basados en situación de presión extranjera, excepto algunos

casos de real validez plebiscitaria, es decir, con el consentimiento nacional y al margen de las condiciones de la guerra.

En Alemania, durante el régimen de Hitler, se definió al plebiscito como **“la relación de confianza entre el Führer y el pueblo sobre importantes medidas políticas”**.<sup>4</sup> Por ley de 14 de julio de 1933 el Reich (imperio) otorgó al Führer (jefe) la facultad de preguntar al pueblo acerca de lo justo o legal de una ley. Con base en tal disposición el 12 de noviembre de 1933 se convocó al pueblo para que ratificara la salida de Alemania de la Sociedad de las Naciones. El 10 de abril de 1938 se reunió al pueblo bajo el nombre de plebiscito para anexar Austria a Alemania.

No sólo en Europa encontramos antecedentes del plebiscito, también en América se han realizado importantes actos plebiscitarios.

En la historia de Argentina el plebiscito más significativo fue el practicado en 1835 para ratificar la ley de 7 de marzo de ese año, por la cual se nombró a Juan Manuel Ortiz de Rosas gobernador de la Provincia de Buenos Aires. En esta época Argentina se enfrentaba a las disputas entre federalistas y centralistas, por lo que Juan Manuel Ortiz de Rosas se puso al frente del gobierno de Buenos Aires de 1829 a 1832, período durante el cual reprimió varios brotes centralistas. Sin embargo, el desorden que se dio después de que dejó de estar al mando, hizo que el Congreso ofreciera de nuevo el gobierno a Rosas, quien tras el plebiscito de 1835 se proclamó “Gobernante ungido por Dios” y cuyo período duró 17 años.

En el año de 1920 Wilson, presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, convocó a plebiscito para aminorar los reclamos de Slesvig, Corinthis, Prusse, Slesie orientales.

En Perú entre 1901 y 1914 se llevaron a cabo algunos intentos de actos plebiscitarios. El primero de ellos fue motivado por el descontento general por la elección de Manuel Cadamo, jefe del Partido Civil, sin oposición; y por la alianza que éste efectuó con el Partido Constitucional, logrando con dicha unión la mayoría en ambas Cámaras. Nunca se efectuó debido a la represión, ordenándose la captura de los que habían pedido tal plebiscito. El segundo intento se dio en 1914 durante el gobierno de Billinghurst, causado por el ambiente de renovación en el parlamento y especialmente por las corrientes de reforma constitucional, con disolución del Congreso. Luego de transcurrido un corto tiempo y por la relativa calma en la oposición, así como por la atenuación de las amenazas de inseguridad, el mismo Billinghurst terminó con la inquietud plebiscitaria dándole fuerza plena ordinaria y extraordinaria al Parlamento

El 25 de agosto de 1919 se llevó a cabo el plebiscito para aprobar 18 puntos básicos para Perú, entre ellos: renovación del Poder Legislativo y Ejecutivo, duración de ambos; fijación del número de representantes en ambas cámaras, contribuciones, moneda; sueldos; pensiones; garantías individuales, arbitraje en materia laboral; voto popular directo para la elección de Senadores, Diputados y Presidente de la República; creación de tres Congresos Regionales, nombramiento de Embajadores y Ministros diplomáticos; sustitución presidencial en caso de vacancia ó dimisión; creación de un Consejo de Estado; nombramiento y ratificación de funcionarios judiciales; reunión de ambas cámaras en un Congreso para cumplir las atribuciones

---

<sup>4</sup> Washington Duran Abarca. Plebiscito de Nuevo Tipo y Constituyente. Lima, Perú, Universidad Mayor de San Marcos, 1978, p. 9

electorales y sancionar los tratados internacionales; entre otros. La Constitución peruana de 1920 consideró los anteriores puntos de reforma aprobados por el plebiscito.

En 1939 y por Decreto Ley 8875 de 18 de abril, el gobierno de Benavides, quien prorrogó su mandato por ley 8463 dada por él mismo, convocó el plebiscito para la reforma de diferentes artículos de la Constitución de 1933. El objetivo fue el desaparecer aquellas disposiciones constitucionales que tenían tendencia al semiparlamentarismo y con ello reforzar el sistema presidencial. Esta acción fue calificada de dictatorial pues sólo buscaba reforzar el poder personal del Presidente de la República. Este acuerdo plebiscitario fue derogado en 1946

En Chile, el Presidente Jorge Alessandri, 1958-1964, se declaró en favor del plebiscito para obtener autorización en el caso de la Reforma Tributaria y la Ley de Presupuesto. El gobierno de Eduardo Frei Montalvo, 1964-1970, tan pronto como asumió el poder, planteó medidas plebiscitarias, las cuales fueron rechazadas por el Poder Legislativo.

Como hemos observado, históricamente los actos plebiscitarios fueron iniciados por gobiernos dictatoriales, excepto algunos casos, pero ello no quiere decir que el plebiscito sea propio de dictaduras.

## 2. REFERENDUM.

Según algunos autores el referéndum tuvo su origen en Suiza, alrededor del siglo XVI, en los comienzos federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubünden y Valais. Estos cantones, en esa época, no formaban parte de la Confederación, sino que eran solamente distritos aliados. En su interior formaban federaciones de municipios, muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la Asamblea general del distrito, tenían que dar cuenta de todo asunto importante a sus electores, y pedir instrucciones acerca del sentido en el que debían votar. Por ello se decía que estaban comisionados *ad audiendum et referendum*, que decidían *ad referéndum*, es decir, a condición de la aprobación superior.

Sin embargo, con sus características actuales, el referéndum suizo surge en el siglo XIX. En el ámbito federal se aplicó por primera vez en 1802, al presentar una nueva Constitución a la votación del pueblo, misma que fue rechazada.

Más tarde, la figura del referéndum se incorporó a la Constitución Federal de 1874, disponiendo que las leyes federales, los decretos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a 15 años, se someterían a la adopción o repudio del pueblo cuando treinta mil electores u ocho cantones así lo soliciten.

A pesar de que doctrinariamente se considera a Suiza como la patria del referéndum, en Estados Unidos de Norteamérica encontramos antecedentes más antiguos. Así, en 1778 las constituciones de Massachusetts y New Hampshire fueron aprobadas por el pueblo vía referéndum. Siguiendo ese ejemplo los estados de Mississippi y Missouri en 1820 también votaron popularmente sus constituciones. En 1821 Nueva York adoptó el referéndum constitucional y a partir de 1835 se generalizó dicha práctica en Estados Unidos, pero sólo en el orden estatal, pues no existe en el orden federal.

En Francia comenzó a ser utilizado en tiempos de la Revolución de 1789. El proyecto de Constitución Girondina<sup>5</sup> lo establecía tanto en materia constitucional como legislativa, y la Constitución Jacobina<sup>6</sup> introdujo el referéndum facultativo para las leyes.

La Revolución Francesa está considerada como el ideario teórico del referéndum constitucional moderno. Los movimientos liberales del siglo XVIII, y particularmente el de Francia, adoptaron este sistema de consulta popular por ser muy acorde con el espíritu de la Revolución. De acuerdo con una declaración de la Convención Francesa de 21 de septiembre de 1792, “no puede haber Constitución sino cuando ella sea aceptada por el pueblo”.<sup>7</sup> “De modo que aunque la práctica del referéndum en la Confederación Suiza precedió a las revoluciones liberales, es indudable que en su forma actual esta institución es un producto del siglo XIX, en cuya restauración influyeron, al menos tanto como las viejas tradiciones, los ejemplos de la Revolución Francesa”.<sup>8</sup>

De igual manera influyó el pensamiento de Rousseau en lo referente a la aceptación consensual del contrato social. Así es como la Constitución francesa de 4 de junio de 1793 fue aprobada por vía de referéndum.

A excepción de las constituciones de 1791, 1848 y 1875, todas las demás Leyes Fundamentales del pueblo francés han sido aceptadas por los ciudadanos mediante su voto.

Dentro de la historia francesa resulta de gran importancia la utilización que del referéndum realizó Charles de Gaulle, destacando principalmente los practicados en 1958 y 1962. El primero de ellos fue con motivo de la aprobación de la Constitución del 28 de septiembre de 1958. Por medio de él, la Asamblea Popular, antes omnipotente y desarticuladora de la política del Poder Ejecutivo, quedó reducida fortaleciendo con ello a dicho Poder. Mediante el segundo, se modificó la Constitución para introducir la elección del Presidente por sufragio universal. Tras la no aprobación, por referéndum, de la regionalización del país y la reforma del Senado, de Gaulle presentó su dimisión el 28 de abril de 1969.

La Constitución de Weimar de 1919 estableció el referéndum constitucional en su artículo 76 y el legislativo en el 73, siempre con carácter facultativo.

En España la Constitución de 1931 disponía que el pueblo podía atraer a su decisión, mediante referéndum, las leyes votadas por las Cortes; para lo cual se necesitaba la solicitud del 15% del cuerpo electoral. Se excluía de referéndum la Constitución, las leyes complementarias a la misma, las de ratificación de convenios internacionales que estuvieren inscritos en la Sociedad de las Naciones, los estatutos regionales y las leyes tributarias. En el año de 1970 la ONU propone a Francisco Franco (dictador de España de 1938 a 1975), la celebración de un referéndum para determinar el destino del Sahara español, el resultado fue que éste pasó a control de Marruecos.

---

<sup>5</sup> Se llamó Constitución Girondina debido a que el proyecto fue elaborado por los girondinos, miembros del partido político del mismo nombre.

<sup>6</sup> Se denominó Constitución Jacobina porque fue elaborada por los miembros del Partido Radical, llamados jacobinos.

<sup>7</sup> Rodrigo de Borja. Derecho Político y Constitucional. 2a. ed. México, FCE, 1991, p. 218.

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 219.

La muerte de Franco ocurrió en 1975 y en 1976 se celebró un referéndum para determinar el "ingreso de España a la democracia". A partir de este año inicia "la gran fiebre por el referéndum". En 1978 se voto por vía de referéndum la Constitución que hasta la fecha rige a España y que desde luego contempla a esta institución en los términos que estudiaremos más adelante

En el año de 1979 se expide la Ley Orgánica del Referéndum, en base a la cual se han celebrado en España múltiples referendums, por ejemplo, en 1981 sobre la autonomía de Andalucía, de Galicia y de Navarra La "fiebre del referéndum" cambió la imagen dictatorial de este país.

La Constitución de 1936 de la U.R.S.S., en su artículo 49, autorizó al Presidium del Soviet Supremo<sup>9</sup> a efectuar consultas populares, ya sea por iniciativa propia o a petición de una de las repúblicas federadas, excepto para modificaciones constitucionales

La Constitución irlandesa de 1937 estableció el referéndum en su artículo 46 y ella misma fue sometida a referéndum, el 1 de julio de 1937, entrando en vigor el 29 de diciembre de 1937.

El referéndum fue establecido en la Constitución italiana de 1947, en el artículo 138, operaba en materia constitucional, con carácter facultativo, para el caso de que las reformas hubieran sido aprobadas en segunda lectura por los dos tercios de cada cámara; para transformaciones territoriales y en el ámbito regional.

En Inglaterra fue hasta los setentas y debido, principalmente, a la pérdida de credibilidad del sistema de partidos políticos, que se introdujo en la Constitución la posibilidad de consultar al pueblo mediante referéndum. Es así como en el año de 1975 se consultó la opinión del electorado con respecto a si Gran Bretaña debería estar o no en la Comunidad Europea. Posteriormente, en el año de 1979, se celebró un nuevo referéndum relativo a un proyecto de ley, mediante el cual se le concedía a Escocia y a Gales una autonomía limitada, ganando el "no"

Por lo que respecta a Latinoamérica, los primeros países en adoptar el referéndum fueron Chile en 1925 y Uruguay en 1942 y 1952.

### 3. INICIATIVA POPULAR.

La mayoría de los doctrinarios coinciden en atribuir el origen de esta institución a Suiza aproximadamente a mediados del siglo XIX. Sin embargo, la Constitución francesa de 1793 ya la había establecido.

En Suiza, en el orden federal, la institución ha existido desde la Constitución de 1848, pero sólo en materia constitucional. En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de 1891 también podían darse para enmiendas parciales. En los cantones, se estableció por primera vez en Vaud en 1845 y

---

<sup>9</sup> Durante la existencia de la U.R.S.S. se llamó Soviet al Consejo de los delegados de obreros, campesinos y soldados. Mientras que el Presidium era el órgano superior del Soviet Supremo de la U.R.S.S. cuyo presidente tenía la categoría de jefe de Estado

actualmente existe en todos, con excepción de Ginebra. En el ámbito cantonal, la iniciativa, además de la materia constitucional, abarca parcialmente la legislativa.

En Estados Unidos de América, la iniciativa fue adoptada por primera vez en 1898, en el estado de Dakota del Sur. Más tarde Utah y Oregón adoptaron la iniciativa para enmendar sus constituciones y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, 19 estados más adoptaron este procedimiento. En 1959, otros cuatro estados la establecen. Actualmente se contempla en 23 estados, la mayoría de los cuales permiten utilizar la iniciativa también en el orden municipal.

En términos generales, la iniciativa popular ha sido adoptada por los Estados junto con el referéndum y hoy en día es contemplada no sólo por países europeos sino por buen número de países del continente americano, como se analizara más adelante al hablar del derecho comparado.

## **B) ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.**

### **1. EPOCA PREHISPANICA, PERIODO COLONIAL E INDEPENDENCIA.**

Al realizar un breve estudio de las principales etapas de nuestra historia nos podremos dar cuenta de la carencia de antecedentes que en materia de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, han prevalecido en México.

En primer lugar hablaremos de la época prehispánica, concretamente del pueblo Azteca. Durante la peregrinación de los mexicas por la búsqueda del lugar prometido por su Dios Huitzilopochtli, que según historiadores comenzó en el año IX d.c., el gobierno de los mexicas era teocrático. Sus sacerdotes que eran considerados voceros de su Dios, fueron quienes los guiaron durante quinientos años hasta encontrar en 1325 el lugar prometido y fundar Tenochtitlan cuyo nombre pusieron en honor de Tenoch, el sacerdote que los conducía en aquel tiempo.

El primer gobierno de la ciudad de Tenochtitlan estuvo depositado en los nobles y sacerdotes, es decir, era un régimen aristocrático-teocrático. Más tarde se sustituye por la forma monárquica electiva, en donde el monarca se designaba por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que requerían ser señores de la primera nobleza, es decir, de sangre real.

Una vez realizada la elección del monarca desaparecía el cargo de elector, pero podrían volver a ocuparlo las mismas personas. Tiempo después el cuerpo electoral se aumento a seis miembros, pero siempre debían pertenecer a la nobleza. Igual criterio se seguía para la designación del monarca pues el elegido debía pertenecer a la casa real. Posteriormente se estableció por ley que a la muerte del rey de debía suceder uno de sus hermanos y faltando éstos uno de sus sobrinos, uno de sus primos, quedando a criterio de los electores el nombramiento del que consideraran más digno.

Podemos observar que el régimen monárquico en que se organizaba gubernativamente el pueblo Azteca era electivo y dinástico, habiendo sido aristocrática la fuente del poder, pues sólo los nobles podían fungir como electores, sin que ninguna otra clase social haya tenido intervención en el nombramiento del monarca.

Ante tal situación podemos concluir que en la época prehispánica no se pudieron desarrollar ninguna de las instituciones que hoy nos ocupan ya que el pueblo no tenía intervención en los asuntos públicos, no se tomaba en cuenta su opinión y los únicos que participaban en el gobierno eran los nobles.

Por lo que respecta a la época colonial, la Nueva España estuvo sometida al imperio de la corona española, la cual le impuso su régimen político y jurídico. La población de la Nueva España no gozaba del poder de autodeterminación ya que el derecho neoespañol era decretado por la metrópoli sobre la base del mismo derecho peninsular y de sus principios fundamentales. Así es como en Nueva España estuvo vigente la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América y que se llamo derecho indiano, destacando las llamadas Leyes de Indias, que fueron una síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes. También se aplicaron en la Nueva España con carácter supletorio las Leyes de Castilla.

La autoridad suprema en la colonia era el rey de España, seguida del llamado Consejo de Indias, que se creó el 14 de septiembre de 1519 y cuyas atribuciones fueron muy extensas, pues en él se delegaron por el monarca las tres funciones en que se desenvuelve el poder del Estado: el ejecutivo, legislativo y judicial

El gobierno de la Nueva España paso por tres etapas distintas. La primera fue llamada gobernación y capitania general, surgió el 24 de abril de 1523 cuando Carlos V nombró gobernador y capitán general de la Nueva España a Hernán Cortés. Pero las ambiciones personales de algunos lugartenientes a quien Cortés encomendó el gobierno mientras realizaba una expedición a las Hibueras (región del golfo de Honduras), provocaron desordenes e irregularidades en la incipiente administración pública de la colonia.

En virtud de tal situación el rey cambia la gobernación y capitania general por una audiencia, es decir, por un cuerpo colegiado que en nombre del monarca desempeñara su autoridad administrativa, legislativa y judicial. Sin embargo, dicho cuerpo se caracterizó por sus excesos, desmanes y atropellos, que ocasionaron un verdadero caos en la colonia, imposibilitando su organización política y administrativa.

Debido a tales circunstancias la primera audiencia fue sustituida por otro cuerpo colegiado orgánicamente semejante, que se conoció con el nombre de segunda audiencia. Esta gobernó con apego a las previsiones reales y a las determinaciones del Consejo de Indias, estableció las bases para la organización política, administrativa y social del la Nueva España

La segunda audiencia fue sustituida por el virreinato. El virrey era nombrado por el rey de España a quien representaba. Todas las autoridades neo-españolas actuaban en nombre del monarca español del cual dependía directa o indirectamente su nombramiento. Además, durante la colonia los mejores puestos públicos los ocupaban los miembros de clase social más alta, esto es, los españoles o peninsulares, la clase criolla ocupaba los de menor jerarquía, mientras que las castas y los indígenas eran excluidos.

En base a la anterior descripción podemos establecer que tampoco en la época colonial pudieron surgir el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Durante la etapa de independización, la situación que prevaleció en nuestro país fue de



inestabilidad política y social. La organización jurídica de la Nueva España se divide Por el lado del gobierno virreinal regía la Constitución de Cádiz de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo a ella se expedieron por las Cortes españolas, mientras que la insurgencia emitió una serie de documentos cuyo propósito era dar las bases para la organización jurídica y política de la futura nación independiente. Así es como se expiden el Bando de Hidalgo (1810), los Elementos Constitucionales de Rayón (1811), los Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución (1813), el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional (1813) y el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814. Este último también es conocido como Constitución de Apatzingán y su importancia radica en que en ella se plasman los principios fundamentales de la ideología insurgente, dando a México un gobierno independiente de España. Dicha Constitución consagra la república, la libertad, la independencia, la soberanía, la elección democrática, la representatividad y estipula la existencia de un Congreso. Sin embargo, en ninguno de dichos documentos encontramos antecedentes del plebiscito, referéndum e iniciativa popular

El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, jefe del ejército realista, pacta con Vicente Guerrero, proclamando el Plan de Iguala, cuyo contenido principal fue: declarar la independencia de la Nueva España; establecer la religión católica; instituir una monarquía constitucional, nombrando como emperador a Fernando VIII ó en su defecto a los de su dinastía; así como la creación de una Junta Gubernativa que gobernaría interinamente.

Tiempo después, Iturbide se entrevista con Juan O'Donohú, quien había sido enviado por las cortes españolas con el nombramiento de gobernador y capitán general, pactando con él en la ciudad de Córdoba Veracruz, surgiendo los llamados Tratados de Córdoba, con fecha 24 de agosto de 1821. Con la firma de estos Tratados se confirmaba el Plan de Iguala, además, se estipulaba que en el caso de que Fernando VIII o algún miembro de su familia no aceptaran el trono, las Cortes del Imperio Mexicano designarían al emperador, conforme a lo ya establecido por el Plan de Iguala se formaría una Junta Provisional Gubernativa, que a su vez sería la encargada de nombrar una regencia. La Junta gobernaría interinamente y ejercería el poder legislativo hasta que las cortes se reunieran, mientras que la regencia se encargaría del poder ejecutivo, hasta la llegada del monarca. La regencia convocaría a Cortes, las que crearían la Constitución del imperio.

Finalmente, el 27 de septiembre de 1821, con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México, se consumó nuestra independencia.

Tampoco durante este periodo pudieron germinar el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba instituían para nuestro país un gobierno monárquico constitucional, al frente del cual estaría, todavía, el rey de España Fernando VII o algún otro de la casa real.

## **2. CONSTITUCION DE 1824.**

Luego de consumarse nuestra independencia, se proclamó el imperio de Agustín de Iturbide, y al término de éste se promulgó nuestra primer Constitución. El Congreso Constituyente, instalado el 5 de noviembre de 1823, se enfrentó al dilema de cómo organizar a México, bien como república federal ó central. Finalmente, se implantó el federalismo en

México, se expidió el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824

El 31 de enero de 1824 el Congreso expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en donde no tuvo otro camino que adoptar el sistema federal, ya que las provincias previamente lo habían implantado y además así lo indicaba la voluntad general del Congreso.<sup>10</sup>

En dicho documento se reconoce a las provincias como Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su administración y gobierno interior (artículo 6); se establece como forma de gobierno la de república representativa popular federal (artículo 5); y, a fin de que las entidades concurriesen al gobierno nacional, se les dio la facultad de nombrar dos senadores por cada una de ella (artículo 12)

En lo referente a las instituciones de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, dicha Acta tampoco las contemplaba, así, en su artículo tercero, prescribía que la soberanía residía en la nación y que a ésta pertenecía el derecho de adoptar y establecer la forma de gobierno y demás leyes, pero por medio de sus representantes.

El 4 de octubre de 1824 el Congreso expide la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En ella, se ratifica el contenido del Acta Constitutiva y se ha dicho que sus tres principales logros fueron **“... la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección de los derechos del hombre y separación de poderes; la tercera de las conquistas fue el sistema federal. Pero... no pudo ir más allá: conquistó una forma de vida política que habría las puertas a la democracia y a la libertad pero quedaron vivas las contradicciones sociales y económicas de la Colonia”**.<sup>11</sup>

A pesar de que en la Constitución de 1824 se da más apertura a la democracia, no se contemplaron el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Además de que dicho ordenamiento estableció un gobierno representativo, en su artículo 166 se estipuló que no podría proponerse ninguna modificación constitucional sino hasta el año de 1830.

### 3. CHIAPAS 1824 Y 1825.

La primera vez que se convocó a participar al pueblo, bajo el nombre de plebiscito, fue en el año de 1824. En esta época la provincia de Chiapas necesitaba decidir si se anexaba a México o a Guatemala; pues debido a ciertos acontecimientos históricos, ya no formaba parte de ninguno de los dos territorios.

A partir de 1522, con la caída del Imperio Azteca, Chiapas fue considerado territorio del gobierno español, pero fue hasta 1524 en que se realizaron las primeras incursiones. Desde mediados del siglo XVI y hasta su independencia, la provincia chiapaneca estuvo sujeta a la Capitanía General de Guatemala.

---

<sup>10</sup> En diciembre de 1823 se votó el artículo 5 sobre la forma de gobierno resultando que, de 80 diputados presentes, 70 se inclinaron por la federación y sólo 10 estuvieron en contra

<sup>11</sup> Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano 10a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 301.

El 28 de agosto de 1821 las autoridades y vecinos de Comitán, encabezados por Fray Matías de Córdoba, celebraron una reunión extraordinaria en la cual decidieron proclamar su independencia y adoptar el Plan de Iguala. El acta que se levanto de dicha sesión fue publicada en bando solemne el 1 de septiembre del mismo año y enviada en copias a los otros ayuntamientos de la provincia a fin de que cada uno de ellos también proclamara su independencia y adoptaran el Plan de Iguala, y así sucedió.

Los chiapanecos habían reconocido de hecho al Imperio Mexicano, pues dieron cuenta de sus actos a la Regencia Gobernadora y enviaron un comisionado para que arreglara la separación definitiva de Guatemala, a cuyo gobierno estaba sujeta la provincia de Chiapas.

Finalmente, el 16 de enero de 1822 la Regencia declaró la incorporación de Chiapas al Imperio. Sin embargo, al caer el imperio de Iturbide, 1823, también se desconocen el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, razón por la cual Chiapas quedó independiente de México.

Ante tal acontecimiento, los chiapanecos constituyen, el 8 de junio de 1823, una Junta Provisional Gubernativa, que declaró el 29 de junio del mismo año, que Chiapas era independiente de México y de toda otra autoridad. El general Vicente Filisola que, junto con un numeroso ejército, había sido enviado a Guatemala por Iturbide, disolvió la Junta. A consecuencia de ello se produjo una rebelión y se proclamó en Comitán el Plan de Chiapas Libre, que dejaba a la provincia en libertad de constituirse y en donde se pedía la salida de las tropas mexicanas. La Junta se reinstaló el 30 de octubre del mismo año.

El 24 de julio de 1824 se sublevó el Soconusco y se declaró agregado a Guatemala. El acta correspondiente fue remitida a la Junta y ésta la declaró nula, acordando, además, llamarle la atención a Tapachula y hacerle ver que debería correr igual suerte que toda la provincia. Esta resolución, del 25 agosto, llegó a Tapachula el 7 de septiembre, cuando el 18 del mes anterior, la Asamblea Nacional Constituyente de Centro América había aceptado la incorporación del Soconusco a Guatemala. La Junta de Chiapas y el gobierno mexicano protestaron, sin tener ningún resultado y estuvo a punto de provocarse una guerra.

Ante el temor de que lo sucedido en Tapachula pudiera repetirse, la Junta Provisional Gubernativa de Chiapas decide convocar a plebiscito y así definir su situación. El sistema que se llevó a cabo para la práctica del mismo fue que cada jefe de familia votara contabilizando los votos de todas las personas que estuvieren a su cuidado, incluyendo niños, adultos y viejos. Los resultados fueron los siguientes: 96,829 habitantes votaron por la unión a México y 60,400 por la unión a Guatemala.

De acuerdo con el resultado del plebiscito, en sesión del Congreso del 12 de septiembre de 1824, fue declarada la anexión de la provincia de Chiapas a la nación mexicana.

El 14 de septiembre de 1824 en ceremonia solemne se declaró oficialmente la incorporación de Chiapas a México. Posteriormente la Junta recibió el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, a efecto de que se promulgaran solemnemente en todo el estado y de que se reconociera la Constitución como Ley Fundamental del estado hasta que se instalara un Congreso Constituyente que habría de expedir la Constitución Local.

El 19 de noviembre de 1825 se expide la primer Constitución del estado de Chiapas, la cual, para los fines del presente trabajo, resulta relevante, pues en ella encontramos indicios de la intervención de los ciudadanos en la formación de las leyes.

De este modo, en el Título II, Capítulo VI, llamado “De la formación de las leyes, su sanción y publicación”, se otorgó el derecho de presentar proyectos de ley a los diputados, al gobernador, a los tribunales y a las demás autoridades del estado (Art. 39). Una vez que se admitiera el proyecto, el Congreso debía **“demandar las luces posibles de las autoridades, corporaciones y ciudadanos en el método y forma que una ley designará”** (Art 40). En el caso de que una ley fuera urgente, se daría pero en calidad de provisional hasta que se reunieran **“las luces indicadas”**. Luego, en el artículo 42, se especificaba que para derogar, reformar, abolir ó interpretar una ley, se necesitaban las mismas formalidades que para su formación, lo que implicaba que también en estos casos debían pedirse **“luces”** a los ciudadanos.

Finalmente, el artículo 129 indicaba que cualquier legislatura podría presentar proposiciones sobre reforma, derogación o alteración de artículos constitucionales, **“las que podrían admitirse con el objeto de demandar las luces necesarias para preparar su discusión a la legislatura subsecuente a quien corresponde”**.

Conviene aclarar que la Constitución chiapaneca ordenaba que correspondía a la legislatura en turno admitir los proyectos pero quien resolvería sería la siguiente .

Como podemos observar, el constituyente chiapaneco otorgó a los ciudadanos cierta intervención en materia legislativa, a través de requerir su opinión con relación a los proyectos de leyes, reformas, derogaciones o alteraciones constitucionales, que fueran admitiendo las legislaturas, con el propósito de contribuir a la discusión que haría de ellos la siguiente legislatura, a quien tocaría la resolución final. Además, ya se contemplaba la existencia de una futura ley que reglamentaría dicha **“obtención de luces”**.

#### 4. CONSTITUCION DE 1836, LEYES III Y VI.

Con el fin de comprender mejor el presente punto haremos una breve referencia de las constituciones centralistas de 1836 y 1843.

Desde el Congreso Constituyente de 1823 se había presentado la disyuntiva de establecer en México la república federal o la central. En nuestra Ley Fundamental de 1824, se optó por la primera opción, sin embargo, la pugna entre los partidarios de cada postura no habría de parar ahí. De esta manera el sistema federal implantado en 1824 sólo estuvo vigente hasta 1836. A partir de entonces y hasta 1846 se adoptó el régimen central. Posteriormente, se restauró el federalismo y la Constitución de 1824.

El partido liberal y el conservador fueron los actores principales durante la etapa en que nuestro país osciló entre el federalismo y el centralismo. El primero, buscaba como forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, el segundo, pugnaba por el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo buscó la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales

De 1824 a 1833 nuestro país vivió una pésima situación económica, la situación de la propiedad del suelo era desoladora, grandes dominios concentrados en pocas personas, la producción agrícola era pobre y desarticulada. La inestabilidad política en el país propiciaba que los campesinos se sumaran a los levantamientos armados, de manera que no se cultivaba la tierra, ocasionando más hambre y escasez de productos, que a su vez, fomentaban nuevos levantamientos.

Los seguidores del centralismo acusaban al sistema federal del desorden y la permanente lucha en que el país se encontraba y presionaban para que se cambiara al centralismo, y así sucedió

A pesar de que en la Constitución de 1824 se especificó que no podría cambiarse la forma de gobierno (Art. 171), en 1836 se sustituyó el régimen federal por el central.

El Congreso reunido en 1835, era un órgano cuya integración y poderes emanaban de la Ley Fundamental de 1824. Sin embargo, el Congreso se convirtió, de órgano constituido a asamblea constituyente. Ante la presión de los grupos conservadores el Congreso expidió, el 23 de octubre de 1835, las llamadas Bases para la Nueva Constitución, y posteriormente, las Siete Leyes Constitucionales, llamadas también Constitución de 1836, promulgadas el 29 de diciembre de 1836. Esta fue la primera Constitución centralista de nuestro país y que habría de regir hasta el año de 1841.

Ni en las Bases de 1835 ni en la Constitución de 1836 se empleó el concepto de "República central", el cambio de régimen se infiere de la supresión que en ambas se hace de la palabra "federal" y la conversión de los "Estados libres, soberanos e independientes" en "departamentos" (Arts. 3 y 8 de las Bases y 1 de la Ley Sexta de la Constitución).

La Constitución centralista de 1836, como ya lo mencionamos, se integró por Siete Leyes. La primera trata todo lo relativo a las obligaciones y derechos de los ciudadanos; la segunda se refiere a cómo se debe organizar el Supremo Poder Conservador; la tercera trata de la organización del Poder Legislativo, que se constituía por dos cámaras; en la cuarta y quinta se establece lo referente a la organización y facultades del Poder Ejecutivo y Judicial, respectivamente; la sexta se refiere a la división territorial del país, pasando de estados a departamentos, éstos a su vez en distritos y éstos en partidos; y, la séptima en donde se incluye todo lo referente a modificaciones a seguir para la aplicación y funcionamiento de la nueva Constitución.

La implantación del régimen central fue el pretexto para que Texas declarara su independencia en 1836, y Yucatán también se separara de la República Mexicana, pues no estuvo de acuerdo que el centralismo lo convirtiera en un departamento. Ante tales acontecimientos, los partidarios del federalismo vieron la oportunidad de luchar, más que nunca, por el restablecimiento de la Constitución de 1824, con este propósito se dieron múltiples levantamientos

A la luz del Plan de Tacubaya, 1841, se declaró el cese de todos los poderes existentes en virtud de la Constitución de 1836, excepto el judicial, además, se estipuló que se nombraría por el "Jefe de la Revolución" una Junta que debía designar a la persona que se hiciera cargo del poder ejecutivo, mientras un Congreso Constituyente organizaba a la nación.

En cumplimiento de lo anterior, la junta declaró a Santa Anna como Presidente de la República. El 10 de diciembre de 1841, Santa Anna emitió la convocatoria para un congreso constituyente, el cual quedó instalado el 1 de junio de 1842. Dicho Congreso quedó disuelto y en su lugar se nombró una Junta de Notables que expidió, el 14 de junio de 1843, las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Las Bases de 1843 reiteraron el régimen central establecido desde 1836, con la peculiaridad de que suprimieron el Supremo Poder Conservador. Mientras estuvieron en vigencia dichas Bases, México se vio obligado a declarar la guerra a los Estados Unidos de Norteamérica con fecha 2 de julio 1846. Este acontecimiento despertó una vez más la reacción del federalismo en contra del centralismo.

Así, el 14 de agosto de 1846, el general Mariano Salas formuló el Plan de la Ciudadela, en el cual se desconocía el régimen centralista y se llamaba a la formación de un nuevo Congreso. Dicho órgano quedó instalado el 6 de diciembre de 1846 y por decreto de agosto 22 del mismo año, se dispuso que mientras se expedía la nueva Constitución regiría la de 1824.

El 18 de mayo de 1847 se expidió por el Congreso la llamada Acta de Reformas, cuyo propósito fue adaptar la Constitución de 1824 a la situación que prevalecía en ese momento. De tal manera que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, fueron la Ley Fundamental de México, hasta la expedición de la Constitución de 1857.

Desde el punto de vista de algunos doctrinarios, en la Constitución centralista de 1836, Leyes III y VI, encontramos el primer antecedente, a nivel constitucional, de la iniciativa popular. Sin embargo, hay quienes difieren de opinión pues consideran que la institución jurídica de la iniciativa popular se caracteriza precisamente por la obligatoriedad que tienen los órganos legislativos de tomar en consideración los proyectos y proceder a su respectiva discusión; lo cual, como veremos a continuación, no sucedía en la Constitución de 1836, pues quedaba a discreción el tomar o no en cuenta los proyectos de los ciudadanos.

Nosotros compartimos la idea de que en estas leyes no se establece propiamente la iniciativa popular, pero si encontramos en ella ciertos bosquejos.

En la Tercera Ley, llamada, "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes", se otorga la iniciativa de ley: al Supremo Poder Ejecutivo y a los Diputados, en todas las materias; a la Suprema Corte de Justicia, en lo referente a la administración de su ramo; y, a las Juntas Departamentales en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, (Art 26)

Es en el artículo 30 en donde se han pretendido ver antecedentes de la iniciativa popular pues en tal precepto se estableció que: "Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, a los ayuntamientos de las capitales, quienes si los calificaren de útiles, los pasaran con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa".

Podemos observar que los proyectos que los ciudadanos podían presentar estaban sujetos

a la aceptación discrecional de los diputados, de los ayuntamientos y de la junta departamental; pero, a final de cuentas, serían ellos los que presentarían el proyecto como iniciativa propia, en caso de estar de acuerdo. Además, aun en el supuesto de que los diputados o las juntas departamentales hicieran suyos los proyectos y los presentaran ante la cámara, el artículo 29 señalaba, entre otras cosas, que las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como las que conviniera la mayor parte de las juntas departamentales, no podrían dejarse de tomar en consideración, no así las demás.

Por su parte, la Sexta Ley, denominada “División del Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos”, nos da las bases para entender los artículos de la Tercera Ley. A grandes rasgos indica que la República mexicana se dividía en Departamentos, éstos en Distritos y éstos en Partidos

Al frente del gobierno de cada Departamento había un gobernador. Existía una Junta Departamental por cada Departamento, compuesta por siete miembros, elegidos popularmente cada cuatro años

Las Juntas Departamentales tuvieron iniciativa de ley en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

## 5. CONSTITUCION DE 1857.

En cumplimiento de lo establecido en el Plan de Ayutla, el 16 de octubre de 1855, Juan Alvarez, presidente interino, expide la convocatoria para el Congreso Constituyente. El 17 de febrero de 1856, siendo sede la ciudad de México, quedó instalado el Congreso y al día siguiente llevo a cabo la apertura solemne de sus sesiones

El 16 de junio de 1856 la Comisión de Constitución presento el proyecto de la misma ante el Congreso. El tema que causó más controversia durante la discusión fue el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse, con las reformas necesarias, la de 1824, optando por la primer opción.

La Constitución de 1857 restableció definitivamente el régimen federal (Art. 40) y depósito el poder legislativo en un Congreso compuesto únicamente por diputados.

Dentro de los logros más importantes de la Constitución de 1857 estuvieron las reformas que afectaban al clero, contenidas en los artículos 3, 5, 7, 13, y 27. El artículo tercero establecía la libertad de enseñanza, excluyendo toda limitación a favor del dogma. El artículo quinto señaló que la ley no podría autorizar ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, por causa de voto religioso, lo que significó que ya no podría realizarse coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos. En el artículo séptimo se consagró la libertad de imprenta, sin que se limitara respecto al dogma católico. El artículo trece prohibió los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no fueran compensación de un servicio público ni estuvieran fijados por la ley. El antecedente de la anterior disposición fue la Ley Juárez, que en materia eclesiástica abolía el fuero en lo civil y autorizaba su renuncia en lo criminal; con relación a los emolumentos, su precedente fue la Ley Iglesias, que restringía las obviaciones parroquiales. En el artículo veintisiete se prohibió a las

corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, excepto los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso, y por el presidente Comonfort El 11 de marzo se promulgó la Constitución

### 5.1. ARTICULO 72, FRACCION III.

El artículo 72, fracción III, de la Constitución de 1857, establecía que: **“El Congreso tiene facultad: III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Oirá en todo caso á las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados”**.<sup>12</sup>

En el contenido de la anterior fracción se han querido ver ciertos antecedentes de la iniciativa popular, ya que, para formar nuevos Estados se requería la petición de ochenta mil habitantes, es decir, se daba a la población, por así decirlo, “la iniciativa para formar nuevos Estados”, teniendo que justificar que contaban con los elementos necesarios para proveer a su existencia política Para que esta iniciativa pudiera elevarse a ley, el Congreso oíría a las Legislaturas de cuyo territorio se tratase y el acuerdo respectivo debía ser ratificado por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

### 5.2. PROYECTO DEL ARTICULO 127.

El debate llevado a cabo en torno al artículo 127 de nuestra Ley Fundamental de 1857, resulta de gran importancia para las instituciones de iniciativa popular, plebiscito y sobre todo del referéndum en nuestro país.

En la sesión del día 18 de noviembre de 1856 inició en el Congreso la discusión del artículo 125 del proyecto de Constitución, que trataba del procedimiento a seguir a fin de reformar la Ley Suprema Dicho precepto disponía:

---

<sup>12</sup> Esta fracción fue reformada y adicionada el 13 de noviembre de 1874 quedando de la siguiente manera: “Artículo 72 - El Congreso tiene facultad. III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: 1 - Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estado, cuenten con una población de ciento veintemil habitantes por lo menos. 2.- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política 3.- Que sean oídas las legislaturas de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa. 4.-Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido. 5.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras. 6 - Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate 7.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás Estados”



“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que un Congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harían constar en los respectivos poderes de los diputados; que el Congreso formule las reformas y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución”.<sup>13</sup>

La disposición anterior fue impugnada por considerar que el procedimiento propuesto era demasiado lento y que en él se confundían la democracia directa y el sistema representativo.

La Comisión de Constitución presentó en sesión del 25 de noviembre de 1856 una nueva propuesta. El nuevo precepto señalaba un procedimiento más sencillo, en el cual la reforma necesitaba ser votada por dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores al momento de nombrar a los diputados del Congreso siguiente, quien sería el encargado de decretar el resultado.

Como podemos observar, en el nuevo proyecto, serían los electores quienes aprobarían las reformas constitucionales, es decir, éstas se someterían al referéndum del cuerpo electoral.

La primera objeción formulada al proyecto fue que se seguía mezclando el sistema representativo con la democracia directa o pura, por el hecho de someter al voto de los electores las reformas ya votadas por un Congreso. Para algunos constituyentes, entre ellos Francisco Zarco, si el pueblo delegaba su soberanía en el legislador era éste quien debía dar las leyes sin recurrir al cuerpo electoral.

“Las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieran ciertos conocimientos prácticos y, sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores”.<sup>14</sup>

José M Mata defendía el proyecto expresando que no había tal mezcla entre democracia pura y el sistema representativo toda vez que los electores eran los representantes del pueblo. Tampoco estuvo de acuerdo en considerar al pueblo como ignorante, pues si esto fuera cierto, se haría preciso quitarle hasta el derecho a elegir porque no sabría escoger a los hombres adecuados.

En opinión de algunos constituyentes, el pueblo mexicano no estaba en condiciones de tener el derecho de aprobación final de una ley, pues se temía que los electores pudieran ser fácilmente manipulados.

---

<sup>13</sup> Francisco Zarco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Volumen III, El Colegio México, 1957, p. 765.

<sup>14</sup> Ibid Pág 786

Melchor Ocampo estuvo a favor del proyecto pues consideraba que la ignorancia del pueblo en materia de reformas constitucionales podía ser superada, **“...hablando de reformas constitucionales, de cuestiones políticas y administrativas, cuando se desciende a la práctica se ve que la dificultad no es tan grave como se presenta. Una vez iniciada la reforma, la explicación la haran la prensa y la tribuna. La imprenta sobre todo, la pondrá al alcance del espíritu de los electores, se las presentará ya digeridas, por decirlo así, para que ellos resuelvan si es conveniente...”**<sup>15</sup>

Francisco Zarco, que fue uno de los principales opositores al proyecto, decía que al dejar a los electores la aprobación de las reformas constitucionales, el Congreso perdería respeto, dignidad y quedaría reducido a simple escrutador. Además, le parecía ilógico el hecho de que se dejara al Congreso la aprobación de las leyes ordinarias y de la propia Constitución, mientras que, en materia de reformas a la misma, se tuviera que acudir a los electores. En criterio del mencionado constituyente, no se debe desvirtuar el sistema representativo y una vez implantado debe seguirse con todas sus consecuencias. Además, sostenía que no todos los electores eran aptos para votar sobre asuntos constitucionales y no compartía la idea del señor Melchor Ocampo en el sentido de que la prensa se encargaría de difundir las explicaciones necesarias a fin de que los electores tuvieran los conocimientos suficientes sobre las reformas constitucionales. En opinión de Zarco, la prensa no siempre difundía la verdad e igual podía ilustrar al elector que extraviarlo, confundirlo o conducirlo al error, por otra parte, la prensa no podría ejercer gran influencia en un país en que la mayoría de los habitantes no sabía leer.

Para Zarco **“Dar al cuerpo electoral funciones legislativas es nulificar al Congreso y llevar la agitación y la discordia a todo el país”**.<sup>16</sup> También reprobaba el que los electores sólo tuvieran que optar por un si o por un no para expresar su sentir, sin que se les diera la oportunidad de discutir. A este último argumento respondió el señor Mata que **“Los electores dirán sí o no, como cuando los diputados son llamados a votar; pero antes la cuestión habrá sido debatida en la tribuna, en la prensa, en las conversaciones particulares...”**<sup>17</sup>

Francisco de Paula Cendejas, en defensa del proyecto, expuso que mediante la intervención del electorado en la aprobación de las reformas constitucionales, se lograría despertar cada vez más el interés del pueblo en los asuntos públicos y también se acabaría el pretexto de recurrir a motines para proclamar reformas constitucionales, pues el pueblo sabría que por medio de su voto lograría las reformas, sin necesidad de recurrir a las armas o trastornos sociales.

El debate del proyecto continuo en la sesión del día 26 de noviembre del mismo año, y los argumentos tanto a favor como en contra fueron similares. Así, Guillermo Prieto expuso que para resolver cuestiones constitucionales se requerían conocimientos que no todos los electores tendrían, además, cuando la opinión pública estuviere de acuerdo con una reforma, pero quisiera que sufriera algunas modificaciones, no tendría como expresarlo, pues lo único que podría contestar sería sí o no. Por otra parte, al nuevo Congreso sólo le correspondería contar los votos, viéndose frustrada su aptitud legislativa.

<sup>15</sup> Ibid. Pág.787.

<sup>16</sup> Francisco Zarco. Op. Cit.Pág. 789.

<sup>17</sup> Id



En defensa de la Comisión de Constitución, que fue quien presentó el proyecto, Melchor Ocampo dijo que la intención de ésta fue hacer que la Constitución fuera más respetada que las leyes ordinarias, estableciendo para ello un procedimiento de reformas más elaborado, que evitaría reformas precipitadas y poco calculadas. La Comisión pensó que una vez que el asunto fuera discutido por el Congreso, aclarado y explicado por la prensa, plasmado en un proyecto claro y preciso, y discutido por todo el país, los electores ya no tendrían ningún problema en la comprensión y estarían preparados para votar.

Debido a la controversia causada porque los electores aprobarían las reformas constitucionales, el artículo fue declarado sin lugar a votar.

La Comisión presentó un nuevo contenido para el artículo, el cual fue aprobado y paso a ser el 127 de la Constitución de 1857. En el citado precepto se requería para adicionar o reformar la Constitución, que el Congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acordara dichas reformas o adiciones y que éstas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. De esta manera se elimina la aprobación electoral de las reformas constitucionales.

En base a lo anterior podemos concluir que en el seno del Constituyente de 1857 triunfaron los oponentes a las instituciones de democracia semidirecta que son el plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

Como ya lo mencionamos, en el punto 5.1 del presente, en criterio de algunos doctrinarios, en el artículo 72, fracción III, de la Constitución de 1857, existen ciertos indicios de la iniciativa popular, sin embargo, una vez que hemos estudiado el debate en torno al artículo 127, podemos determinar que ello no puede ser, ya que como acabamos de ver, los constituyentes rechazaron la intervención directa del pueblo en materia legislativa. Nosotros consideramos, que en el caso del artículo 72, fracción III, estamos hablando de un derecho de petición y no de iniciativa popular.

Por tanto, en nuestra Ley Fundamental de 1857 tampoco se contemplaron las figuras del plebiscito, iniciativa popular y referéndum. Antes bien, el constituyente las rechazó expresamente.

## **6. BENITO JUAREZ, 14 DE AGOSTO DE 1867.**

Al entrar en vigor la Constitución de 1857, las fuerzas conservadoras afectadas en sus intereses se declararon en rebeldía. El 17 de diciembre de 1857, Félix Zuloaga, de acuerdo con el presidente Ignacio Comonfort, desconoce la Constitución mediante el Plan de Tacubaya. Posteriormente, el 11 de enero de 1858, Félix Zuloaga desconoce a Comonfort y es designado presidente provisional. El mismo día Comonfort dejó en libertad a Benito Juárez, a quien se había apresado por oponerse al Plan de Tacubaya. A partir de entonces, Juárez, como presidente de la Suprema Corte de Justicia, pasó a ser el presidente interino de la República y el defensor de la Constitución de 1857.

Con los acontecimientos anteriores se inició en nuestro país la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, durante la cual México tuvo dos presidentes: uno liberal, Benito Juárez, y por el lado conservador, Félix Zuloaga y luego Miguel Miramón. En diciembre de 1860 el

General González Ortega derrotó a Miramón en San Miguel Calpulapan, marcando con este hecho el triunfo liberal. El 11 de enero de 1861 hizo su entrada a la capital el presidente Juárez, culminando así la Guerra de los Tres Años.

A consecuencia de la guerra el país se encontraba en crisis económica, para enfrentar esta situación Juárez decretó la suspensión del pago de la deuda externa por dos años, siendo este el pretexto para que Francia invadiera a México y estableciera el Segundo Imperio

Los principales acreedores de México, Inglaterra, Francia y España, decidieron aliarse para obtener el cobro por la fuerza. El 31 de octubre de 1861, en la Convención de Londres, los países acreedores se comprometieron a ocupar fortalezas y puestos militares mexicanos para cumplir su propósito, y así sucedió.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Doblado, se reunió el 29 de febrero de 1862, con los delegados de los citados países a fin de negociar. A raíz de este encuentro se firmaron los llamados Convenios de la Soledad, en ellos se reconocía al gobierno de Juárez y las tres potencias invasoras se comprometían a no intervenir en los asuntos internos de México. A cambio se estableció que en abril de ese año iniciarían las negociaciones sobre la deuda.

A pesar de los convenios, en ese mismo año, los conservadores mexicanos, agrupados en torno a Juan Nepomuceno Almonte, se enfrentaron al gobierno de Benito Juárez y las tropas francesas los apoyaron. Ante esta intromisión de los franceses se rompieron los acuerdos. España e Inglaterra se retiraron y Francia inició la invasión imperialista en México.

El ejército francés estuvo apoyado por los partidarios de la monarquía, que buscaban ventajas personales, y por los conservadores, que necesitaban ayuda para vencer a Benito Juárez. Estos dos grupos ofrecieron a Maximiliano de Habsburgo el trono del Segundo Imperio Mexicano.

Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria, aceptó gobernar el imperio de México, mediante el Tratado de Miramar, en él Napoleón III se compromete a apoyar su gobierno con 25,000 soldados, mientras que los conservadores imperialistas mexicanos se comprometieron a costear el ejército. Así, el 28 de mayo de 1864, Maximiliano de Habsburgo llegó al país para ocupar el trono del imperio mexicano.

Cuando Maximiliano tomó posesión del Imperio, Benito Juárez estaba al frente de la República, y se desplazaba de ciudad en ciudad, mientras que el Imperio controlaba la mayor parte del país. El apoyo que los conservadores brindaban a Maximiliano en lo militar y en el control de ciudades disminuyó cuando el emperador ratificó las leyes sobre libertad de cultos y control civil en matrimonios, nacimientos y cementerios, que coincidían con la Constitución de 1857. La situación se agravó aún más cuando en marzo de 1867, Napoleón III retiró su apoyo militar para llevar a sus ejércitos a la guerra contra Rusia. A partir de entonces, las fuerzas republicanas que no habían sido derrotadas por completo, se recuperan poco a poco. Además, Estados Unidos apoyó el gobierno de Benito Juárez con armas y municiones, mientras que Francia y el Vaticano negaron toda ayuda a Maximiliano.

Finalmente, el 15 de mayo de 1867, cae la ciudad de Querétaro y con ella Maximiliano y sus generales. El 19 de junio de 1867, en el Cerro de las Campanas, fueron fusilados

Maximiliano de Habsburgo, Mejía y Miramón; terminando así el Segundo Imperio y la invasión francesa a México.

Luego del triunfo de la República sobre el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, Juárez regresa a la capital del país. A fin de establecer el orden constitucional convoca, el día 14 de agosto de 1867, a elecciones para elegir a los miembros del Congreso, al Presidente de la República y al Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los Gobernadores interinos de los Estados también debían convocar a elecciones para designar Diputados Locales, Gobernadores, autoridades municipales y demás puestos de elección popular.

No sólo se convocaba a elecciones, sino a plebiscito sobre reformas constitucionales, lo cual causó gran controversia y crítica, más que por el contenido de tales reformas, por el hecho de consultar directamente al pueblo en forma plebiscitaria, cuando el artículo 127 constitucional estipulaba que para reformar o adicionar la Constitución se necesitaba el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En el artículo cuarto de dicha convocatoria Juárez expresaba la justificación de su proceder de la siguiente manera:

**“4. Que si esto no debiera hacerse en tiempos ordinarios, sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la Nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses, para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social”<sup>18</sup>**

Los puntos que se someterían a plebiscito fueron cinco.

- 1 Depositar el Poder Legislativo Federal en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
2. Conceder intervención al Ejecutivo en el proceso de creación de la ley, mediante el derecho de veto
- 3 Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tuviere que dar al primero, fueran por escrito y no verbales.
- 4 La diputación o fracción del Congreso que quedará funcionando en sus recesos, debía tener restricciones para convocar a sesiones extraordinarias.

---

<sup>18</sup> Jorge L. Tamayo. Benito Juárez, Documentos, Discursos y Correspondencia. v. 12. México, Secretaria del Patrimonio Nacional, 1967, p x

5 Determinar quién sustituiría al Ejecutivo en caso de faltar tanto éste como el presidente de la Corte Suprema de Justicia

Al reverso de las boletas electorales debía de imprimirse el texto de los puntos a consultarse y una advertencia de cómo votar. La forma en que debía emitirse el voto fue la siguiente:

Nombre del elector (a) \_\_\_\_\_ y voto por \_\_\_\_\_ o contra \_\_\_\_\_ las reformas de la Constitución Federal (o Local en el caso de los Estados), sobre los puntos arriba expresados.

El plebiscito sería a favor si la mayoría absoluta del número total de votos emitidos fueren en sentido afirmativo. En tal caso el Congreso de la Unión se declararía autorizado para reformar de inmediato la Constitución

Debido al descontento ocasionado por la consulta directa al pueblo, el mismo 14 de agosto de 1867, el Ministro de Gobernación de aquel entonces, Sebastián Lerdo de Tejada, emitió una circular tratando de explicar él porque de las reformas y él porque utilizar el plebiscito y no el procedimiento constitucional

En dicha convocatoria se expresaba que el gobierno creía oportuno reformar la Constitución de 1857, en lo referente a la composición y atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, porque, tal como estaban organizados, el primero estaba por encima del segundo, “... el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer y muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes”.<sup>19</sup>

Lerdo de Tejada justificaba cada punto propuesto de la siguiente manera

- 1 Si se proponía que el poder legislativo se depositará en dos cámaras era para combinar el elemento popular (diputados) y el elemento federativo (senadores) Además, porque se buscaba que ambas cámaras se moderaran recíprocamente, sobre todo en casos graves, evitando impulsos perjudiciales para la Nación.
- 2 Mediante el derecho de veto se pretendía dar participación al Ejecutivo en la formación de las leyes, lo que se consideraba positivo, pues el Ejecutivo por la naturaleza de sus funciones, podría tener datos y conocer hechos que el poder legislativo ignorara.
- 3 El reglamento del Congreso autorizaba a llamar a los secretarios del despacho y permitía a éstos concurrir y tomar parte voluntariamente en las discusiones públicas. Esta práctica en ocasiones se tornaba inoportuna y sólo provechosa para aspiraciones personales. Es por ello que se planteaba que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fueran por escrito
- 4 Con el objeto de evitar que se convocara fácilmente al Congreso a sesiones extraordinarias, por motivos ligeros o de sólo interés particular, la reforma planteaba ciertas restricciones a

---

<sup>19</sup> Ibid. Pág.,335.

dicha facultad Así sólo se convocaría al Congreso por razones realmente graves, urgentes y de interés público.

- 5 Se necesitaba establecer en la Constitución el modo de proceder para sustituir al Ejecutivo cuando faltaren no sólo éste sino el Presidente de la Corte, evitando con ello posibles controversias.

Lerdo de Tejada consideraba que las anteriores reformas eran urgentes para arreglar la marcha normal de los poderes públicos, y que los medios ordinarios de reforma constitucional eran “**lentos, tardíos e inoportunos**”, y que por ello, el gobierno había preferido la apelación directa e inmediata al pueblo. Además, en su opinión, no existía ninguna vulneración a la ley puesto que “**la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquier ley, siendo la primera fuente de toda ley**”. También sostenía que si el artículo 39 constitucional daba al pueblo el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, con mayor razón éste tenía el derecho de autorizar al próximo Congreso para reformar la Constitución en los puntos propuestos.

Sin embargo, el rechazo a la consulta plebiscitaria fue general, sólo uno que otro estuvo a favor de la misma. Todas las críticas coincidían en que Juárez violaba la Constitución.

En los periódicos de la época se publicaron múltiples cartas, artículos y declaraciones que, en general, fueron contrarias a la convocatoria. Los argumentos expresados no atacaban los puntos sobre los que habrían de recaer las reformas, sino el hacer una consulta directa al pueblo. La prensa calificaba a la convocatoria como “**invasión del dominio legislativo por el Poder Ejecutivo, de conjura para subordinar y manipular al Congreso y de cuña entrante de una dictadura presidencial**”; y el plebiscito como “**una infracción flagrante a la Constitución**”, que facultaba al Congreso para realizar tales reformas.

A continuación transcribiremos algunos fragmentos de la crítica formulada por Clemente López, pues, a nuestro juicio, nos permite comprender hasta qué punto se complicó la situación:

“**Pero, por saludables que sean esas reformas ¿Vale la pena insistir en su inmediata adopción, si los pueblos rechazan el modo en que se les proponen? ¿Vale la pena exponerse al escándalo de una nueva guerra civil, para hacernos merecedores al escarnio y el desprecio del mundo? ¿No merece alguna consideración ese respeto a la ley, que parece estar hoy en la conciencia de todos los mexicanos y que es, sin disputa, un síntoma de salud, que la autoridad debe robustecer más bien que debilitar?. Y si después de expresado el voto popular, rehusa el Congreso venidero ocuparse de él, fundándose en que no ha sido emitido en los términos que la Constitución prescribe, ¿Qué se habrá adelantado? ¿Cómo obligar al Congreso a que haga un escrutinio y una declaración que cree que no debe hacer? ¿No es posible que dé esto lugar a un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que sean un nuevo germen de discordia, un pretexto para volver a encender la guerra civil? ...creo que es un deber mío hacer las reflexiones que anteceden y revelarle, aunque con pena, que, según lo que oigo y lo que veo, no se publicará ni cumplirá en el**

**Estado de Puebla la Ley de Convocatoria. Todavía más, tengo motivos para decir que, si no se deroga, hay personas dispuestas a recurrir a las armas...”<sup>20</sup>**

A pesar de todo, las elecciones y con ellas el plebiscito se llevaron a cabo. Los resultados fueron en contra de la propuesta de Juárez.

El ocho de noviembre de 1867, el ya Presidente de la República, Benito Juárez, hizo publico el fracaso de su propuesta plebiscitaria en discurso oficial ante el Congreso. Además remitió el proyecto de reformas al Congreso tal y como lo establecía la Constitución.

Los puntos que en su momento se sometieron a plebiscito, hoy en día, los consagra nuestra Constitución: división del Congreso en dos cámaras, artículo 50, derecho de veto por parte del Ejecutivo, artículo 72, obligación del Ejecutivo de presentar un informe por escrito al Legislativo, artículo 69, requisito del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para convocar a sesiones extraordinarias, artículo 79, fracción IV; y procedimiento a seguir en caso de falta del Ejecutivo, artículos 84 y 85.

Desde nuestro punto de vista, el método propuesto por Benito Juárez para reformar la Constitución, aunque pudo haber tenido las mejores intenciones, si iba en contra de la misma, debido a que, al triunfar la República sobre el Imperio, la Ley Fundamental de 1857 automáticamente restablecía su vigencia, tal como lo estipulaba el artículo 128 referente a la inviolabilidad constitucional, entonces, si se quería reformar la Ley Suprema debía ser a través de los medios que ella misma establecía, es decir, conforme al artículo 127 constitucional. De no haber sido porque los resultados del plebiscito fueron en contra, se habría violado la Constitución de 1857.

## 7. CONSTITUCION DE 1917.

Nuestra Ley Fundamental de 1917 fue la consagración jurídica de los ideales y principios por los cuales se luchó durante la Revolución Mexicana de 1910. Así, el 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convoca a elecciones para un Congreso Constituyente que se integraría por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes.

El Constituyente de 1916 se diferenciaba de los anteriores constituyentes porque no podía expedir soberanamente una nueva Ley Fundamental, ya que de acuerdo con la convocatoria, “no podría ocuparse de otro asunto” que del “Proyecto de Constitución Reformada” que le presentaría Carranza.

El Congreso Constituyente se instaló en la ciudad de Querétaro e inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916 y el día 1 de diciembre Venustiano Carranza entregó su “Proyecto de Constitución Reformada”.

Entre las reformas propuestas estuvieron las referentes al respeto de las garantías individuales; al juicio de amparo; garantías del acusado en los juicios criminales; imposición de penas por la autoridad administrativa por infracción a los reglamentos de policía, otorgamiento al

---

<sup>20</sup> Ibid Pág 422-423.



Ministerio Público de la facultad de persecución de los delitos, y de la Policía Judicial a su mando, en materia de expropiación; adquisición y posesión de bienes raíces; combate a monopolios; otorgamiento de derechos laborales; división entre las diversas ramas del poder público, en relación a quienes tienen la calidad de mexicanos, sufragio; en materia municipal; Poder legislativo, ejecutivo y judicial; entre otras.

El proyecto, en general, fue aceptado, sin embargo, en materia religiosa, obrera y agraria, sufrió modificaciones y adiciones.

La propuesta de Carranza no tocaba la parte de la Constitución de 1857 que en su texto original o a través de las Leyes de Reforma, regulaba las relaciones del Estado con la Iglesia. El Constituyente fue más allá, modificando radicalmente los preceptos relativos del proyecto. De esta manera en el artículo 3, sobre libertad de enseñanza, 129 y 130, sobre materia religiosa, se consagró el anticlericalismo.

Las novedades más trascendentales introducidas por el Constituyente fueron en las materias obrera y agraria. En el proyecto de Constitución la cuestión social se regulaba de manera insuficiente, a pesar de que los principales problemas de aquel momento eran el laboral y el campesino. Debido a ello, los constituyentes rechazaron la regulación propuesta y elaboraron sus propios proyectos. Así es como se creó el artículo 123, que ocupó todo el Título Sexto, llamado Del Trabajo de la Previsión Social, y, el artículo 27 que reguló con amplitud la propiedad.

El 31 de enero de 1917 se firmó y rindió protesta a la Constitución. Desde que se convocó al Constituyente se habló de reformar la Constitución de 1857 y no de expedir una nueva. El mismo Venustiano Carranza presentó al Congreso el **“Proyecto de Constitución Reformada”** y el Reglamento Interior del Congreso usó la expresión de **“Reformas a la Constitución”**. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Ley Suprema; mas para quedar dentro de la competencia que la convocatoria había otorgado al Constituyente, se le llamó **“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”**. A pesar de ello, la de 1917 es sin duda una Constitución y así se le ha reconocido. Su promulgación se llevó a cabo el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

Nuestra Ley Fundamental de 1917 se caracterizó por su contenido social, por lo que las instituciones de plebiscito, referéndum e iniciativa popular tampoco fueron contempladas. Al igual que la Constitución de 1857, se confirmó el sistema representativo en sus artículos 39, 40 y 41, negando cualquier otra intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

## **8. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977, ARTICULO 73, FRACCION VI, BASE SEGUNDA.**

El 6 de octubre de 1977 el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas, producto de la Reforma Política de aquel año, en la cual se proponía la introducción de las instituciones de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal.

En la exposición de motivos se indicaba que la intención de introducir el referéndum y la iniciativa popular era mejorar y alentar la vida política de los habitantes del Distrito Federal, lograr una participación activa y directa en la elaboración de leyes y reglamentos, así como conseguir el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno.

Durante el debate de la reforma, llevado a cabo en la Cámara de Diputados, el día 24 de octubre de 1977, los legisladores que estuvieron en contra expresaban que el Distrito Federal necesitaba una reforma profunda, que realmente devolviera a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos y que lo que urgía a los capitalinos era recuperar el derecho a elegir a sus autoridades. En este sentido, se consideraba a la reforma como tibia, insuficiente y que no ayudaría a resolver los problemas del Distrito Federal. Se consideraba una propuesta desilusionante, pues las expectativas que se tenían a raíz de la reforma política planteada por el Ejecutivo eran más amplias, y la respuesta del gobierno sólo tendía a calmar el deseo de participación que tenían los capitalinos. Además, en opinión de algunos legisladores, las instituciones de referéndum e iniciativa popular resultarían poco prácticas, tomando en cuenta la densidad de población en el Distrito Federal y la carencia de antecedentes histórico-jurídicos.

Los legisladores que estuvieron a favor de la reforma veían en ella un avance democrático para los ciudadanos del Distrito Federal, que les otorgaría mayor participación y satisfacción de las inquietudes populares. A través del referéndum e iniciativa popular, los habitantes del Distrito Federal serían consultados y tomados en cuenta, de esta manera influirían en las decisiones del Departamento del Distrito Federal. Además, reconocieron en esta reforma un buen principio para mayores logros a futuro.

Finalmente, las reformas fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de diciembre de 1977, introduciendo, por primera vez en la vida jurídica del Distrito Federal, las instituciones de referéndum e iniciativa popular. De esta manera nuestra Constitución autorizó, en su artículo 73, que se celebraran referendums y que se presentaran iniciativas populares de leyes y reglamentos para el Distrito Federal:

**Artículo 73. "El Congreso tiene 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 a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".**

Para algunos grupos políticos y sectores de la población, representaba un gran avance la introducción de estas instituciones de democracia semidirecta y esperaban, por medio de ellas, concretar aspiraciones democráticas.

No todas las opiniones fueron favorables, también existieron severas críticas, entre ellas:

➤ La carencia de antecedentes histórico-constitucionales, se pensaba que los métodos de democracia semidirecta no tenían una tradición cierta en nuestra vida jurídica, y por ello estaban destinadas al fracaso ya que no contaban con una base sólida

➤ Se calificaba a la reforma como vaga e imprecisa, por dejar aspectos básicos a una ley secundaria

➤ Se comparaba la regulación que de estas instituciones hacían otras constituciones, calificando a la nuestra como insuficiente.

➤ Algunos opinaban que si en verdad la intención era acercarse a una verdadera democracia, la reforma tenía que hacerse en el artículo 135, incluir en él la posibilidad de referéndum e iniciativa popular para reformar o adicionar la Constitución.

➤ Otro factor en contra sería la realidad jurídico política de las iniciativas de ley en nuestro país, pues aunque la Constitución otorga el derecho de iniciar leyes al ejecutivo, a los diputados, senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, en la práctica sólo el ejecutivo hace uso intenso de esta facultad. Los mayores recursos económicos de que dispone el presidente, su contacto más directo e intenso con la problemática social, ocasionan que sea el ejecutivo quien presente el mayor número de iniciativas de ley. Por todo ello no era muy lógico pensar que se hiciera uso de la iniciativa popular.

La modificación constitucional se veía como reflejo de presiones políticas más que consideraciones jurídicas. En las audiencias para la reforma política, llevadas a cabo en la Secretaría de Gobernación, se manifestaron diversas opiniones en el sentido de que se modificara el gobierno del Distrito Federal y se restableciera en él el Municipio Libre y con ello la elección de gobernantes municipales. Otros pedían la elección directa del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de delegados políticos. Ante tales posiciones, la reforma se vio como una especie de concesión a fin de calmar la situación.

La realidad demostró que todo quedó en una buena intención, ya que ambas instituciones nunca tuvieron una aplicación práctica. La Constitución dejaba a una ley secundaria la reglamentación con detalles de la mecánica que habría de seguirse para hacer efectivas ambas instituciones y tal ley nunca se expidió.

En la iniciativa de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enviada por el ejecutivo al Congreso de la Unión, el día 6 de septiembre de 1978, no se contempló la reglamentación de la Base Segunda de la Fracción VI del artículo 73, como era de esperarse. Fueron los diputados que al discutir tal ley incorporaron algunas disposiciones relativas al referéndum y a la iniciativa popular, lo cual veremos más adelante.

Podemos concluir que del 7 de diciembre de 1977 al 10 de agosto de 1987, fecha en que se volvió a reformar la Constitución, la iniciativa popular y el referéndum fueron letra muerta.

## **9. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, ARTICULOS 52 AL 59.**

En el año de 1978 el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a la cual se hicieron varias modificaciones y adiciones, entre éstas últimas, estuvo lo referente a la inclusión de disposiciones tendientes a

hacer efectivos los derechos de referéndum e iniciativa popular, que desde el año anterior se habían otorgado a los ciudadanos del Distrito Federal y que aún no habían sido reglamentados.

Al debatirse la iniciativa los legisladores explicaron que la inclusión en materia de referéndum e iniciativa popular, les había parecido necesaria y oportuna, pues hasta la fecha no se habían fijado las bases para el ejercicio de estos nuevos derechos. También dijeron que una de las preocupaciones básicas del Congreso era la participación popular a través de dichas instituciones, y que, por tal razón, las adiciones al proyecto harían avanzar en mucho la vida democrática.

Sin embargo, quienes estuvieron en contra de la regulación propuesta, argumentaban que si bien los propósitos eran buenos, resultaban insuficientes, pues los problemas de la vida democrática en el Distrito Federal se habían acentuado y con la propuesta no se lograría solucionarlos ni en la menor medida. Asimismo, ponían en duda su operatividad, argumentaban que si en países más avanzados, como Suiza, el referéndum había tenido dificultades, con más razón en México. Dudaban su eficacia porque consideraban que ambas instituciones sólo eran sustitutos de democracia y no soluciones de fondo.

El día 29 de diciembre de 1978 se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y en ella las disposiciones acerca del referéndum e iniciativa popular, que se incluyeron en el Capítulo Sexto llamado "De la Participación Política de los Ciudadanos", en los artículos 52 al 59.

El citado ordenamiento contemplaba como un derecho de los ciudadanos del Distrito Federal el emitir su voto sobre leyes y reglamentos relativos a éste, así como el apoyar iniciativas populares.

En lo que se refiere a la figura del referéndum, el artículo 53 de dicha ley, lo entendía como **"un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos en el Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal"**. Mientras que la iniciativa popular se contemplaba como **"un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal"**.

Según lo dispuesto por el artículo 54, la facultad de convocar a referéndum correspondía.

1. Tratándose de leyes: al Presidente de la República, a la Cámara de Diputados a petición de la tercera parte de sus miembros y a la Cámara de Senadores, cuando lo pida la mitad de sus miembros.
2. Tratándose de reglamentos exclusivamente al Presidente de la República.

En tanto que la iniciativa popular sería tramitada por autoridades competentes (artículo 55), pero sólo si

1. Se comprobará que por lo menos cien mil ciudadanos apoyaban la iniciativa, y

2. Que dentro de esos cien mil debieran quedar comprendidos, por lo menos, cinco mil ciudadanos por cada una de las delegaciones.

La famosa ley que nunca se expidió sería la encargada de regular la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular

El artículo 56 nos indicaba en qué momento se substanciarían ambas figuras, en materia de referéndum.

1. Tratándose de leyes una vez que se aprobará la ley por el Congreso de la Unión antes de remitirla al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación

2. Tratándose de reglamentos: una vez formulado el proyecto correspondiente y antes de su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos de la fracción I, artículo 89 de la Constitución

Además, los resultados del referéndum serían vinculatorios para el Poder Ejecutivo

Mientras que la iniciativa popular se substanciaría:

1. En caso de leyes: una vez satisfechos los requisitos y conforme a lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

2. En el caso de reglamentos por el Poder Ejecutivo conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I constitucional

En base al artículo 58, el referéndum adoptaba dos modalidades, obligatorio o facultativo. Sería obligatorio cuando las leyes y reglamentos tuvieran efectos sobre todos los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general, en caso contrario, sería facultativo.

La ley planteaba la posibilidad de que, aún en el caso de que un referéndum fuere obligatorio, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrían denegarlo, por causas de notoria inconveniencia, para ello tendrían que fundamentar su negativa en razones jurídicas, económicas y sociales

Tratándose de leyes y reglamentos en materia de hacienda pública y fiscal, el referéndum siempre sería facultativo.

En su momento fue muy criticado el hecho de que para que un referéndum fuere obligatorio, se necesitará que la ley o reglamento afectará a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal. Se pensaba que tal requisito sería difícil de determinar, porque habría siempre ciertos sectores específicos destinatarios de una ley, como los empresarios dedicados a espectáculos públicos, los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, etc. Sería muy difícil pensar en una ley que afectará a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal. Las que más se acercaban a esa generalidad absoluta serían las leyes y reglamentos fiscales, pero estas se excluían del referéndum obligatorio. En todo caso, suponiendo que se reunieran los requisitos y que un referéndum fuese obligatorio, la propia ley daba la posibilidad de que fuera denegado por

los Poderes Ejecutivo y Legislativo, es decir, seguía quedando a discreción de estos poderes la celebración del referéndum

Muchos desaprobaron la exclusión del referéndum para los ordenamientos fiscales. La justificación oficial fue en el sentido de que dichos ordenamientos son muy complejos en cuanto a su elaboración, conformación e implicaciones, por ello no era aconsejable que se sometieran a la consideración del pueblo. Además, los ciudadanos podrían oponerse sistemáticamente a las leyes fiscales, privando al Estado de los recursos que necesita.

Acosta Romero estuvo en contra de tal exclusión y pensaba de la siguiente manera: “Es un hecho histórico, en todos los países, que posiblemente las leyes que más afectan al ciudadano, que han provocado levantamientos y revoluciones, son las leyes fiscales, y es curioso constatar, que precisamente en la ley que comentamos, quedan excluidas, en forma absoluta, de la posibilidad de ser sometidos a referéndum”.<sup>21</sup>

Continuando con la regulación que se hizo en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del referéndum e iniciativa popular, el artículo 59 preveía que dos meses antes de la celebración de un referéndum se iniciaría la información y difusión de su contenido y características fundamentales. Además, junto con las formas de votación se entregaría al elector el texto completo de la ley o reglamento, de sus modificaciones o las razones de su derogación, según fuere el caso, y también en la iniciativa popular. A juicio de la autoridad podían señalarse por separado, en la cédula de votación, y así tomarse la propia votación, los puntos de mayor importancia e interés público de una ley o reglamento, de modo que el rechazo de ellos no implicara, necesariamente, el rechazo de la totalidad de los documentos, sino la modificación o adecuación de la proposición concreta rechazada y que en su caso, pudiera ésta sujetarse a un nuevo referéndum particular.

Los artículos 52 al 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, tuvieron como fundamento constitucional el ya citado artículo 73, fracción VI, Base Segunda. Sin embargo, por reforma constitucional de fecha 10 de agosto de 1987, se suprime el referéndum y se conserva la iniciativa popular, pero con variantes, ya que ahora sería la Asamblea de Representantes la encargada de tramitarla y regularla en su reglamento interno, como se estudiará en el siguiente punto.

Lo controvertido fue que al reformarse el artículo 73, no se derogaron los artículos 52 al 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, quedando sin fundamento constitucional desde 1987 hasta el 26 de julio de 1994, fecha en que se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Podemos concluir que la regulación hecha por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, fue confusa e insuficiente y que al igual que la Constitución se dejó a cargo de otra ley el establecer los procedimientos concretos para hacer efectivos los derechos de referéndum e iniciativa popular, ley que nunca se expidió. Por lo tanto ambas instituciones jamás tuvieron una aplicación práctica.

---

<sup>21</sup> Teoría General del Derecho Administrativo. 12a ed. México, Ed. Porrúa, 1995, p. 364.

## **10. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987, ARTICULO 73, FRACCION VI, BASE CUARTA.**

En el año de 1986 se efectuaron las audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal. En ellas, los organismos, instituciones y ciudadanos convocados, clamaban por el ejercicio pleno de los derechos políticos de los capitalinos, por participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, e incluso hubo quienes proponían la creación de un Estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal.

Como resultado de dichas peticiones se propuso, entre otras medidas, la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, mediante la cual se lograría una mayor participación y representación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

El día 10 de agosto de 1987 se reforma el artículo 73 constitucional, creando en él la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. A raíz de tal reforma desaparece el referéndum y prevalece la iniciativa popular, pero ahora en la base cuarta, fracción sexta del artículo comentado.

Ahora, el derecho de iniciativa popular lo tenían los ciudadanos del Distrito Federal, respecto de las materias que eran competencia de la Asamblea, la cual tenía la obligación de turnar a comisiones y dictaminar dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente.

Las iniciativas debían presentarse a la Asamblea por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados. Estas fueron las únicas disposiciones que establecía la Constitución al respecto, dejando el resto de la regulación al Reglamento Interno de la Asamblea.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, únicamente hacía alusión a la iniciativa popular en sus artículos 104, fracción III, 106 Y 107. En el artículo 104 se otorgaba el derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, a los ciudadanos, quienes debían presentar su iniciativa por escrito y firmada por diez mil ciudadanos. La iniciativa se turnaría a la comisión respectiva, la cual debería verificar dos aspectos: 1) que la iniciativa estuviera acompañada efectivamente del nombre y firma de diez mil ciudadanos y 2) comprobar la calidad de ciudadano así como la residencia de los signantes por medio de documento oficialmente expedido.

Tampoco en esta ocasión fue llevada a la práctica la iniciativa popular.

## **11. "PLEBISCITOS CIUDADANOS" DE 1993 Y 1995.**

### **11.1. "PLEBISCITO CIUDADANO" DE 21 DE MARZO DE 1993.**

El 13 de diciembre de 1992 los asambleístas: Alejandro Rojas y Demetrio Sodi, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Patricia Garduño y Pablo Jiménez, del Partido Acción Nacional (PAN); Amalía García y Pablo Gómez, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); Juana García y Domingo Suárez, del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción

Nacional, (PFCRN); y Oscar Mauro Ramirez, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, (PARM); convocaron a un plebiscito para el día 21 de marzo de 1993.

La razón de la convocatoria fue la siguiente: desde octubre de 1992 habían iniciado las audiencias públicas para la Reforma Política del Distrito Federal, con la participación no sólo del gobierno sino de los partidos políticos. En aquellas audiencias el punto más controvertido era la forma en que habría de gobernarse el Distrito Federal. Mientras los partidos de oposición pedían la creación del Estado 32, el PRI y el gobierno insistían en los inconvenientes de convertir al Distrito Federal en un estado, así como de realizar elecciones directas, del Jefe del Departamento y de delegados políticos. En vista de tales desacuerdos, los nueve asambleístas decidieron consultar a los ciudadanos, para que fueran ellos quienes decidieran la manera como querían que se les gobernara.

Los temas objeto de la consulta plebiscitaria fueron: creación del estado 32, elección de un Congreso Local y elección de autoridades capitalinas

La primera fase del proceso plebiscitario se caracterizó por la integración del llamado Consejo de Apoyo al Plebiscito, organismo en el que participaron intelectuales, políticos, empresarios y dirigentes de organismos de derechos humanos, principalmente. El objetivo de dicho consejo fue el apoyar y difundir la consulta.

El 4 de marzo de 1993 se constituyó el Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito (CCOP), integrado por más de cincuenta personajes en todos los ámbitos: intelectuales, políticos, empresarios, comunicadores, etc. Este comité sería el responsable de la vigilancia del proceso de organización y votación, a fin de garantizar la transparencia y confiabilidad de los resultados.

La Fundación Rosenbluth anunció su colaboración en la realización del plebiscito, mediante el conteo total de votación el día del evento. La Cámara Nacional de Comercio (CONCANACO), colaboró imprimiendo miles de carteles llamando a la ciudadanía a votar. Se realizaron foros acerca de la trascendencia y perspectivas del plebiscito, se recibieron donaciones, cientos de personas se ofrecieron a participar de manera voluntaria

Aún así, al tratarse de una iniciativa no oficial, surgieron limitaciones como por ejemplo, cancelación de programas de televisión, radio y entrevistas en la prensa. Otra limitación fue la situación económica

## 1.- POSTURAS POLITICAS Y DE GOBIERNO AL RESPECTO.

José Angel Conchello Dávila, dirigente regional del PAN, calificó la posibilidad de realizar el plebiscito como **“jurídica y organizativamente inviable”**. El PAN sostenía que el plebiscito ciudadano contaría con toda su simpatía, sin embargo no se involucrarían en el proceso.

El dirigente del PRI, Manuel Aguilera Gómez, rechazó la propuesta del plebiscito, consideraba que no podía aceptar como una libre expresión de la voluntad de la gente **“el hecho de que quede encajada ésta en un sí o en un no”**.



El presidente del PRD en el Distrito Federal, Marcos Rascón, expresó el apoyo total de su partido a la realización del plebiscito.

Las autoridades del Distrito Federal opinaban que el plebiscito no estaba considerado en la Constitución ni en la ley, y que por ello se mantendrían al margen y no participarían. Sin embargo respetarían la consulta.

Para Federico Reyes Heróles, con el plebiscito **“sería la primera vez en la vida política contemporánea que una compleja discusión nacional, además de las cúpulas partidistas y personajes políticos, quedará en el registro de la voz ciudadana”**.

A tres días de la realización del plebiscito, las fuerzas políticas del país definieron la posición que tenían respecto a la consulta. El PRI y el PPS no aceptarían sus resultados, el PRD y el PARM defendían la iniciativa ciudadana y demandaban su respeto, en tanto el PAN y el PFCN decidieron no opinar al respecto.

La posición del regente Manuel Camacho Solís fue en el sentido de que la consulta se realizaba al amparo del orden jurídico vigente, que era una conducta permitida por las garantías constitucionales, en particular por el artículo noveno constitucional (libertad de asociación y reunión), pero que los resultados no obligarían al poder público.

El PRD propuso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que reconociera al plebiscito como una aportación a la reforma política del Distrito Federal, pero esta propuesta fue rechazada

## **2.- POSTURAS JURIDICAS AL RESPECTO.**

Mientras que para algunos expertos en derecho, entre ellos José Antonio Fernández González, el plebiscito era sino ilegal si alegal, por carecer de fundamento jurídico en las leyes mexicanas, para otros, entre ellos Emilio Krieger y Julio Feasler, el artículo 39 constitucional era el fundamento jurídico para la consulta plebiscitaria.

Para Eduardo Escobedo Miramontes, Presidente de la Comisión de Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes, **“el plebiscito es una figura del rango más alto, es decir, contemplado en la Constitución, de carácter obligatorio, y que por lo tanto debe estar sujeto a normas y requisitos de vigilancia que garanticen la pureza procesal semejante a la de cualquier elección. El plebiscito convocado por los asambleístas carece de controles rigurosos y metodología, por lo tanto los resultados tendrán un peso mínimo”**.

**“La característica fundamental, tanto de un referéndum como de un plebiscito, es que se somete a juicio ciudadano un proyecto, claramente comprensible en sus alcances para la ciudadanía. Si la mayoría no están informados acerca del contenido y alcance de los proyectos legislativos, el sistema de consulta estará viciado de origen, porque la mayoría votará a ciegas un proyecto que no comprende y del cual no ha sido informado acerca de sus implicaciones y consecuencias”**.

“El realizar consultas entre la ciudadanía, es una facultad que corresponde al pleno de la Asamblea, y no a un grupo de miembros. Además el mecanismo con que cuenta la Asamblea es la audiencia pública y no el plebiscito. Respecto al argumento esgrimido por los asambleístas convocantes en el sentido de que lo que no está prohibido, está permitido, es un enfoque equivocado de la aplicación de la ley porque este principio puede aplicarse únicamente en el caso de ciudadanos en su relación con el gobierno. Los organismos del estado sólo deben hacer lo que les está permitido hacer”.<sup>22</sup>

Quienes fundamentaban el plebiscito en el artículo 39 constitucional, afirmaban que la titularidad esencial de la soberanía reside en el pueblo, por lo tanto, los medios encaminados a conocer cuál es la auténtica voluntad popular, son válidos. Además, al establecer tal artículo que “el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, con mayor razón el pueblo podía decidir libremente el método que más le convenga para cambiar de gobierno o dar solución a los problemas.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela objetó lo anterior, afirmaba que no se puede realizar un plebiscito de acuerdo con lo que establece el artículo 39 constitucional “no es válido, ya que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, que son los titulares de la soberanía y por consiguiente representan al pueblo a falta de un plebiscito. Los mexicanos están sujetos a estos poderes, lo que los limita a realizar otro tipo de actos para expresar su sentir”.

El CCOP también elaboró un dictamen jurídico sobre el mismo, llegando básicamente a las siguientes conclusiones

- El plebiscito está protegido por las garantías constitucionales, principalmente por los artículos sexto (libre manifestación de las ideas); séptimo (libertad de imprenta), octavo (derecho de petición) y noveno (libertad de asociación y reunión).
- Todos los terceros, incluyendo al gobierno, tienen el deber jurídico de respetar su organización y garantizar las condiciones adecuadas para su efectiva realización
- El plebiscito ciudadano no se asemeja a lo que tradicionalmente se conoce como plebiscito o referéndum, pues sólo consiste en una consulta de opinión que se efectúa entre ciudadanos, sin la participación directa del poder público
- El plebiscito ciudadano sólo tiene alcances jurídicos entre los ciudadanos participantes y sus resultados no vinculan al poder público.

Finalmente el 21 de marzo de 1993 se llevó a cabo el plebiscito. Las preguntas y el orden en que aparecieron en las boletas fue el siguiente:

1 ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?

---

<sup>22</sup> Cit por Carina García, et al. “El plebiscito carece de sustento jurídico, pero es válido: expertos”. El Día, Vocero del Pueblo Mexicano. Metrópoli, México, 17 de marzo de 1993, año XIII, núm. 5594, p. 4.

2. ¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?.
3. ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?.

SI NO.

El total de ciudadanos que votaron fue de 331 mil 180. La pregunta sobre la creación del estado 32 recibió 221 mil 449 votos a favor, lo que representó el 69.9 por ciento. En lo referente a la elección de autoridades se emitieron 280, 449 votos a favor, lo que representó el 84.8 por ciento. En la pregunta relativa a un Congreso Local se recibieron 278 mil 459 votos, es decir, el 84.3 por ciento estuvo de acuerdo en la creación de un Congreso Local.

La Fundación Rosenblueth entregó los resultados al CCOP y éstos a los asambleístas convocantes, quienes los enviarían al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Cámara de Diputados y a la Asamblea de Representantes.

Un estudio realizado por el semanario Etcétera demostró algunos detalles muy interesantes sobre la consulta ciudadana del 21 de marzo. En primer lugar, la escolaridad, que fue un elemento claramente selectivo entre los votantes, 46 por ciento tenía estudios profesionales, 33 por ciento el nivel medio, y el 21 por ciento sin estudios o con escolaridad básica. El nivel de ingreso familiar también fue un factor muy marcado, 38 por ciento disponía de ingresos familiares desde mil a tres mil nuevos pesos mensuales, 37.5 por ciento obtenía tres mil o más nuevos pesos, y 24 por ciento ingresaba hasta mil nuevos pesos.

La conclusión del estudio fue: **“Los resultados del plebiscito no pueden tomarse como representativos de las opiniones de la ciudadanía capitalina. El notable esfuerzo de convocatoria y de participación permite disponer exclusivamente de indicadores sobre las orientaciones ante preguntas específicas de un segmento particular de la ciudadanía: aquel caracterizado por elevados niveles educativos, ingresos familiares superiores al promedio e inclinación opositora”**.<sup>23</sup>

El carácter representativo del plebiscito también fue cuestionado tomando en cuenta que los votos emitidos representaban menos del siete por ciento de los habitantes del Distrito Federal.

Para algunos otros la baja asistencia de votantes se debió a la falta de información, a que se careció de los elementos económicos suficientes para ello y a que los medios de comunicación estuvieron en contra y no difundieron el evento.

La ignorancia de la población también jugó un papel muy importante en la consulta. La mayoría de los habitantes no sabía que significaba la palabra plebiscito, menos entendía el contenido de las preguntas y las implicaciones jurídicas que entrañaban.

---

<sup>23</sup> Cit por El Día, Vocero del Pueblo Mexicano. “Los resultados del plebiscito no son representativos de la ciudadanía” México, 27 de marzo de 1993, año XXXI, núm. 11072, p. 6.

Los resultados del plebiscito generaron diversas opiniones. Como era de esperarse los organizadores lo calificaron como exitoso, para otros había sido un fracaso, dada la poca votación recibida.

El PRD y el PAN coincidieron en que incorporarían los resultados de la consulta en las discusiones de la mesa de concertación para la reforma política en el Distrito Federal.

Ignacio Marván Laborde, presidente de la Mesa de Concertación opinó que los resultados del plebiscito se inscribirían en el proceso general de reforma política del Distrito Federal y serían valorados dentro de los trabajos que se llevaban a cabo en la Mesa de Concertación.

## **11.2. “PLEBISCITO CIUDADANO” DE 28 DE FEBRERO DE 1995.**

A finales del mes de febrero de 1995 Alianza Cívica convocó a una Consulta Ciudadana, a la cual algunos también llamaron “Plebiscito Ciudadano”, que se efectuaría el día 26 de febrero del mismo año.

El objetivo era que los mexicanos emitieran su opinión respecto a tres puntos: los responsables de la devaluación y crisis económica, el paquete de créditos que Estados Unidos otorgaría a México y el conflicto de Chiapas.

Ante los acontecimientos económicos y políticos por los que en ese momento atravesaba nuestro país, impunidad de los causantes de la crisis económica, ocupación militar de Chiapas y la negociación de un préstamo que solo traería consecuencias negativas, Alianza Cívica vio oportuna la realización de una consulta en donde los mexicanos pudieran expresar al gobierno y a los legisladores, su opinión sobre estos temas.

Los resultados de la consulta se harían del conocimiento de todos los mexicanos y se presentarían como propuestas al Congreso de la Unión, a los Congresos Estatales y a la Procuraduría General de la República.

Para la práctica del plebiscito se instalarían cuatro mil cien mesas receptoras de la votación en lugares estratégicos como: plazas, parques, iglesias, mercados, centros comerciales, etc. Para poder votar por el sí o por el no los ciudadanos solo necesitarían presentar una identificación, cualquiera que fuera. El horario de votación sería de las nueve de la mañana a las seis de la tarde. Participarían seis mil ciudadanos voluntarios.

La Comisión Organizadora del Plebiscito Capitalino reconoció que fue muy poco el tiempo para promocionar la consulta; que era un evento de más peso moral que legal, puesto que había sido organizado por la sociedad civil, casi sin recursos; **“se trataba de un esfuerzo de la sociedad civil para demostrar sus propios medios de expresión y consulta, que genera y multiplica información objetiva, formas de comunicación horizontal y alternativa y promover el debate nacional sobre las salidas a la crisis. La consulta ciudadana es importante por su impacto en todo el país, por ser accesible a todos los ciudadanos,**

organizados o no, por fomentar la participación democrática y el debate de los temas centrales”<sup>24</sup>

El día de la consulta las boletas planteaban las preguntas en los siguientes términos:

1. ¿Se debe investigar y en su caso enjuiciar a Carlos Salinas de Gortari y a sus colaboradores, como presuntos responsables de la devaluación y de la actual crisis económica?
2. ¿El Congreso debe rechazar el paquete de créditos promovido por Estados Unidos, por los riesgos que tiene para la economía y desarrollo del país?
3. ¿El gobierno debe retomar el diálogo y la negociación y desechar acciones militares y judiciales para solucionar el conflicto de Chiapas?

El total de votos recibidos fue de 660 mil, los cuales se emitieron en el siguiente sentido, el 93.3 por ciento en favor del juicio a Salinas, el 80.08 por ciento en contra de la firma del paquete de créditos y el 90.05 por ciento a favor de solucionar el conflicto de Chiapas por medio del diálogo.

Al igual que en el plebiscito de 21 de marzo de 1993, se observó poca afluencia de votantes, falta de difusión, muy pocos conocían la existencia y el objetivo de la consulta y una vez más existió mayor participación por parte de quienes tenían un nivel económico más alto.

### 11.3. “PLEBISCITO CIUDADANO” DE 27 DE AGOSTO DE 1995.

La Consulta Nacional por la Paz y la Democracia, como también se le conoció, fue convocada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), con el objeto de decidir su destino político.

En un comunicado emitido por la Comandancia General del EZLN, de fecha 25 de agosto de 1995, se explican las principales razones y fines de la consulta, para lo cual nos permitiremos transcribir los puntos esenciales:

**“Primero.- El EZLN ha tomado la iniciativa de esta consulta nacional, como una muestra de su voluntad de solucionar el conflicto por la vía política. Lejos de recurrir al argumento de las armas, el EZLN ha insistido en el recurso del diálogo para buscar el tránsito a la democracia en México...”**

**“Segundo.-...el EZLN reitera su llamado a un esfuerzo incluyente de fuerzas democratizadoras ... Parte importante del esfuerzo de cambio democrático es el diálogo entre las distintas fuerzas sociales y políticas. La consulta nacional es parte del esfuerzo incluyente y del diálogo nacional”.**

---

<sup>24</sup> Rogelio Gómez Hermosillo. “¿Consultar a los ciudadanos?”. La Jornada. México, 26 de febrero de 1995, p. 21

“Cuarto.- Nos hemos dirigido a la nación entera para pedir a los mexicanos su palabra sobre los principales problemas del país, sobre la forma de superarlos, sobre el futuro del EZLN y sobre el reconocimiento al lugar que las mujeres mexicanas merecen...”

“Quinto.- El EZLN se ha comprometido ya desde la convocatoria a escuchar la voz del pueblo de México en la consulta y a caminar, en consecuencia, de acuerdo a sus resultados. La consulta nacional normará el andar del EZLN”.<sup>25</sup>

La Convención Nacional Democrática fue la encargada de promocionar la consulta, Alianza Cívica se dedicó a la organización y participaron en ella alrededor de ochenta mil voluntarios

Una vez más surgieron críticas en cuanto a su validez, a las cuales se contestó de manera similar a las del plebiscito de 1993, es decir, que era una actividad legal, que no requería permiso para celebrarse y su fundamento constitucional eran los artículos 6, 7, 8, 9 y 39

Para algunos constitucionalistas, entre ellos Emilio Krieger, el evento representaba un ejercicio de soberanía popular y democracia directa de mayor importancia en la historia reciente del país.

Se instalarían en todo el país diez mil trescientas noventa y ocho mesas receptoras de votación, las que estarían abiertas de las ocho de la mañana a las seis de la tarde. El costo aproximado de la consulta ascendería a ochenta mil nuevos pesos, mismos que se obtendrían por donaciones de organizaciones, colectas y conciertos de rock organizados por universitarios.

Finalmente el 27 de agosto se llevó a cabo la consulta en donde participaron un millón doscientos mil mexicanos, emitiendo su opinión en los siguientes términos

1 ¿Estas de acuerdo en que las principales demandas del pueblo de México son: tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, combate a la corrupción y defensa del medio ambiente? SI 97 7%.

2 ¿Deben las distintas fuerzas democratizadoras unirse en un amplio frente ciudadano, social y político de oposición y luchar por estas 16 demandas?. SI 92.2%.

3 ¿Los mexicanos debemos hacer una reforma política profunda que garantice la democracia?. SI 95%

4 ¿Debe el EZLN convertirse en una fuerza política independiente y nueva, sin unirse a otras organizaciones políticas?. SI 56 2%.

5. ¿Debe el EZLN unirse a otras organizaciones y juntos formar una nueva organización política? NO 48.3%.

---

<sup>25</sup> La Jornada. “Llama el CCRI a participar en la Consulta Nacional de 6 preguntas” México, 27 de agosto de 1995, p 6

6 ¿Debe garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno? SI: 93.3%.

Los resultados se entregaron al EZLN antes de iniciar el diálogo con el gobierno federal en San Andrés Larráinzar y aunque carecían de obligatoriedad legal, quienes habían participado exigían, no solo al EZLN sino al gobierno y partidos políticos, que los tomaran en cuenta.

Para muchos sectores de la población el éxito de la consulta no fue precisamente por la afluencia de votantes, que en comparación con la población del país, fue mínima, sino porque la sociedad civil demostró que es capaz de organizarse de manera autónoma, que buena parte de la sociedad no esta de acuerdo con el gobierno, que se logró efectuar la consulta a pesar de obstáculos y porque se comprobó que el problema de Chiapas es preocupación de gran parte de los mexicanos

## REFLEXIONES SOBRE LOS TRES “PLEBISCITOS CIUDADANOS”.

El uso del término “plebiscito” fue incorrecto, ya que en nuestro orden jurídico no existía tal institución

La denominación más correcta hubiera sido la de Consulta Ciudadana (como algunos denominaron a las de 26 de febrero y 27 de agosto de 1995, aunque toda vía hubo quienes se expresaban de ellas como plebiscitos).

Como formas de expresión de la voluntad ciudadana que fueron, estuvieron protegidas por las garantías individuales, siendo legales.

Al no estar previstas en la ley sus resultados carecieron de obligatoriedad jurídica para las autoridades, su peso fue ante todo político y moral.

El “plebiscito ciudadano de 1993” referente a la reforma política, fue el que más controversias suscitó, debido a que se tocaban intereses no solo jurídicos sino políticos y sobre todo por que en él tuvieron mayor intervención los partidos políticos

En los tres “plebiscitos ciudadanos” pudimos observar las siguientes constantes: falta de espacios informativos en radio y televisión, desconocimiento masivo del término plebiscito y de las implicaciones jurídicas que traería el votar por tal o cual opción, apatía y mínima afluencia de votantes, el elemento económico y educativo se vio reflejado en la participación ciudadana.

Fueron conductas importantes por ser la primera vez que se convoca al pueblo a participar

Para Ignacio Burgoa Orihuela, los plebiscitos que se han efectuado en México desde 1824, han sido un fracaso debido a que el nivel educativo en México es muy bajo. Lo primero que se debe hacer es explicar a la sociedad que significa cada término o cómo lo debe entender, elevar el nivel educativo y combatir así la apatía. Califica a los plebiscitos que se han efectuado en México como: **“plebiscitos fácticos, eventos de carácter fáctico, por no estar explícitamente contemplados en la Constitución. Sin embargo un procedimiento válido para conocer la opinión ciudadana en torno a un tema de crucial interés, lo que sirve para**

que las autoridades se orienten y den solución a las denuncias de los habitantes afectados”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Cit. por Olga González González. La prensa escrita y el manejo de la información sobre el plebiscito para la democracia en el D.F. del 21 de marzo de 1993: (Reportaje). México, 1996, p. 18. Tesis (Licenciatura en Periodismo y Comunicación) ENEP Acatlan. UNAM.



## CAPITULO SEGUNDO CONCEPTOS GENERALES.

### I. DEMOCRACIA.

La palabra democracia proviene de los vocablos griegos demos, pueblo y kratos, autoridad, fuerza o poder, de lo cual se desprende que etimológicamente democracia es el poder del pueblo, el gobierno del pueblo.

Aristóteles calificó a la democracia como **“el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo”**.<sup>27</sup>

Para definir a la democracia generalmente se acude a la célebre frase que Lincoln utilizó en el año de 1863 que la describe como **“el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo”**.

Kelsen sostiene que la democracia es **“una forma de Estado o de sociedad en que la voluntad colectiva o más exactamente el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo”**.<sup>28</sup>

Heller conceptualiza a la democracia como **“una estructura de poder construida de abajo a arriba”**.<sup>29</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>30</sup> considera a la democracia como aquella doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos. Es un régimen político que se caracteriza por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. En el sistema democrático el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y en nombre de la misma elige a sus gobernantes

A pesar de que en la doctrina no existe unanimidad sobre lo que debe entenderse por democracia, la mayoría de los tratadistas manejan ciertos principios comunes, que al estar presentes permiten hablar de una democracia. En este sentido se manifiesta el Dr. Ignacio Burgoa para quien **“la democracia como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución. Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de “democrático”, enfatizando que su origen, su contenido y finalidad es el pueblo”**.<sup>31</sup>

A juicio de Burgoa los elementos que deben concurrir en una democracia son: la declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; el origen popular de los

<sup>27</sup> Cit por Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 510.

<sup>28</sup> Rodrigo de Borja. Derecho Político y Constitucional. 2a. ed. México, F.C.E., 1991, pág. 85.

<sup>29</sup> Cit. por Ignacio Burgoa. Op. cit. pág. 515.

<sup>30</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 7a. ed. t. D-H, México, Editorial Porrúa-UNAM, pág. 892.

<sup>31</sup> Ignacio Burgoa. Op. cit. pág. 514.

titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la libertad, el pluripartidismo; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum popular; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social

En opinión del Dr. Francisco Berlín Valenzuela<sup>32</sup> la democracia se constituye por una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

Nuestra Constitución en su artículo tercero, fracción segunda, inciso a), considera a la democracia **“no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”**. Podemos observar que la manera en que nuestra Ley Fundamental concibe a la democracia es muy completa, puesto que engloba no sólo lo político, lo jurídico y lo gubernamental, sino lo social, para nuestra Ley Suprema la democracia es, además, un instrumento para la búsqueda del bienestar y superación social.

Nosotros entendemos por democracia a aquella forma de gobierno que surge de la voluntad del pueblo, que se lleva a la práctica por el propio pueblo (ya sea de manera directa o por representantes elegidos), cuya razón de ser es el bienestar de aquel que la ha instituido; que se concreta en un orden jurídico determinado que será el encargado de llevarla a la práctica y garantizar el cumplimiento de su finalidad; que se basa en la voluntad de la mayoría respetando a las minorías, en la libertad e igualdad

## 1.1. TIPOS DE DEMOCRACIA.

Existen tres tipos de democracia: directa, indirecta o representativa y semidirecta.

### 1.1.1. DEMOCRACIA DIRECTA.

Es aquella en donde el pueblo ejerce el gobierno del Estado, por sí mismo, en forma inmediata y sin intermediarios. Es una democracia en donde, a través de asambleas plenarias del pueblo se deciden, por medio del voto, las medidas gubernamentales y las leyes

Desde el punto de vista de algunos doctrinarios, entre ellos, Maurice Duverger,<sup>33</sup> la democracia directa fue la practicada en Atenas, en donde todos los ciudadanos se reunían en asamblea general para decidir todo asunto referente a la polis. Sin embargo, hay autores que piensan que ni siquiera en Atenas puede hablarse de democracia directa, ya que sólo participaban en ella los ciudadanos, mientras quedaban excluidos los esclavos, que era la mayor parte de la

---

<sup>32</sup> Cit por José Gilberto Garza Grimaldo. Democracia Participativa Municipal. Editado por el H Ayuntamiento Constitucional de Chilpancingo Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero, 1990, pág. 28.

<sup>33</sup> Instituciones Políticas y Derecho Constitucional 6a. ed. Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 1984, pág. 80.

población. A pesar de ello, no podemos dejar de reconocer que la democracia de la polis es lo que más se ha asemejado a una verdadera democracia directa.

En la actualidad resulta imposible este tipo de democracia debido a la extensión territorial y densidad de población que tienen los Estados.

### **1.1.2. DEMOCRACIA INDIRECTA O REPRESENTATIVA.**

Surge a finales del siglo XVIII con las revoluciones norteamericana y francesa, aparece como una forma nueva de democracia, que a diferencia de la directa, va a permitir aplicarse en los grandes y poblados Estados modernos. En este tipo de democracia el pueblo, por medio de elecciones, confía la función gubernativa a determinadas personas, quienes la desempeñan en nombre y representación de aquél. El pueblo se gobierna por medio de sus representantes

### **1.1.3. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.**

Resulta de una combinación de instituciones de democracia directa con instituciones de democracia indirecta, es decir, el gobernado elige periódicamente a sus representantes para que gobiernen en su nombre, pero al mismo tiempo, se reserva parte del poder para ejercerlo directamente, por medio de ciertos procedimientos que son: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, básicamente.

Maurice Hauriou<sup>34</sup> nos dice que es un sistema intermedio, entre democracia directa e indirecta, en donde las leyes son elaboradas por Asambleas Representativas y después son sometidas a la aprobación del Cuerpo Electoral.

La democracia semidirecta supone, además de la existencia de un sistema representativo, la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes

En otras palabras, la democracia semidirecta es una democracia representativa en donde existen instituciones, tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, que garantizan el acceso directo de los ciudadanos, bajo determinadas condiciones, al ejercicio parcial y control del poder

Mediante este tipo de democracia se busca enriquecer al sistema representativo, complementarlo, acercar en la medida de lo posible, la democracia directa con la indirecta y corregir los excesos y defectos en que incurre un régimen puramente representativo

Creemos oportuno hablar sobre lo que debemos entender por participación ciudadana, ya que este término guarda estrecha relación con los mecanismos de democracia semidirecta, los cuales también son conocidos como mecanismos de participación ciudadana

A grandes rasgos, la participación ciudadana consiste en la intervención espontánea y voluntaria, o bien, por invitación del Estado o disposición legal, que realiza en tareas de gobierno

---

<sup>34</sup> Cit. por Héctor González Uribe. Teoría Política. 10a. ed México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 383.

todo ciudadano. La participación ciudadana permite que la democracia sea participativa, es decir, que el ciudadano intervenga no sólo en la elección de sus representantes, sino en la conducción de la cosa pública, en la toma de decisiones de gobierno.

La participación ciudadana puede ser: formal, espontánea, organizada, activa o pasiva.

La participación formal es el ejercicio de los derechos o garantías individuales de que goza todo gobernado y que consagra la Constitución. Por ejemplo, sufragar, hacer uso del derecho de petición, el referéndum, el plebiscito, iniciativa popular, etc.

La participación espontánea se presenta en situaciones de emergencia como sismos, inundaciones o epidemias, entre otras.

La participación organizada se traduce en el ejercicio de las garantías de reunión y asociación.

En la participación pasiva los funcionarios públicos informan a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, con el propósito de determinar qué percepción tienen éstos respecto a los problemas y su opinión acerca de los planes y opciones.

Mientras que en la participación activa, como su nombre lo indica, el ciudadano interviene directamente en las actividades gubernamentales, por ejemplo, por medio del referéndum, plebiscito e iniciativa popular

Si bien hay consenso acerca de que los ciudadanos deben tener una participación informada y activa en el sistema de gobierno, hay un gran desacuerdo acerca de las formas y de la medida en que debe realizarse la participación ciudadana. En uno de los extremos prevalece el punto de vista de que los ciudadanos deben elaborar directamente sus leyes y desempeñar todos los cargos públicos dedicando a ello parte de su tiempo (democracia directa). En el extremo opuesto se limita el papel de los ciudadanos a la elección periódica de funcionarios públicos (democracia indirecta)

## **2. MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.**

### **2.1. REFERENDUM.**

Etimológicamente proviene del latín referéndum de referre, referir, y de referéndus, que debe ser referido. Decidir ad referéndum implica que se resuelve alguna situación, pero a condición de ser aprobada por alguien más, por el superior.

Existen innumerables definiciones sobre el referéndum, sin embargo, para los fines del presente trabajo sólo citaremos las más ejemplificativas

Serra Rojas lo define como: **“Institución mediante la cual el cuerpo electoral sustituye a las asambleas representativas, en la adopción final de una ley. Es una decisión autónoma**

del cuerpo electoral, que ratifica la elaboración y discusión previas, de la ley, por las cámaras representativas”.<sup>35</sup>

Rodrigo de Borja sostiene que: “Es el acto por el cual el cuerpo electoral, o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto, aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado”.<sup>36</sup>

Para Bielsa es “un procedimiento por el cual se expresa la voluntad de la mayoría respecto de una ley, ordenanza o acto que para perfeccionarse jurídicamente necesita la previa aprobación popular”.<sup>37</sup>

Laveleye afirma que el referéndum “es la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo”.<sup>38</sup>

Villalta Fernández estima que: “Se llama referéndum a 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 reformativos de la Constitución o para aprobar un nuevo texto constitucional”.<sup>39</sup>

En palabras de Giraud Torres “Es un sistema por el cual el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo”.<sup>40</sup>

Para Paolo Biscaretti Di Ruffia el referendo “se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”.<sup>41</sup>

Burgoa considera que referéndum es “un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor”.<sup>42</sup>

Para el Diccionario Jurídico Mexicano referéndum es “la institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”.<sup>43</sup>

---

<sup>35</sup> Diccionario de Ciencia Política. T III México, Más Actual Mexicana de Ediciones, 1997

<sup>36</sup> Op cit pág 217.

<sup>37</sup> Cit por Rodrigo de Borja, pág 217.

<sup>38</sup> Cit por Linares Quintana Derecho Constitucional e Instituciones Políticas Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970, pag 200

<sup>39</sup> Rafael Villalta Fernández. Referéndum e iniciativa popular rutas de democracia real y participativa. Revista Parlamentaria. N. 12. V. 3, Abril de 1995, Asamblea Legislativa República de Costa Rica, pág 153.

<sup>40</sup> Armando Giraud Torres Contribución al estudio de la figura del referéndum en el Derecho Venezolano. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas N. 91, 1994, Editada por la Universidad Central de Caracas Venezuela, pág 40.

<sup>41</sup> Cit por Armando Giraud Torres. Op. Cit. pág. 40.

<sup>42</sup> Op. Cit pág. 574.

<sup>43</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas 7a. ed. México, Editorial Porrúa, UNAM, 1994, T. P-Z, pág. 2718.

Héctor Gozález Uribe considera que “El referéndum...es aquella institución por virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otros de los poderes públicos”.<sup>44</sup>

Linares Quintana conceptualiza al referéndum como “la facultad del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, aceptando o rechazando por medio del sufragio, las resoluciones de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos”.<sup>45</sup>

A partir de la anterior definición el citado autor nos proporciona dos características del referéndum 1) el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente en la formación o reforma del acto constituyente, legislativo o administrativo y 2) el referéndum se relaciona con las deliberaciones o resoluciones de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos, constituyendo sólo una parte del procedimiento constituyente, legislativo o administrativo. En resumen, a decir del mencionado autor, el referéndum es una consulta que se hace al pueblo sobre asuntos de interés general

Desde nuestro punto de vista, el referéndum es una institución de democracia semidirecta, por medio de la cual los ciudadanos son quienes tienen el derecho de ratificar o desaprobado, en última instancia, las leyes, reformas constitucionales e incluso las constituciones, que previamente han sido elaboradas y aprobadas por los órganos legislativos, dicha ratificación o desaprobación se expresa a través del sufragio del cuerpo electoral, ya sea por un “sí” o por un “no”, respectivamente. La aprobación final del electorado es necesaria para que la ley se perfeccione jurídicamente y entre en vigor.

## CLASIFICACION DEL REFERENDUM.

La doctrina distingue principalmente las siguientes clases de referéndum.

- **CONSULTIVO O DE RATIFICACION**, el primero tiene como finalidad conocer la opinión del electorado sobre si se debe legislar o no acerca de determinada materia, es decir, se dirige a dar una opinión preventiva al legislador. Mediante el segundo se somete al pueblo una ley ya elaborada y se le pide su aceptación o rechazo.
- **CONSTITUCIONAL O LEGISLATIVO**, según se refiera a actos constituyentes, a la organización constitucional del Estado, a una reforma constitucional, a la aprobación de una nueva Constitución, o a leyes ordinarias aprobadas por el poder legislativo
- **OBLIGATORIO O FACULTATIVO**, el primero es aquel que la legislación establece como ineludible, en tanto que el segundo puede ser o no practicado. En otras palabras, es obligatorio cuando la Constitución lo establece necesariamente para formular algunas normas jurídicas, y es facultativo, cuando puede ser requerido ya sea por un determinado porcentaje del

---

<sup>44</sup> Cit por Ignacio Burgoa. Op cit. pág 574.

<sup>45</sup> Linares Quintana. Loc. Cit

cuerpo electoral, por alguna autoridad o por cierto número de parlamentarios, sin que esto sea un requisito esencial.

➤ **SUCESIVO (POST LEGEM) O PREVENTIVO (ANTE LEGEM)**, según se practique antes o después de que el poder legislativo haya aprobado la ley.

➤ **CONSTITUTIVO O ABROGATIVO**, se distinguen porque mientras uno da lugar a la existencia o eficacia de una norma, el otro se encamina a abrogar una norma vigente.

➤ **GENERAL O ESPECIAL**, es general cuando puede practicarse sobre cualquier materia, cuando el orden jurídico no establece exclusión alguna, y especial cuando el referéndum sólo puede llevarse a cabo en materias específicas.

➤ **NACIONAL O LOCAL**, de acuerdo con el sistema que se adopte, la verificación del referéndum puede tener alcance nacional o bien estar sujeta a una determinada región, que variará según la organización política de cada Estado.

En torno a la institución del referéndum se han expresado diversos argumentos tanto a favor como en contra.

Para quienes apoyan dicha institución presenta las siguientes ventajas:

- 1 Es un mecanismo de “democracia pura”, ya que por medio de él se logra reflejar fielmente la voluntad del pueblo, lo cual no ocurre con los partidos políticos y grupos de interés que sólo la distorsionan
- 2 Tiene la capacidad de hacer a los legisladores más responsables frente a la ciudadanía, puesto que coloca a los ciudadanos en posición de cuestionar la capacidad de los legisladores
- 3 Reduce la apatía ciudadana e incrementa el interés en los asuntos gubernamentales.
- 4 Las campañas publicitarias que se tienen que efectuar con motivo de la celebración de un referéndum, producen la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos y con ello se contribuye a la educación del pueblo.

Los argumentos en contra del referéndum se han expresado de la siguiente manera:

- 1 Puede ser usada por legisladores cobardes para dejar al electorado la carga de decidir sobre asuntos delicados, evadiendo con ello sus responsabilidades
- 2 Falta preparación del electorado para tratar asuntos tan técnicos y complejos
- 3 Se introducen incertidumbres y demoras innecesarias en el proceso de elaboración de las leyes, que de por sí ya es bastante largo.
- 4 El referéndum se basa en el supuesto poco realista de que se puede contestar a preguntas complejas con un simple “sí” o “no”, provocando una confrontación entre defensores y oponentes de una proposición, en cambio, en el proceso legislativo, ambas partes de una discusión pueden

hacer compromisos y aceptar algunos puntos de vista de su adversario, lo cual mejora la calidad del resultado

5 El referéndum no revela la intensidad de sentimientos que hay detrás de cada voto afirmativo o negativo, ya que la mayoría de los votantes sólo puede estar molesta por una cláusula o artículo y podría aprobarla si se eliminara dicha parte.

6 Generalmente, son pocos los electores que votan, por lo que realmente, es una pequeña minoría la que aprueba o rechaza las medidas.

7 La práctica de un referéndum implica gastos de difusión y de preparación de la elección, lo que aumenta los costos que deben pagar los contribuyentes.

Existe controversia en cuanto a la naturaleza jurídica de la participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, aprobación o decisión. La doctrina se inclina por considerarlo como un acto decisorio autónomo que al sumarse al de los representantes origina la ley, que sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la voluntad popular y aprobada por ella. Entonces los representantes formulan la ley pero ad referendum, o sea, dependiendo de lo que los electores resuelvan, y el voto popular se constituye en condición suspensiva a la que se someten la validez y eficacia de una ley.

## 2.2. PLEBISCITO.

Esta es otra de las instituciones de democracia semidirecta, mediante la cual se consulta al cuerpo electoral sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva, como por ejemplo, la determinación del destino nacional, la decisión de independencia, la anexión o cesión de territorios, la unión con otro Estado, o algún otro tema que por su importancia necesite el expreso consentimiento de los ciudadanos. El plebiscito no gira en torno a un acto legislativo sino a una decisión política y además se caracteriza, como ya dijimos, por ser un acto excepcional para situaciones extraordinarias.

Andrés Serra Rojas<sup>46</sup> nos proporciona algunos conceptos del plebiscito, que desde nuestro punto de vista, nos dan un panorama general de lo que piensan la mayoría de los doctrinarios con respecto a dicha institución:

- Es un acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado;
- Es un acto excepcional relacionado a un problema de hecho sobre la estructura del Estado o su gobierno, que no afecta actos legislativos o normativos;
- Un plebiscito representa un acto de voluntad popular, mediante el cual el pueblo exterioriza su opinión sobre un determinado hecho de su vida política; y

---

<sup>46</sup>Op Cit T II



➤ En el lenguaje moderno se llama plebiscito a las resoluciones tomadas por todo el pueblo a pluralidad de votos.

Hoy en día, el plebiscito se manifiesta básicamente como una consulta al pueblo sobre problemas de índole política relacionados con la función ejecutiva del Estado.

Para nosotros, el plebiscito es aquella institución de democracia semidirecta mediante la cual se consulta previamente al electorado sobre la toma de decisiones o realización de actos de gobierno, que no siendo cuestiones normativas, legislativas o constitucionales, representen gran interés y trascendencia para la vida social o estatal, razón por la cual, requieren que la ciudadanía se exprese por un “sí” o por un “no”.

Es preciso distinguir entre referéndum y plebiscito ya que en ocasiones se utilizan ambos términos como sinónimos, lo cual es incorrecto. El referéndum tiene un contenido jurídico, recae sobre actos normativos, por medio de él se aprueba o rechaza un acto legislativo, una ley. Mientras que el plebiscito no afecta actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno; por medio de él se busca la confianza, el apoyo del electorado sobre un acto o una medida del ejecutivo.

### 2.3. INICIATIVA POPULAR.

La iniciativa popular estriba en que cierto número de ciudadanos pueda proponer una ley a los órganos legislativos y éstos están obligados a discutirla y determinar si debe o no aprobarse. A través de esta figura se traslada la facultad de iniciar leyes al pueblo mismo y generalmente se exige un cierto número de firmas para que proceda la iniciativa popular.

En palabras de Velez-Paiz Urcuyo “la iniciativa popular es el instituto de democracia semidirecta que consiste en la potestad que el ordenamiento le confiere a un número determinado de electores, para iniciar el procedimiento ya sea de reforma constitucional o de ley ordinaria. La iniciativa obliga a los poderes constituidos a considerar la norma propuesta”.<sup>47</sup>

Nosotros consideramos a la iniciativa popular como aquella institución de democracia semidirecta mediante la cual se otorga a un cierto número de ciudadanos el derecho de presentar proyectos de ley ante los órganos legislativos y éstos están obligados a tomarlos en consideración, es decir, tendrán la obligación de discutirlos para determinar si se aprueban o no.

Cabe señalar la diferencia existente entre referéndum e iniciativa popular, pues si bien en ambas instituciones participa el pueblo en el proceso legislativo, en la primera la intervención se realiza una vez que el órgano legislativo ha elaborado una ley; mientras que con la segunda se pretende poner en movimiento el procedimiento legislativo. El referéndum tiende solamente a ratificar o a rechazar una decisión tomada anteriormente por el poder legislativo que es la aprobación de la iniciativa presentada.

Se atribuyen a la iniciativa popular ciertas ventajas y desventajas.

---

<sup>47</sup> Cit. por Rafael Villalta Fernández. Op. cit. pág. 153.

Desde el primer punto de vista se dice que:

1. La legislación en manos del pueblo es la forma más legítima de hacer las leyes.
2. La iniciativa presiona a los legisladores a representar verdaderamente la opinión de la ciudadanía y no la de los líderes e intereses especiales.
3. Permite al electorado ayudar a establecer la agenda legislativa y logra que los legisladores perciban mejor los intereses e inquietudes de los electores.
4. Con la iniciativa se amplía la participación de la ciudadanía en torno a las decisiones públicas
5. Aumenta el interés de los ciudadanos en las decisiones de gobierno y realiza una función educativa cívica importante.

Ahora bien, para los que están en contra de ella las principales desventajas son:

1. La iniciativa establece dos cuerpos con poderes para hacer leyes, la legislatura y los electores, mientras que los representantes electos tienen una responsabilidad continua con el electorado, los ciudadanos no tienen ninguna, lo cual desanima a los legisladores.
2. Las leyes elaboradas por los legisladores son mejores que las presentadas por los ciudadanos, en parte porque los legisladores cuentan con mayor experiencia, con apoyo profesional, mayores recursos e información
3. Con la iniciativa los grupos con intereses especiales tienen la oportunidad de contar con leyes favorables a sus intereses, estos grupos bien financiados abrumarían a los electores con campañas de publicidad intensas, a fin de contar con su apoyo para la presentación de la iniciativa.
4. Se ha observado que siempre los grupos con mayor educación profesional y con una posición económica más alta son quienes tienen más participación en la presentación de iniciativas, lo que implica que esas leyes serían el resultado de decisiones tomadas por un grupo de elite.

## **CLASIFICACION DE LA INICIATIVA POPULAR.**

➤ **FORMULADA Y NO FORMULADA**, mediante la primera, se presenta ante el órgano legislativo un proyecto de ley, un texto ya redactado de cómo se pretende sea hecha la regulación; en el segundo caso, sólo se presenta la indicación de la materia sobre la que se quiere que se legisle.

➤ **DIRECTA E INDIRECTA**, en el primer caso, el texto propuesto por un determinado número de electores, se incluye directamente en las boletas electorales y se somete a votación del cuerpo electoral; mediante la segunda, el proyecto de ley se presenta al cuerpo legislativo, que será el encargado de dictaminar al respecto.

➤ **CONSTITUCIONAL O LEGAL**, según que la materia sobre la que se ejerza corresponda al orden fundamental o al grado inferior.

### 3. SOBERANÍA.

Soberanía significa *super omnia*, lo que está por encima de todo, y se extiende al poder que no reconoce otro poder, es decir, un poder supremo que esta por encima de los demás poderes

La idea de soberanía es de origen reciente y se desarrolla inicialmente en Francia, a finales de la Edad Media, cuando comenzaban a consolidarse los Estados Nacionales. Es el resultado de las luchas que se dieron entre la monarquía absoluta y otros poderes que se le oponían el poder de la iglesia, principalmente, el imperio romano, los grandes señores feudales, las corporaciones independientes, etc. Todos ellos se enfrentaban al monarca, lo que dio como consecuencia el buscar cuál era el poder superior, cuál debía prevalecer por encima de los demás, surgiendo así la noción de soberanía. Pero, en su inicio, se va a emplear para defender la capacidad suprema de los reyes como titulares del ejercicio del poder por encima de cualquier otro, de ahí la frase de que “el rey no tiene soberano en asuntos temporales”. Así, el rey era soberano sobre todos los demás poderes que se le oponían, el poder del rey era absoluto e ilimitado, su poder era indivisible y no lo compartía con ninguna otra entidad. La lucha de los siglos siguientes consistió en destruir la titularidad del derecho de soberanía en la persona del rey. Al buscar la doctrina política el auténtico origen del poder, lo encontró y depósito en los propios hombres, en el pueblo.

La soberanía es **“una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado, que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional”**.<sup>48</sup> Así tenemos que la soberanía posee dos aspectos el interno y el externo, el primero implica que el poder del Estado es el máximo y la única fuerza social interna organizada jurídicamente, que se impone a cualquier otra fuerza, por ejemplo, los sindicatos, la iglesia, empresas, etc. También se refiere a la facultad de dictar sus leyes y establecer la forma de gobierno (autodeterminación). La soberanía externa es el derecho de un país para mantener y sostener su independencia de toda subordinación a otro Estado, es la convicción profunda de los Estados de no reconocer a ningún otro superior a él; es el deseo de igualdad y libertad de las naciones en su relación con otras, en un marco de respeto y dignidad.

Las características que se atribuyen a la soberanía son el ser un poder independiente, superior, de monopolio y de coacción, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible.

La soberanía es una característica, nota esencial del poder del Estado, pero un poder que dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, es decir, la soberanía reside en el pueblo.

#### 3.1. ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL.

Nuestra Ley Fundamental establece en su artículo 39 que: **“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se**

---

<sup>48</sup> Andrés Serra Rojas. Ciencia Política: La proyección actual de la Teoría General del Estado. 14a. ed. México, Edtional Porrúa, 1996, pág. 620.

**instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.**

Con el propósito de entender con mayor profundidad el anterior precepto hablaremos brevemente de cada uno de los conceptos que en él se manejan.

En primer lugar se estipula que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, en torno a esta oración se han elaborado dos explicaciones distintas

La primer explicación tiene como fundamento las dos principales teorías que en torno a la soberanía se han elaborado. Una de ellas es la llamada teoría de la soberanía popular, elaborada por Juan Jacobo Rousseau en su libro El Contrato Social. La otra se llama teoría de la soberanía nacional y fue formulada por Emmanuel Sieyès en su obra ¿Qué es el tercer Estado?.

La teoría de la soberanía popular nos dice que ésta consiste en la expresión de la voluntad general que da al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura sociopolítica que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder. A su vez tal poder es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible. Se dice que el anterior concepto de soberanía es revolucionario por no atar a ninguna generación con el pasado, pero que sí la vincula con un anhelo por alcanzar la libertad y la felicidad comunes. Para Rousseau la noción de pueblo es la idea de libertad, es anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino.

La teoría de la soberanía nacional sostiene una tesis historicista porque considera que la soberanía reside en el pueblo, pero no como unidad naturalmente considerada, carente de pasado y tradiciones, sino como un cuerpo estable llamado nación, donde los valores históricos se conjugan para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia del país. Así tenemos que para Sieyès la nación era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla

En consecuencia la primer oración del artículo comentado emplea dos posiciones que aparentemente se contradicen y excluyen: la soberanía nacional (Sieyès) reside esencial y originariamente en el pueblo (Rousseau). Sin embargo, no es así, no hay tal contradicción, ya que la intención del Constituyente de 1856-1857 (el cual adoptó por primera vez el texto que hasta nuestros días tenemos) fue el señalar, por un lado, que en el momento en que el pueblo ejerza su suprema potestad tenga presente lo que México ha sido, su historia, sus tradiciones, la fortaleza de sus instituciones; y, por otro lado, que también este consciente de que cada generación es dueña de su tiempo y que si el caso lo amerita tiene capacidad de transformar su realidad como mejor convenga a sus intereses y a la búsqueda de su felicidad; y una vez que el pueblo valore ambos aspectos ejerza su soberanía de la mejor manera. Como vemos el Constituyente adoptó una postura ecléctica.

La segunda explicación se resume en el decir de Eduardo Sánchez Andrade, para quien la fórmula ecléctica que adoptó nuestro texto constitucional resulta muy ilustrativa del doble aspecto de la soberanía. Para el mencionado doctrinario la soberanía es popular porque su origen y titular es el pueblo, pero también es nacional debido a que aparece como atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado.

Desde nuestro particular punto de vista coincidimos con ambas explicaciones, consideramos que las dos tienen razón, complementan y enriquecen la visión del mencionado artículo.

Debemos entender que la soberanía reside “esencialmente” en el pueblo porque éste en todo momento es soberano, nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. La suprema potestad del pueblo es “esencial” porque pueblo y soberanía son sinónimos; ésta no es un atributo que se le pueda poner o quitar, es el pueblo mismo. La soberanía es lo que configura y conforma a ese pueblo, es connatural y consustancial y por ello no es divisible, es permanente e invariable.

El que la soberanía resida “originariamente” en el pueblo quiere decir que jamás ha dejado de residir en él, aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, pues la soberanía es imprescriptible. Es originaria de la misma forma que le es esencial, esencia y origen son dos elementos complementarios que inciden en hacer de la soberanía un atributo inseparable del pueblo, razón por la cual le pertenece indisolublemente, jamás ha dejado de residir en él.

Nuestra Constitución entiende por poder público a las autoridades, es decir, “a los órganos estatales capaces de dictar normas de observancia general y hacerlas cumplir, tanto desde el punto de vista administrativo, como en cuanto a la resolución de conflictos”<sup>49</sup> Observamos entonces que el poder público se desenvuelve en las tres funciones clásicas: ejecutiva, legislativa y jurisdiccional. Ahora bien, este poder público surge cuando el pueblo, ante la imposibilidad de gobernarse directamente, transfiere su poder a ciertos órganos que serán los encargados de ejercerlo. El pueblo es el origen y fin del poder público, es decir, toda autoridad es nombrada por el pueblo y trabaja para el beneficio del mismo.

Finalmente, el artículo comentado establece que el pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Resulta lógico que si la soberanía reside en el pueblo, éste tenga el derecho, de cambiar la forma de su gobierno, cuando ya no este de acuerdo con ella. El pueblo, como potestad suprema, crea su Constitución en ejercicio de su soberanía, pero como ningún orden jurídico es perfecto, el pueblo debe tener la posibilidad de adecuarlo a nuevas circunstancias y aspiraciones que se vayan presentando.

Se dice que el término alterar implica adoptar otra forma de gobierno, mientras que modificar consiste en hacer cambios a la forma de gobierno ya existente. Aunque nuestra Constitución utilice las palabras forma de gobierno, las alteraciones o modificaciones pueden referirse no sólo a la estructura gubernamental, sino, a la manera de ser del Estado, a la organización económica, estructura social, conceptos ideológicos, etc., es decir, no sólo sobre la manera en que se organiza el poder político, sino como se organiza toda la sociedad

Algunos doctrinarios consideran que cuando nuestra Ley Fundamental dispone que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, otorga un derecho a la revolución, es decir, que la misma Constitución da al pueblo la facultad de destruirla cuando ya no este de acuerdo con ella. Esta interpretación resulta incorrecta, además de que iría en contra de lo que plantea nuestro artículo 136 constitucional: “**Esta Constitución**

---

<sup>49</sup> Eduardo Andrade Sánchez. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. 4ª. Ed. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1994, pág. 57.

no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia...”. Lo cual significa que nuestra Ley Suprema se considera así misma como inmune a un proceso de cambio violento y reafirma su validez aun a pesar de la existencia de ese proceso, (inviolabilidad de la Constitución)

En consecuencia, podemos concluir, que si bien es cierto que el pueblo tiene siempre el derecho de modificar o alterar su forma de gobierno, tales cambios deben hacerse a través de los procedimientos que la misma Constitución establece, esto es, por medio de la reforma constitucional, siguiendo lo dispuesto por el artículo 135.

No podemos dejar de señalar la estrecha relación que existe entre el artículo 39 y el 41, ya que toca a éste último disponer como va a ejercer el pueblo su soberanía: por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las Constituciones Federal y Locales, las que, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal.

#### 4. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Comenzaremos por establecer cuál es la diferencia entre Estado y gobierno pues ambos términos designan cosas distintas.

Estado es “una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”.<sup>50</sup>

El gobierno comprende al conjunto de autoridades del Estado, es “el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo”.<sup>51</sup>

La palabra Estado encierra a la totalidad de la comunidad política, es decir, al conjunto de gobernantes y gobernados e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada, sobre un territorio determinado; en cambio, la palabra gobierno comprende solamente a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado. Podemos observar que entre Estado y gobierno hay una relación del todo a la parte, por lo tanto, no puede ser lo mismo la forma del Estado que la forma de gobierno, el gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del Estado, es el conjunto de órganos directivos del Estado.

Groppali<sup>52</sup> distingue las formas de gobierno como modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y las formas de Estado como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía, dicha relación puede estar concentrada y fundada en un orden estatal único o en varios ordenes estatales que conforman el Estado.

---

<sup>50</sup> Héctor González Uribe. Teoría Política 10a. ed México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 162.

<sup>51</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. T. D-H, pág. 1536.

<sup>52</sup> Cit por Andrés Serra Rojas. Ciencia Política: La proyección actual de la Teoría General del Estado. 14a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 578.

Para Bidart Campos<sup>53</sup> la forma de gobierno es el problema de quién ejerce el poder o de quienes son los repartidores del régimen político, en cambio, la forma de Estado es el problema de cómo se ejerce el poder.

Las formas de gobierno se clasifican en monarquía y república, principalmente, y las formas de Estado en centrales y federales, los primeros también llamados simples o unitarios y los segundos compuestos o complejos.<sup>54</sup>

La monarquía es el gobierno de un solo individuo llamado monarca, rey, príncipe o emperador. Es hereditaria, tradicional, conservadora, con existencia de clases privilegiadas. A su vez la monarquía puede ser absoluta o constitucional, dependiendo de que el rey sea el único titular de la soberanía, ejerciéndola en nombre propio y sin ningún orden jurídico que pueda limitar su voluntad; o bien que se entregue al monarca el ejercicio del poder en los términos que marque la Constitución.

La república es una forma de gobierno popular porque directa e indirectamente, permite la participación del pueblo en la constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos y en donde el titular o jefe del ejecutivo no es hereditario sino elegido por el pueblo. La permanencia, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características.

**“Un Estado se llama unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsión política. En el Estado unitario todos ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común”.**<sup>55</sup>

En el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas o privadas

El Estado federal según Mouskheli “es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional, y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores”.<sup>56</sup>

La base del Estado federal es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general que determine una federación representativa de la personalidad del Estado y

---

<sup>53</sup> Id.

<sup>54</sup> En cuanto a la clasificación de las formas de Estado y de gobierno, nos hemos encontrado que los autores no logran ponerse de acuerdo, existiendo dos corrientes al respecto. La primer postura sostiene que las formas de Estado son la monarquía, la república (dentro de esta la central y la federal) y la Confederación de Estados; en tanto que considera como formas de gobierno el parlamentarismo y el presidencialismo. Entre los doctrinarios que siguen este criterio están Acosta Romero y Tena Ramírez. Desde el segundo punto de vista, las formas de Estado son: central, federal y la Confederación de Estados; mientras que las formas de gobierno son la monarquía o la república. Uno de los autores que sigue este pensamiento es Andrés Serra Rojas. Sin embargo, hay quienes consideran que las formas de gobierno y de Estado son lo mismo, tal es el caso de Andrade Sánchez Eduardo.

<sup>55</sup> Jorge Xifra Heras. Curso de Derecho Constitucional. Editorial Bosh, 1962, T. II, pág. 445.

<sup>56</sup> Cit. por Andrés Serra Rojas. Ciencia Política: La proyección actual de la Teoría General del Estado. 14a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, pág. 618.

titular de la soberanía. Cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder del gobierno central.

En el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la federación.

Mientras en el Estado unitario el poder legislativo, judicial y ejecutivo pertenece a un solo titular representado por el mismo Estado, en el Estado federal, por el contrario, el poder en su triple manifestación compete en el ámbito del mismo Estado a varios Estados llamados federados que son los componentes del Estado federal. En el Estado federal hay coexistencia de un poder federal y poderes locales.

En conclusión, un Estado es unitario cuando cuenta con un solo orden jurídico que tiene validez en todo el territorio, y, en consecuencia, no hay normas que exclusivamente se apliquen a una parte de él. El Estado federal es aquel en donde existen dos ordenes jurídicos: el del gobierno de la federación y el de los Estados, ambos subordinados a la Constitución Federal.

La Confederación de Estados no es propiamente una forma de Estado, toda vez que se da cuando varios Estados han decidido formar, de manera permanente y orgánica, una unión, pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, y a la cual delegan ciertos y limitados poderes.

La Confederación se basa en un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano, es decir, la soberanía de los Estados no sufre restricciones.

La esencia de la Confederación es un vínculo internacional cuyo gobierno radica en las cláusulas de un tratado, entre distintos Estados soberanos.

Por todo lo anterior, es de concluir que sólo existen dos formas de Estado, la central y la federal, no pudiendo incluirse dentro de esta categoría la Confederación.

#### **4.1. FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO.**

Según el artículo 40 de la Constitución, nuestra forma de gobierno es la de una república, representativa, democrática y federal.

La palabra república proviene de los vocablos latinos "res", cosa y "publica", perteneciente a la comunidad. Por tanto, república significa, "lo que a todos concierne", "lo que es de todos", es decir, que el gobierno de un Estado es algo en lo que tienen que ver todos aquellos que pertenecen a él, un gobierno en donde todos participan. En términos romanos el gobierno es "cosa pública".

Desde Maquiavelo el término república se ha opuesto conceptualmente al de monarquía. La república es una forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado no es vitalicia, sino que es electa periódicamente por medio del sufragio popular. En la monarquía un solo hombre pretende



representar la capacidad de decisión suprema. La república implica que todos los miembros del Estado intervienen en la creación de las decisiones colectivas. La monarquía es una forma de gobierno vitalicia, dinástica y hereditaria, en tanto que, la república se basa en el relevo del gobierno, en la renovación periódica, y excluye por completo el carácter hereditario.

Las notas o elementos que caracterizan a un gobierno como republicano o monárquico se dan sólo con relación a la jefatura del Estado (Presidente de la República o Rey).

Así tenemos que cuando nuestra Ley Fundamental establece que México es una república, lo que quiere decir es que el pueblo renueva periódicamente al titular del poder ejecutivo por medio de elecciones.

Ahora bien, nuestra república se va a caracterizar por ser representativa. Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos de un Estado se reúnan para decidir directamente sobre los asuntos públicos, no queda otro camino que nombrar representantes que decidan a nombre del pueblo y para el pueblo. En consecuencia, todos los ciudadanos participan en las decisiones de gobierno pero por medio de sus representantes.

Cuando nuestra Constitución dispone que México sea una república representativa, lo que indica es que el pueblo va a nombrar, a través de los instrumentos político-electorales establecidos (como son los partidos políticos, elecciones, I.F.E., etc.) a un grupo de personas para que sean sus representantes, y de esa manera, tomen por él las decisiones estatales, que en su nombre elaboren normas jurídicas y que lo representen en las gestiones públicas. A través de la representación el pueblo se hace presente al momento de formar la voluntad estatal.

Nuestra república además de ser representativa es democrática. Lo que significa que los representantes tienen su origen en la voluntad popular, que el pueblo, por medio del voto, elige a quien lo representara y que, además, todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de participar directa o indirectamente en el gobierno.

Finalmente la república mexicana es federal pues en ella coexisten un poder federal y poderes locales, dos ordenes jurídicos, el federal y el local; un poder ejecutivo, legislativo y judicial para toda la federación y un poder ejecutivo, legislativo y federal para cada entidad federativa.

Nuestra federación presenta los siguientes rasgos generales. un orden jurídico integral que regula a la federación y a los Estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los Estados miembros que considera soberanos en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar para el mismo, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, subordinado a las bases que la Constitución señala.

Nuestra Ley Fundamental califica a las entidades federativas como "soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior", lo cual ha sido fuertemente criticado por la doctrina. El primer argumento en contra de que los Estados sean soberanos radica en que, la soberanía es única e indivisible, no pueden existir varias soberanías en un mismo Estado. Además, la Constitución fija a los Estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente,

crean su Constitución Local, pero respetando los principios que les marca la Constitución General de la República, lo cual es incompatible con la soberanía, concebida como un poder que esta por encima de los demás y que por lo mismo, no admite ningún otro sobre él, en consecuencia, las entidades federativas no son soberanas, sino autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija.

Sobre la base de la clasificación que la doctrina ha realizado de las formas de gobierno y de Estado, podemos decir, desde nuestro particular punto de vista, que el artículo 40 constitucional no sólo determina la forma de gobierno, sino también la forma del Estado mexicano, el cual adopta la forma federal.

## CAPITULO TERCERO DERECHO COMPARADO.

### 1. EUROPA.

Con el propósito de conocer, aunque sea de manera general, de que forma se regula a las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular en el continente europeo, estudiaremos el caso de cuatro países que son: España, Francia, Italia y Suiza.

#### 1.1. ESPAÑA.

La Constitución española de 1978 contempla el derecho de iniciativa popular en su artículo 87.3 que establece: **“Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley”**. Para la procedencia del anterior derecho se requiere no menos de 500,000 firmas acreditadas. Además, se exceptúa de iniciativa popular las leyes orgánicas, las tributarias, las de carácter internacional y las referentes a la prerrogativa de gracia.

El ordenamiento legal encargado de desarrollar la anterior disposición es la Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa, de 26 de marzo de 1984. Dicho ordenamiento se compone de quince artículos, cuyo contenido trataremos a continuación:

- Únicamente los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa, (art. 1)
- Se excluyen de la iniciativa legislativa, además de las materias mencionadas por la Constitución, aquellas cuya iniciativa reserva la Ley Fundamental a órganos concretos del Estado, (art 2).
- El escrito de presentación de la iniciativa debe contener el texto articulado del proyecto de ley, precedido por una exposición de motivos, un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley y una relación de los miembros que habrán de integrar una Comisión Promotora de la iniciativa, (art. 3).
- El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, de la documentación mencionada en el punto anterior, (art. 4).
- La Mesa se encargará de examinar la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad. Son causas de no admisión: que el proyecto verse sobre materias excluidas de iniciativa popular; no cumplir con los requisitos señalados en el artículo tercero, que el texto del proyecto comprenda materias diferentes carentes de homogeneidad entre sí, la previa existencia en alguna de las Cámaras de un proyecto o proposición de ley que se refiera al mismo objeto de la iniciativa popular; y el hecho de que la iniciativa sea igual o similar a otro proyecto presentado por los ciudadanos durante la legislatura en curso, (art 5)

➤ Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir el proyecto de ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo. En caso de que el Tribunal determine que no existe causa de inadmisión el procedimiento seguirá su curso, en caso contrario, la Mesa del Congreso dará dos opciones a los promotores, retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes, (art. 6).

➤ Una vez admitida la iniciativa por el Congreso, la Comisión Promotora iniciará la recepción de las 500,000 firmas constitucionalmente exigidas, para lo que se establece un plazo máximo de seis meses. La garantía de regularidad del procedimiento de recepción de las firmas se encomienda a la Junta Electoral Central, auxiliada por las Juntas Provinciales. Para tal efecto, la Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral Central, en papel oficio, los pliegos necesarios para la recopilación de firmas, los cuales deben reproducir el texto íntegro del proyecto. La Junta Electoral Central se encargará de sellar y numerar dichos pliegos, luego los devolverá a la Comisión Promotora para que inicie la recepción de firmas en ellos, (arts. 7 y 8).

➤ Junto a la firma del elector se anota su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito. Además, la firma debe autenticarse por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo Censo Electoral se halle inscrito el firmante, (art. 9).

➤ Las firmas también podrán ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora, (art. 10)

➤ Los pliegos que contengan las firmas recopiladas, a cada uno de los cuales se acompaña certificado que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad, se envían a la Junta Electoral Provincial para su comprobación y recuento inicial. A su vez, dicha Junta los remite a la Junta Electoral Central para su comprobación y recuento definitivos. Una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos, la Junta Electoral Central eleva al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas, (arts. 11 y 12)

➤ Una vez que el Congreso recibe la certificación de haberse recogido el número de firmas exigidas, el proyecto queda en condiciones de ser incluido en la orden del día del Pleno para su toma en consideración y normal tramitación parlamentaria, (art. 13)

➤ El decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso, que es el resultado de la disolución de las Cámaras, puede no afectar a la iniciativa popular ya en tramitación parlamentaria, aunque es posible reiniciar ésta si las Cámaras así lo acuerdan, (art. 14).

➤ Finalmente, se establece una compensación estatal a la Comisión Promotora por los gastos realizados, siempre y cuando se alcance el número de firmas exigidas para que prospere la iniciativa. La Comisión Promotora deberá justificar dichos gastos y la compensación no podrá exceder de treinta millones de pesetas, (art. 15).

Por lo que respecta al referéndum, la Constitución española establece las siguientes modalidades: consultivo, constitucional, de ratificación de iniciativa autonómica y de aprobación y modificación de Estatutos de Autonomía.

El referéndum consultivo se regula en el artículo 92.1. que prescribe que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos El Rey es el único facultado para convocarlo, pero éste requiere a su vez que medie una propuesta del Presidente del Gobierno, y que ésta haya sido aprobada por el Congreso de los Diputados.

El referéndum constitucional se prevé: 1) para la ratificación final de reformas constitucionales, una vez que hallan sido aprobadas por las Cortes Generales y siempre que lo solicite, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, (art. 167); y 2) para ratificación final de reformas producto de una revisión total o parcial de la Constitución, siempre que afecten al Título Preliminar (soberanía, forma política del Estado, lengua oficial, bandera, partidos políticos, sindicatos, fuerzas armadas y poder público), al Capítulo II, Sección 1ª del Título I (derechos fundamentales y libertades públicas) y al Título II (referente a la Corona), (art. 168).

El referéndum para la ratificación de iniciativas autonómicas se contempla en el artículo 151 constitucional y se practica cuando las provincias desean formar Comunidades Autónomas. El mencionado precepto también regula la aprobación por referéndum de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

El referéndum para aprobar la modificación de los Estatutos de Autonomía, se señala en el artículo 152 constitucional.

Las condiciones y procedimientos para la práctica de las mencionadas modalidades de referéndum se legislan en la llamada Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, de 2 de enero de 1980. El anterior ordenamiento se compone de diecinueve artículos, sin embargo, para los efectos del presente trabajo, sólo tocaremos los puntos mas relevantes.

La mencionada Ley Orgánica especifica que el Estado es el único que puede autorizar la convocatoria a referéndum en cualquiera de sus modalidades, correspondiendo únicamente al rey, mediante Real Decreto, realizar dicha convocatoria El Real Decreto debe contener el texto íntegro del proyecto o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalar claramente la pregunta o preguntas que habrán de responder los electores y determinar la fecha en que se vaya a celebrar la votación.

A fin de difundir la convocatoria, el Decreto debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado, en los Boletines Oficiales de todas las provincias españolas, de las Comunidades Autónomas y de las provincias afectadas por la celebración del referéndum. Asimismo, la convocatoria se difundirá en los diarios nacionales o locales de mayor circulación; en los tableros de edictos de la totalidad de los Ayuntamientos afectados, cuando sea el caso; en las representaciones diplomáticas, consulares y en radio y televisión.

La Ley Orgánica señala que no podrá celebrarse referéndum alguno durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en los territorios que abarque la consulta; ni tampoco en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración, en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o bien, de la celebración de otro referéndum.

El procedimiento de referéndum se sujeta, en general, al régimen electoral español.

Luego de la publicación del Real Decreto de convocatoria se procederá a constituir las Juntas Electorales y los Grupos Políticos presentarán ante ellas las propuestas para la designación de los vocales correspondientes para cada una de ellas. Una vez constituidas se ordenará la publicación de su constitución en el Boletín Oficial del Estado o en el de la provincia, según sea el caso. La fijación del número y límites de las secciones en que se distribuirán los votantes de cada circunscripción también se realizará por las Juntas Electorales Provinciales.

Previa celebración de un referéndum deberá llevarse a cabo una campaña de propaganda. Durante ella, los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sin embargo, sólo tendrán derecho al uso de dichos espacios los Grupos Políticos con representación en las Cortes Generales. En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional, y en este caso los Grupos Políticos se beneficiarán de los espacios gratuitos en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales. En las restantes modalidades de referéndum los espacios se concederán en emisiones, en horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum y de igual forma los Grupos Políticos gozarán de ellas en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, en la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma o en cualquiera de las Diputaciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial que abarque el referéndum.

La duración de la campaña de propaganda no podrá ser inferior a diez días, ni superior a veinte y deberá finalizar a las cero horas del día anterior a la celebración del referéndum.

Los electores deberán emitir su voto en papeletas que contendrán impreso el texto de la consulta y en donde plasmaran su decisión mediante un sí o no.

El escrutinio se efectuará por las Juntas Electorales Provinciales correspondientes, quienes proclamarán los resultados y los comunicaran a la Junta Electoral central a fin de que sea ésta, a través de su Presidente, quien declare oficialmente los resultados. Luego serán comunicados al Presidente del Gobierno, a los Diputados y a los Senadores.

Los resultados también se publicaran en el Boletín Oficial del Estado, en los Boletines Oficiales de las Provincias ó en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, según sea el caso.

Finalmente la Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum especifica que contra los acuerdos de las Juntas podrán interponerse los recursos e impugnaciones señaladas en la legislación electoral general. Los únicos legitimados para interponerlos serán los representantes de los Grupos Políticos y en los referéndums sobre iniciativa del proceso autonómico, estarán también legitimadas las Corporaciones Locales en cuyo territorio se haya celebrado la consulta. Conocerán de estos recursos o impugnaciones las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales y contra la sentencia que emitan no procederá ningún otro recurso.

Con relación al plebiscito, la Constitución española únicamente lo menciona en la segunda disposición transitoria, estipulando que si algún territorio en el pasado hubiere plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenta, al tiempo de

promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrá, entre otras cosas, convocar a referéndum para aprobar su Estatuto de Autonomía.

Como se puede observar la institución del plebiscito en la Ley Fundamental española no esta muy clara

## 1.2. FRANCIA.

La Constitución francesa de 1958 fue aprobada por referéndum del cuerpo electoral. Hoy en día contempla a dicha institución en sus artículos 11 y 89.

En el primero de ellos se otorga al Presidente de la República la facultad discrecional de convocar a referéndum, mediando la solicitud conjunta del Primer Ministro, de los Diputados y de los Senadores, misma que deberá formularse mientras duren las sesiones.

Las materias que pueden someterse a referéndum son: cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o que implique la aprobación de un acuerdo por la Comunidad, así como los que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución incidiere sobre el funcionamiento de las instituciones. Además, el texto que habrá de someterse a referéndum del electorado es elaborado por el Presidente de la República

Los resultados del referéndum tienen carácter obligatorio y el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los quince días siguientes a la votación.

La práctica del referéndum francés se asocia con la figura del Presidente De Gaulle, por haberlo utilizado para consolidar y dar legitimidad a su régimen. Además, el referéndum francés, tal y como esta regulado, ha permitido el fortalecimiento de la institución presidencial y se ha transformado en voto de confianza para la toma de decisiones presidenciales, es decir, en plebiscito.

En opinión de Jean Francois Prud'Homme<sup>57</sup>, De Gaulle uso el referéndum de manera ilegal, pues la Constitución prevé que la iniciativa debe provenir del Primer Ministro y de las Asambleas Legislativas, y no del Presidente. Además, el citado doctrinario considera que existe una gran imprecisión en cuanto a los temas que deben ser sometidos a la aprobación pública, opina que en la práctica Francia ha utilizado al referéndum como plebiscito ya que ha tenido una función esencialmente política.

El artículo 89 de la Ley Fundamental francesa establece el referéndum para la aprobación final de reformas constitucionales

Por lo que se refiere a la iniciativa popular, hasta la fecha sólo existen proyectos para introducirla.

---

<sup>57</sup>Consulta Popular y Democracia Directa. México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, n. 15, 1997, pág. 40.

### 1.3. ITALIA.

La Constitución italiana de 1945 regula las instituciones de iniciativa popular y referéndum

El artículo 71 establece que para el ejercicio de la iniciativa popular debe presentarse a las Cámaras un proyecto de ley articulado y acompañado por la firma de no menos de 50,000 personas, mismas que deben tener la calidad de electores y estar inscritas en el padrón electoral para la elección de la Cámara de Diputados.

Con relación al referéndum, la Ley Fundamental italiana lo consagra tanto en materia constitucional como legal.

Para el referéndum constitucional se requiere que las Cámaras hayan aprobado la reforma en segunda votación por mayoría absoluta, estableciendo una “vacatio” de tres meses, dentro de los cuales se otorga legitimación para exigir el referéndum a: un quinto de los miembros de cada Cámara, quinientos mil electores o cinco Consejeros Regionales.

El referéndum legislativo tiene por objeto la abrogación de textos legales vigentes. Para ello, el artículo 75 estipula que el Presidente de la República debe convocar a referéndum acerca de la abrogación total o parcial de una ley o de un acto que tenga valor de ley. Sin embargo, se excluyen de esta clase de referéndum, las leyes tributarias, las de presupuesto, y las que faculten al Presidente de la República para emitir decretos de amnistía o para ratificar tratados internacionales.

A fin de comprobar que sea un amplio porcentaje de ciudadanos los que efectivamente desean la abrogación de la norma en cuestión, se exige que en el referéndum hallan participado la mayoría de los electores y que la mayoría de sus votos válidos expresados hallan sido en contra del ordenamiento.

En caso de que el pueblo se pronuncie a favor de la abrogación, ésta tendrá los mismos efectos que cualquier otra hecha por el órgano legislativo y sólo se proyectaran hacia el futuro. Si el resultado del referéndum fuese negativo, no podrá proponerse otro hasta después de cinco años.

El artículo 132 constitucional prevé la aprobación por referéndum de las “leyes constitucionales” o “leyes ordinarias” que se hagan necesarias para reajustar la realidad territorial luego de una fusión o creación de regiones.

### 1.4. SUIZA.

Las instituciones de democracia semidirecta que se regulan en este país son el referéndum y la iniciativa popular. El primero puede ser obligatorio o facultativo.

El referéndum obligatorio sé práctica para toda reforma a la Constitución Federal y para los tratados internacionales que impliquen el ingreso a una organización internacional. En estos casos la aprobación requiere una doble mayoría, la de los sufragios expresados y la de los



Cantones.

El referéndum facultativo es aquel que puede practicarse sobre cualquier proyecto de ley, siempre y cuando lo pidan 50,000 ciudadanos u ocho Cantones. Se exceptúan de este tipo de referéndum las leyes sobre presupuesto, las financieras y aquellas que las Cámaras hayan declarado urgentes por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros.

El derecho de iniciativa popular lo tienen los ciudadanos únicamente en materia constitucional, es decir, para proponer cambios constitucionales, pero no en materia de leyes ordinarias. Para su ejercicio se requieren 100,000 firmas recogidas en un período de 18 meses. Los promotores de las iniciativas son responsables de formular el contenido del proyecto. Como en el caso de los referéndums constitucionales, la aprobación requiere una doble mayoría, la de los votantes y la de los Cantones.

No sólo en el ámbito federal se contempla el referéndum y la iniciativa popular, sino también en el ámbito cantonal. En los Cantones también es obligatorio el referéndum para la aprobación de reformas constitucionales, sin embargo, tratándose de leyes, a diferencia del ámbito federal, el referéndum puede ser obligatorio o facultativo. Con relación a la iniciativa popular, puede ejercerse no sólo en el ámbito constitucional sino en materia de legislación ordinaria, lo cual no es posible en el ámbito federal.

Los resultados prácticos obtenidos del ejercicio del referéndum e iniciativa popular son los siguientes.

**Referéndum obligatorio:** de los 145 convocados hasta 1992, en 103 han sido aceptadas las propuestas del gobierno, es decir, en más del 70% de los casos.

**Referéndum facultativo:** desde los años setenta hasta la fecha ha aumentado su celebración, sin embargo, sólo en el 7% de los casos en que sería posible se solicita su práctica. El 44% de los referéndums celebrados han aprobado el proyecto presentado por el gobierno. En opinión de Neidhart, “el referéndum facultativo es un instrumento más utilizado para bloquear las decisiones del Parlamento que para promover cambios, circunstancia que, de nuevo, refuerza el carácter conservador del sistema”.<sup>58</sup>

**Iniciativa popular:** sólo una minoría llega a ser aprobada, entre 1891 y 1990 se presentaron 183 iniciativas en el ámbito federal, se votaron 105 y sólo se aprobaron 10.

En palabras de Anduiza Perea, del uso de las instituciones suizas que comentamos se puede concluir que: “la elite política sale de ellas con un notable éxito: se aprueban pocas iniciativas, se cuestiona su labor relativamente poco a través de los referendos facultativos y se aprueban la inmensa mayoría de los referendos obligatorios”.<sup>59</sup>

En relación a la participación de los electores se ha observado una baja con el transcurso del tiempo, en 1945 participaba alrededor del 60% del electorado; mientras que a la fecha se tiene

<sup>58</sup> Cit. por Eva Anduiza Perea *Consocialismo y Democracia Directa en Suiza*. Revista de Estudios Políticos. N. 85, julio-septiembre de 1994. Editada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, pág. 89.

<sup>59</sup> Op. Cit. Pág. 90.

una participación del 40%

Las críticas más comunes a la práctica de la democracia semidirecta en Suiza son en el sentido de que al recurrir de manera tan frecuente a la consulta del electorado, crea en él cierto cansancio que se refleja en una baja participación; la formulación de las preguntas ha sido ambigua y difícil de entender; y, la intención democrática de las instituciones de democracia semidirecta se ve disminuida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo.

## **2. AMERICA.**

Por lo que respecta a nuestro continente, la gran mayoría de los países regulan las instituciones del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, lo cual revela la importancia que poco a poco han ido cobrando los mecanismos de democracia semidirecta.

Entre los países que regulan las instituciones que hoy nos ocupan encontramos a Uruguay, Guatemala, Costa Rica, Chile, Colombia, Brasil, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Perú, Panamá, Cuba, Nicaragua y Argentina. En América del Norte, Estados Unidos y Canadá.

Para los fines del presente trabajo nos bastara con tener un panorama general y con estudiar sólo algunos casos concretos

**El referéndum para la aprobación de reformas constitucionales esta consagrado en las constituciones de:** Uruguay, Guatemala, Chile, Colombia, Panamá, Ecuador, Cuba, Paraguay, Perú<sup>60</sup> y Venezuela; en Argentina se contempla el referéndum únicamente para leyes

**La iniciativa popular para la formación de las leyes y la reforma constitucional se práctica en:** Uruguay, Guatemala (sólo para reforma constitucional), Colombia, Brasil (sólo para la formación de leyes), Paraguay, Cuba (sólo para formación de leyes), Venezuela (sólo para la formación de leyes), Argentina (sólo para la formación de leyes), y Perú (iniciativa para la formación de leyes).

**El plebiscito se regula en los países de:** Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Uruguay, entre otros.

### **2.1. BRASIL.**

La Constitución brasileña establece en su artículo 14 que la soberanía nacional será ejercida por sufragio y a través del plebiscito, el referéndum e iniciativa popular, mismos que son reglamentados por una ley orgánica

Mediante plebiscito los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, (art. 18.).

Se otorga el derecho de iniciativa popular para la formación de las leyes (art. 61, inciso 2),

---

<sup>60</sup> La misma Constitución peruana fue aprobada por referéndum del día 31 de octubre de 1993.

teniendo tal derecho el 1% del electorado. El proyecto de ley debe presentarse a la Cámara de Diputados, debiendo pertenecer el electorado promovente por lo menos a cinco Estados y con no menos de tres décimos de electores de cada uno de ellos.

Por mandato del artículo segundo transitorio constitucional, debía celebrarse un plebiscito el 7 de septiembre de 1993, con el propósito de que el pueblo se decidiera por una República constitucional o por una Monarquía constitucional y por el sistema de gobierno (parlamentario o presidencial). Finalmente el plebiscito se adelantó y se llevó a cabo el 23 de abril de 1993, resultando triunfante la forma republicana de gobierno y el sistema presidencialista.

## 2.2. CHILE.

El caso de este país resulta interesante porque la única palabra que utiliza su Constitución es la de plebiscito, aunque, en términos estrictos, se trata de referéndum.

El plebiscito chileno procede para reformas constitucionales cuando no se pongan de acuerdo en ellas el Presidente y el Congreso. Si el Presidente rechaza totalmente un proyecto aprobado por las Cámaras, pero éstas insisten por las tres cuartas partes de sus miembros, aquel tendrá dos opciones, promulgar dicho proyecto o consultar a los ciudadanos mediante plebiscito; lo mismo ocurrirá cuando el proyecto sea rechazado parcialmente pero el Congreso insista en él por los dos tercios de sus miembros, (art. 117).

Las reformas constitucionales tendientes a modificar las normas sobre plebiscito, disminuir facultades del Presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los Parlamentarios, no podrán someterse a plebiscito, (art. 118).

La convocatoria a plebiscito se efectuará mediante Decreto Supremo y dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas. Sin embargo, en caso de que el Presidente no expida la convocatoria respectiva en el plazo citado, se promulgará el proyecto aprobado por el Congreso.

Cabe señalar que en el caso de rechazo parcial del proyecto, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

Una vez que el proyecto es aprobado por la ciudadanía debe ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a la comunicación del resultado hecha al Presidente de la República.

Es importante señalar que la misma Constitución de Chile tuvo que ser sometida a plebiscito para poder entrar en vigencia.

En Chile el término plebiscito se aplica para todo tipo de consulta hecha al pueblo, ejemplo de ello son los plebiscitos efectuados en 1988, para que Augusto Pinochet siguiera en el poder y el de 1989 que lo obligó a dejarlo.

### 2.3. URUGUAY.

La Constitución uruguaya prevé las figuras de referéndum, iniciativa popular y plebiscito. Al igual que en otros países no se distingue con claridad entre referéndum y plebiscito.

El artículo 79 constitucional señala que el 25% de los electores podrá interponer, dentro del año siguiente de su promulgación, el referéndum contra leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Como podemos observar, en Uruguay el referéndum es del tipo que la doctrina ha llamado abrogativo.

El artículo 322, que trata sobre las facultades de la Corte Electoral, señala en su inciso "C" que la mencionada Corte es **"juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum"**.

El plebiscito se establece en el artículo 331 constitucional para los posibles casos de reforma total o parcial, aunque en realidad se trata de referéndum. El mismo precepto otorga la iniciativa popular para proponer reformas totales o parciales a la Constitución, requiriendo para ello que el 10% de los electores presente un proyecto articulado ante el Presidente de la Asamblea General.

La actual Constitución uruguaya de 24 de agosto de 1966 fue aprobada por plebiscito de 27 de noviembre del mismo año.

En el año de 1982 la dictadura militar sometió a plebiscito una nueva Constitución para reemplazar a la de 1966, la cual fue rechazada por el pueblo junto con la dictadura militar, manteniéndose así vigente la de 1966.

En 1989, se llevó a cabo el referéndum abrogativo contra la Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado, en el que el pueblo se pronunció por la continuidad de la misma.

### 2.4. HAITI.

Este país llama nuestra atención por ser un caso único debido a que su Constitución dispone en el artículo 283 que: **"Toda consulta popular tendiente a modificar la Constitución por la vía de referéndum está formalmente prohibida"**.

### 2.5. ECUADOR, PANAMA Y ARGENTINA.

En estos países también encontramos situaciones especiales que creemos oportuno mencionar.

Sólo en Ecuador y Panamá se pueden someter a referéndum tratados y convenios internacionales, lo que no se permite en la mayoría de los países. En Argentina ocurre algo similar debido a que en este país sí se permite la iniciativa popular en materia de tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

## 2.6. CANADA.

En este país se utilizan como sinónimos los términos plebiscito y referéndum.

El gobierno federal ha sometido en tres ocasiones iniciativas políticas a consulta nacional. Las diez provincias que componen Canadá también han hecho uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha utilizado con más frecuencia.

Los tres referéndums que tuvieron lugar a nivel nacional (1898, 1942 y 1992), se destacaron por su carácter excepcional ante situaciones calificadas como urgentes. Las mencionadas consultas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociadas a situaciones políticas difíciles, razón por la cual se dice que en Canadá el referéndum juega un papel mucho más político que legislativo.

En el año de 1992 el gobierno federal expide la Ley de Referéndum que vino a regular dicha figura, pues anteriormente las consultas federales se practicaban sin que existiera una regulación al respecto.

En el citado ordenamiento destacan los siguientes aspectos:

- El gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parezcan oportunos. La consulta puede aplicarse a todo el territorio o al número de provincias que determine el gobierno
- Las preguntas se formulan por el ejecutivo, debiendo ser aprobadas por las instancias legislativas, quienes tienen la facultad de enmendarlas.
- La consulta no puede coincidir con una elección general ni realizarse después de los 45 días de haberse anunciado.
- Los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5,000 dólares en la campaña. En este caso deben declarar sus egresos e ingresos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración. Existe un límite de gasto para los comités, el cual está determinado en función del número de inscritos en las listas de los distritos en los cuales operan.
- Se otorga tiempo gratuito en los medios de comunicación, mismo que se distribuye proporcionalmente por un árbitro de teledifusión nombrado por el gobierno, entre los partidarios de ambas opciones, es decir, entre los que están por el “sí” y los que están por el “no”.

El plebiscito más reciente en Canadá fue el practicado el 30 de octubre de 1995 en la provincia de Quebec, por medio del cual se sometió a la aprobación electoral la independencia de la mencionada provincia. Los resultados fueron 50.5% en contra y 49.5% a favor.

## **2.7. ESTADOS UNIDOS.**

Este país, junto con Suiza, es el que tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de democracia semidirecta. Estos sólo existen a nivel estatal y local, pero no a nivel federal. Al igual que en otras naciones, se entiende por plebiscito al género y por referéndum la especie.

Las constituciones de 23 Estados contemplan la iniciativa popular en alguna o algunas de sus modalidades. En 17 Estados se puede reformar la Constitución a través de la iniciativa popular. Mientras que en 21 Estados se pueden promulgar leyes vía iniciativa popular.

Mediante la iniciativa popular un grupo de ciudadanos puede presentar un proyecto en forma de petición, a condición de recoger las firmas del 8 al 10% del cuerpo electoral. En caso de iniciativa “directa”, el proyecto es votado por los propios electores, colocándolo en las boletas electorales, sin dar intervención alguna a los órganos legislativos; el caso más frecuente es el de iniciativa “indirecta”, en donde el proyecto es sometido a la Legislatura, si ésta lo rechaza, se procede a un referéndum.

El referéndum para la aprobación de enmiendas constitucionales existe en todos los Estados, con excepción de Delaware.

El referéndum legislativo se regula en treinta y seis constituciones estatales. En 25 Estados los votantes registrados pueden pedir un referéndum respecto de una ley promulgada por la legislatura estatal. En este caso, al presentar el número de firmas requerido para una petición se deja sin efecto la ley en cuestión, hasta que el electorado decida si debe aprobarse.

## **3. ENTIDADES DE LA REPUBLICA MEXICANA.**

Los mecanismos de democracia semidirecta también han ido cobrando importancia en diversos Estados de nuestra federación, que poco a poco los han incorporado a su régimen jurídico. Hoy en día, las entidades del país que establecen mecanismos de democracia semidirecta son, entre otras, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí y Tlaxcala.

### **3.1. CHIHUAHUA.**

En este Estado la iniciativa popular procede en materia de leyes y decretos, no así para proponer reformas constitucionales. El número de ciudadanos requerido es del 1% de los inscritos en el padrón electoral. El Congreso deberá dictaminar sobre las iniciativas que se le presenten a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que las reciba, (art. 68, fracción V de la Constitución).

El plebiscito se prevé para todos aquellos actos o decisiones del gobierno estatal, municipal o de los ayuntamientos, que se consideren trascendentales para la vida pública del Estado, municipio o ayuntamiento, según corresponda, (art. 93, f. XVI y 141). También se consultara a los electores mediante plebiscito en los casos de erección o supresión de municipios,

dentro de los límites de los existentes. (art. 64, f. XII). Podrán solicitar el plebiscito ante el Tribunal Estatal de Elecciones, el Gobernador del Estado, los ayuntamientos, el Congreso del Estado y, en el caso de erección o supresión de municipios, el 25% de sus electores, por conducto del Presidente Municipal. Cuando el plebiscito sea promovido por autoridades su resultado será vinculatorio, lo cual no ocurrirá cuando a nivel municipal lo promuevan los electores.

El referéndum chihuahuense es de carácter derogatorio, pudiendo ser total o parcial. Se aplica en materia legislativa y para adiciones o reformas constitucionales. En ambos casos se requiere, que dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación, lo soliciten el 5 y 10% de los electores respectivamente, ante el Tribunal Estatal de elecciones, (arts. 73 y 202 de la Constitución). Las leyes y las reformas o adiciones constitucionales necesitan ser ratificadas por más del 50% de los electores participantes, en caso contrario, quedaran derogadas.

El referéndum no sólo tiene aplicación estatal, sino también municipal (para ratificación de leyes y reglamentos) y en los ayuntamientos (para ratificación de reglamentos).

### **3.2. ESTADO DE MEXICO.**

La Constitución de esta entidad prevé únicamente el referéndum (art. 14) y la iniciativa popular (art. 51).

El mencionado ordenamiento señala dos clases de referéndum, el constitucional, cuando se trate de reformas o adiciones a la Ley Fundamental, y el legislativo, cuando se trate de leyes expedidas por la Legislatura. En ambos casos el referéndum puede ser total o parcial, según se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado o sólo una parte del mismo. Además, quedan excluidas de referéndum las disposiciones de carácter tributario o fiscal.

El referéndum podrá ser propuesto por el Gobernador del Estado, (dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que el titular del Ejecutivo haya recibido el decreto en el que se contenga la reforma o adición a la Constitución o la ley aprobada por la Legislatura), o por los ciudadanos. En este último caso se requiere la petición de por lo menos el 20% de los electores, (dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación en la Gaceta del Gobierno, del decreto que contenga la reforma o la adición constitucional o la ley aprobada por la Legislatura)

La Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala, entre sus puntos más importantes, la creación del llamado Consejo Estatal para el Referéndum, integrado por el Secretario General de Gobierno, tres diputados, tres ciudadanos mexiquenses y un notario público. El anterior organismo es el encargado de convocar, preparar, desarrollar, vigilar y calificar el proceso de referéndum.

La citada ley determina que un referéndum será válido sólo cuando en él haya participado por lo menos el 20% de los electores. Además, se tendrá por aprobada la reforma o adición constitucional o la expedición de la ley, cuando la mayoría de los ciudadanos que hayan participado en el referéndum, se hubieren expresado en sentido afirmativo. En caso contrario, el Gobernador del Estado solicitará a la Legislatura la correspondiente derogación o abrogación de las disposiciones que fueron objeto del referéndum.

Por lo que respecta a la iniciativa popular, ésta se contempla como un derecho de los ciudadanos del Estado para iniciar leyes y decretos en todas las ramas de la administración.

### 3.3 GUERRERO.

La Constitución estatal dispone únicamente en su artículo 25 que: “El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales”.

Como podemos observar, en el citado precepto se habla de referéndum, sin embargo, en los términos que se regula se asemeja más al plebiscito. Además, llama nuestra atención el hecho de que exista la posibilidad de practicar referendums en asuntos fiscales, lo que en la mayoría de los casos se excluye

### 3.4. JALISCO.

La Constitución estatal contempla los tres mecanismos que venimos estudiando: la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

Los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, siempre y cuando estén inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos de la entidad. Para el ejercicio de tal derecho se requiere que, por lo menos el 5% del total de electores registrados, presenten el respectivo proyecto ante el Congreso. Este último tendrá que dictaminar dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que la propuesta hubiere sido turnada por el pleno a la comisión correspondiente, (art. 28, fracción V).

El referéndum jalisciense es derogatorio, total o parcial y podrá practicarse en tres casos:

➤ Para leyes que expida el Congreso y que sean trascendentales para el orden público o interés social, excluyendo las leyes contributivas y las orgánicas de los poderes del Estado, (art. 34)

La solicitud a referéndum debe presentarse ante el Consejo Electoral del Estado, ya sea por el 1% de ciudadanos inscritos en el Registro ya mencionado, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su publicación; o por el Poder Ejecutivo, dentro de los 20 días siguientes a la fecha de su publicación

Para que las leyes objeto de referéndum puedan ser derogadas es necesario que en él hayan participado como mínimo el 40% de los electores inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos, y de ellos más del 50% emita su voto en contra del ordenamiento de que se trate

El referéndum derogatorio deberá practicarse antes de la entrada en vigor del ordenamiento legal, para ello se establecen dos reglas: si dentro de los primeros treinta días no se solicita el referéndum, la ley quedará firme y entrará en vigor; en caso contrario, la vigencia de la ley



quedará en suspenso, hasta la obtención de los resultados.

➤ Para reglamentos y decretos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo, que sean trascendentales para el orden público o interés social, excepto los de carácter contributivo, (art. 47)

En este caso, la solicitud ante el Consejo Electoral del Estado podrá hacerse por el 2.5% de electores inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su publicación; o por el Congreso del Estado dentro del mismo plazo.

El porcentaje de participación requerido para derogar el reglamento o decreto es el mismo que para el referéndum legislativo.

También en este caso el referéndum deberá practicarse antes de la entrada en vigor del reglamento o decreto, aplicándose al respecto las mismas reglas de vigencia que en el referéndum legislativo.

➤ Para reformas y adiciones constitucionales, (art. 117). En este caso se aplicaran las mismas disposiciones que para el referéndum de leyes, con la única diferencia de que los ciudadanos solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del Estado.

El plebiscito se contempla a nivel estatal y municipal (artículos 50, fracción V y 84, respectivamente). En el primer caso, procede para actos o decisiones del titular del Ejecutivo considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado. El plebiscito estatal podrá ser solicitado por el Gobernador o por el Poder Legislativo. En el segundo caso, procede para actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de una obra pública o enajenación del patrimonio municipal. El plebiscito municipal podrá ser solicitado por el Presidente Municipal, por el Cabildo o por el 5% de electores residentes en el municipio, cuando la población sea inferior a trescientos mil, cuando exceda de dicho número se requerirá el 3% de los electores.

### 3.5. SAN LUIS POTOSI.

La Constitución del Estado contempla el referéndum (art. 38), el plebiscito (art. 39) y la iniciativa popular (art. 61).

El referéndum se prevé para la aprobación o rechazo de reformas, adiciones o derogaciones constitucionales o de leyes que expida el Congreso Estatal, siempre que sean trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal. El referéndum puede ser total o parcial, según abarque el texto íntegro o sólo una parte de él.

Pueden solicitar el referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la publicación del ordenamiento en cuestión, el Gobernador del Estado o los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Tratándose de éstos últimos se requiere el 10%, cuando el referéndum sea en materia constitucional y el 7.5% cuando sea en materia legislativa.

Cuando el ordenamiento sometido a referéndum sea rechazado por los electores, el Gobernador solicitará al Congreso Estatal la correspondiente derogación o abrogación

El plebiscito se señala para actos trascendentales o de especial interés para la vida en común y corresponde solicitarlo a.

- El Gobernador del Estado, para los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismos públicos o privados
- El Congreso del Estado, para los actos que pretenda realizar con relación a la formación, supresión o fusión de municipios.
- A los ayuntamientos, sobre actos que pretendan efectuar o convenios que vayan a celebrar con otros municipios, entidades o particulares
- A los ciudadanos, respecto de los actos que el Ejecutivo del Estado o los ayuntamientos vayan a realizar. En este caso, es necesario la solicitud de por lo menos el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o del municipio o municipios, según corresponda.

La solicitud deberá presentarse ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, que será el encargado no sólo de convocar, preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de plebiscito sino también los de referéndum

Cuando el plebiscito haya sido promovido por autoridades, sus resultados serán obligatorios, pero si lo promovieron los ciudadanos, los resultados sólo tendrán carácter de recomendación para la autoridad.

Por lo que respecta a la iniciativa popular, la Constitución únicamente menciona que los ciudadanos del Estado tienen derecho a iniciar leyes, dejando los demás detalles al Reglamento Interior del Congreso.

### **3.6. TLAXCALA.**

En términos del artículo 12 de la Constitución estatal, la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum son prerrogativas de los ciudadanos

En relación a la iniciativa popular, el mencionado precepto señala que los ciudadanos pueden presentar iniciativas ante el Congreso, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior. Lo único que detalla la Constitución al respecto es que las iniciativas deberán ser consideradas en el siguiente período ordinario de sesiones.

Por lo que respecta al referéndum, el artículo 48 Bis constitucional lo regula en materia de leyes y decretos, exceptuando los de carácter tributario. Para que se lleve a cabo se necesita la solicitud de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado, misma que deberá efectuarse dentro de los 45 días naturales siguientes a la iniciación de su vigencia.

En lo tocante al plebiscito, el mismo artículo 48 Bis, lo contempla como facultad del Poder Público Estatal, es decir, de los órganos de gobierno, a través del cual se podrá someter a consulta de los ciudadanos los actos que serán determinados por una ley reglamentaria. También se prevé el plebiscito en caso de constituir un Municipio (art. 21), para lo cual la solicitud deberá correr a cargo de por lo menos las dos terceras partes de los electores residentes en el Municipio o Municipios involucrados.

El Instituto Electoral de Tlaxcala será el encargado de realizar el referéndum y el plebiscito. Además, se señala que habrá de expedirse una ley que reglamente con detalle ambos mecanismos de democracia semidirecta.

## CAPITULO CUARTO INICIATIVA POPULAR Y PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El día 22 de agosto de 1996 se reformaron diversos preceptos de nuestra Constitución Política, entre ellos el artículo 122 referente al régimen jurídico de gobierno del Distrito Federal. Los principales aspectos de reforma al artículo señalado fueron:

- El gobierno del Distrito Federal dejó de estar únicamente a cargo de los Poderes Federales, ahora también concurrirían a él los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos prescritos por la Ley Fundamental.
- Se señalaron claramente las atribuciones que habían de tener en la Ciudad de México el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, disponiendo que el primero legislaría en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente atribuidas a la Asamblea Legislativa
- Para el ejercicio de la función legislativa local se estableció la creación de la llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal con mayores atribuciones que la anterior Asamblea de Representantes.
- Se estipuló la creación de un órgano ejecutivo local, unipersonal, denominado Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien sería el titular de la administración pública local y se elegiría por votación libre, directa y secreta.
- Se ordenó la elección directa de los titulares de órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales (hoy delegaciones políticas) en que se divide el Distrito Federal a partir del año 2,000
- Se encargó la función judicial del fuero común en el Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y a los órganos que establecería el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Se previó la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para dirimir controversias entre particulares y autoridades de la administración pública del Distrito Federal.
- Se determinó que el Ministerio Público del Distrito Federal estaría presidido por un Procurador General de Justicia del Distrito Federal, cuyo nombramiento estaría sujeto a los términos que especificaría el Estatuto de Gobierno.
- El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal se atribuyó al Presidente de la República, determinándose que el nombramiento y la remoción del servidor público que estaría a su cargo se haría en los términos señalados en el Estatuto de Gobierno
- Se señaló la creación de un sistema de coordinación metropolitana a fin de permitir la planeación, ejecución y operación de obras y servicios públicos.

A consecuencia de la anterior reforma se hizo necesario modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con el propósito de adecuarlo a la nueva situación jurídica creada para la Ciudad de México. Atendiendo a ello, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elaboró y presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, misma que fue aprobada, publicándose las respectivas reformas en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1997.

Para los fines del presente trabajo las anteriores reformas al Estatuto de Gobierno resultan esenciales, pues dentro de ellas estuvo la incorporación de dos instituciones de democracia semidirecta la iniciativa popular y el plebiscito, a través de las cuales se buscaba una mayor participación de la ciudadanía.

## 1. INICIATIVA POPULAR.

Esta figura jurídica se establece en el artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, concretamente en su fracción IV, que dispone: “...**los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma**”.

Sin embargo, se excluyen ciertas materias de iniciativa popular:

- Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y
- Aquellas otras que determinen las leyes.

Como podemos observar, las materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular son similares a las excluidas en la mayoría de los países que consagran este derecho. De igual manera, las razones expresadas para excluir las citadas materias son similares y consisten en que dichos ordenamientos son complejos en cuanto a su elaboración, conformación e implicaciones, por ello no sería viable ni conveniente que los ciudadanos elaboraran iniciativas en esas áreas. Además, los ciudadanos podrían oponerse a las leyes fiscales, privando al Estado de los recursos que necesita, por ello debe anteponerse el interés público al interés particular.

Ahora bien, se nos dice que los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar iniciativas de ley en aquellas materias en que tenga competencia la Asamblea Legislativa, pero ¿cuáles son esas materias?. Corresponde al artículo 42 del Estatuto de Gobierno señalar, en veintisiete fracciones, las materias que son competencia de la Asamblea. Sin embargo, tomando en cuenta las exclusiones hechas por el artículo 46, nos atrevemos a concluir, desde nuestro particular punto de vista, que de las veintisiete materias en que tiene competencia la Asamblea sólo en seis de ellas procede la iniciativa popular:

1 Expedición de disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos, (fracción X).

2. En las materias civil y penal, derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio, (fracción XII).

3 Protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social, y la previsión social, (fracción XIII).

4 En materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas, y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, (fracción XIV).

5 Prestación y concesión de los servicios públicos; servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios, (fracción XV).

6 Fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa, (fracción XVI).

Creemos oportuno señalar quiénes son los ciudadanos del Distrito Federal: los varones y mujeres que además de tener la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años, tengan un modo honesto de vivir y posean la calidad de vecinos u originarios del mismo. Ahora bien, son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses, en tanto que son originarios de él, las personas que hayan nacido en su territorio. Lo anterior con fundamento en los artículos cuarto, quinto y sexto del Estatuto de Gobierno y treinta y cuatro de nuestra Ley Fundamental.

Continuando con la regulación que hace el artículo 46 de la iniciativa popular, comentaremos que también señala la creación de una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia del proyecto presentado, cuyo propósito será verificar el cumplimiento de los requisitos que deberá cumplir el proyecto, mismos que serán determinados por una ley que habrá de expedirse. En caso de no cumplirse dichos requisitos, la iniciativa presentada será desechada. Además, no se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Los puntos anteriores son los únicos que se establecen para el ejercicio de la iniciativa popular en el Distrito Federal. Como podemos observar, la regulación hecha por el artículo 46, fracción IV, es muy vaga, ya que se dejan los detalles a una determinada ley y mientras ésta no se expida no podrá llevarse a la práctica ninguna iniciativa popular.

El Estatuto de Gobierno no señala cual habrá de ser el número de ciudadanos requerido para el ejercicio de la iniciativa popular, por lo que tocará a la ley respectiva determinar este importante aspecto.

## 2. PLEBISCITO.

El artículo 68 del Estatuto de Gobierno es el encargado de contemplar esta figura al señalar que: **“A través del plebiscito el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal...”**.

Como vemos, el plebiscito es una facultad discrecional del Jefe de Gobierno, pues sólo él podrá convocarlo, *siempre y cuando, según su criterio*, los actos o decisiones que pretenda realizar sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

No todos los actos o decisiones del Jefe de Gobierno podrán someterse a plebiscito ya que se excluyen del mismo:

- Las materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal,
- Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
- Las demás que determinen las leyes.

Las razones por las cuales se excluyen las anteriores materias son las mismas que mencionamos para el caso de las materias exceptuadas de iniciativa popular.

En relación al procedimiento que habrá de seguirse para la práctica de un plebiscito, se establece como primer paso, que el Jefe de Gobierno deberá expedir una convocatoria con al menos noventa días de anticipación a la fecha de celebración. Esta convocatoria deberá ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en los principales diarios de circulación de la ciudad. En ella deberán contenerse los siguientes puntos: una explicación clara y precisa de los efectos que traería tanto la *aprobación como el rechazo* del acto o decisión que vaya a ser sometido a plebiscito; la fecha en que se verificará la votación y la pregunta o preguntas que habrán de aprobar o rechazar los electores.

Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el Jefe de Gobierno, es decir, tendrá que acatarlos, *siempre y cuando el plebiscito sea aprobado o rechazado* (según el caso) por la mayoría de votos válidamente emitidos y éstos correspondan cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del *Distrito Federal*.

Existen dos limitaciones en cuanto al tiempo en que podrá realizarse un plebiscito, la primera de ellas se refiere a que en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá llevarse a cabo ningún plebiscito durante el proceso electoral, ni durante los *sesenta días posteriores a su conclusión*; la segunda consiste en que no podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año.

La organización del procedimiento de plebiscito y la declaratoria de sus efectos correrán a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los términos que disponga la ley aplicable. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán

resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley respectiva.

Finalmente, en el artículo duodécimo transitorio del decreto por el que se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de fecha 4 de diciembre de 1997, se estipula que el Jefe de Gobierno no podrá convocar a ningún plebiscito hasta la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, lo que hasta la fecha no ha sucedido.

Una vez que hemos analizado la breve regulación que hace el Estatuto de Gobierno de la iniciativa popular y el plebiscito podemos afirmar que, aunque su incorporación a la vida jurídica del Distrito Federal halla sido desde diciembre de 1997, su operatividad práctica está sujeta, en ambos casos, a la expedición de una "ley" y a la creación del Instituto y Tribunal Electoral para la Ciudad de México, hechos que aún no han sucedido, razón por la cual ambos derechos siguen siendo letra muerta. Urge la expedición de las leyes correspondientes y que se creen los organismos electorales para el Distrito Federal, ya que de no ser así, todo quedará en una buena intención como ha sucedido desde el año de 1977 en que por primera vez se introdujeron el referéndum y la iniciativa popular para el Distrito Federal

### 3. TABLA COMPARATIVA DE AMBAS INSTITUCIONES.

INICIATIVA POPULAR	PLEBISCITO
- Es un derecho de los ciudadanos del Distrito Federal	- Es una facultad discrecional del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Su objetivo es la presentación por parte de los ciudadanos de proyectos de leyes	- Su objetivo es la aprobación o rechazo ciudadano de futuros actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Involucra a los ciudadanos con la función legislativa local.	- Involucra a los ciudadanos con la función ejecutiva local.
- Entraña la elaboración de leyes por los ciudadanos del Distrito Federal.	- Entraña el apoyo ciudadano a medidas o actos de gobierno del Distrito Federal.

### 4. APORTACIONES.

Nosotros pensamos que los siguientes puntos deben ser considerados por nuestros legisladores para la expedición de la ley que regulará la iniciativa popular en el Distrito Federal:

Toda vez que corresponderá a dicho ordenamiento determinar el número de ciudadanos



necesarios para promover una iniciativa popular, el legislador deberá tomar en consideración que la cantidad señalada no resulte demasiado excesiva, pues ello entorpecería la prosperación de las iniciativas populares debido a la dificultad que representaría el reunir un número excesivo de firmas, aunque también deberá estimar que el número indicado sea lo suficientemente representativo de la ciudadanía.

Otro factor a tomarse en cuenta y que también garantizaría una mayor representación ciudadana es que los electores que apoyaran con su firma una iniciativa popular pertenecieran a todas las Delegaciones Políticas, es decir, que dentro del número requerido de firmas ciudadanas se determinará un porcentaje a cubrir por cada Delegación.

Sería conveniente otorgar a los ciudadanos algún recurso para impugnar las decisiones de la Asamblea Legislativa sobre la no admisión de las iniciativas populares, así como señalar qué tiempo tendrá la Asamblea, a partir de que una iniciativa sea admitida, para tramitar todo lo referente a la misma, por ejemplo, a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciba.

Uno de los aspectos más importantes y con el que se debe tener el mayor cuidado es el concerniente a la autenticidad de las firmas ciudadanas, por lo que deberán establecerse los procedimientos adecuados para evitar la falsificación de firmas, por ejemplo, que los ciudadanos al momento de firmar también anoten su nombre, dirección y número de credencial de elector correspondiente al Instituto Electoral del Distrito Federal, debiéndose comprobar, además, la autenticidad de las firmas, mismas que podrían plasmarse en hojas elaboradas, controladas y foliadas por el propio Instituto Electoral, éste último tendrá un papel fundamental en la comprobación de la autenticidad de las firmas

En relación al plebiscito, consideramos que la ley que habrá de regularlo debe tomar en cuenta el aspecto referente a la difusión, ya que este punto es de gran importancia, para ello se deben prever campañas que den a conocer de manera clara y objetiva el contenido e implicaciones del plebiscito; conceder tiempo gratuito en los medios de comunicación a los partidarios de ambas posturas, es decir, a los que esten por el "sí" y a los que esten por el "no", distribuyéndolo equitativamente; y establecer ciertas reglas sobre los montos y origen de los recursos que los partidarios de cada opción habrán de utilizar para la difusión. También debe tomarse en consideración lo relativo a las preguntas que habrán de responder los ciudadanos pues de la manera en que estas se formulen depende en gran parte el resultado del plebiscito, por ello estas deben redactarse lo más claro posible y sin influir en la respuesta del elector.

## CONCLUSIONES.

1 El plebiscito, referéndum e iniciativa popular carecen de antecedentes históricos en nuestro país, tal y como lo pudimos comprobar luego del breve análisis de los principales períodos de nuestra historia y de las constituciones que han regido a México

2 Dichas instituciones han sido contempladas en el régimen jurídico del Distrito Federal con la reforma constitucional de 1977, artículo 73, fracción VI, Base Segunda; en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículos 52 al 59; y con la reforma constitucional de 1987, artículo 73, fracción VI, Base Cuarta, no obstante ello, su regulación fue insuficiente, ya que siempre se dejaron los detalles y procedimientos a otras leyes que debían expedirse, lo cual nunca se hizo, por tanto, jamás tuvieron una aplicación práctica.

3 Los llamados “plebiscitos ciudadanos” que se han efectuado en nuestro país (1993 y 1995) han carecido de valor jurídico, toda vez que la figura del plebiscito nunca ha estado reconocida por nuestra Constitución. Sin embargo, dichas consultas ciudadanas nos han servido como indicador de los obstáculos que tendremos que vencer para que las instituciones de democracia semidirecta puedan funcionar adecuadamente, no sólo en nuestro Distrito Federal sino a nivel nacional evitar manipulaciones de los partidos políticos; explicar a los ciudadanos, en primer lugar, qué es un plebiscito, una iniciativa popular o un referéndum, así como las implicaciones y consecuencias que traería el votar por tal o cual opción; e incrementar mayores campañas de difusión, en donde ésta sea clara y objetiva.

4 Los citados “plebiscitos” también han reflejado cierta inquietud ciudadana por participar cada vez más en las decisiones gubernamentales, hecho que debe ser tomado en cuenta por nuestras autoridades a fin de crear las condiciones propicias para ello y ahora sí, crear el marco jurídico adecuado y eficaz

5 Hoy en día las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular se encuentran ampliamente difundidas en el mundo, se observa que poco a poco más y más países las van incorporando a sus sistemas jurídicos, lo cual demuestra que la participación ciudadana comienza a tener mayor importancia. No sólo en Europa existen estas instituciones sino en la gran mayoría de los países de nuestro continente. En este sentido, podemos decir que nuestro país es uno de los pocos Estados que aún no adopta estos mecanismos a nivel federal, pues en las entidades federativas también empieza a observarse una mayor presencia.

6 Al estudiar el derecho comparado también pudimos comprobar que no por el simple hecho de que los Estados adopten instituciones de democracia semidirecta se garantiza una mayor democracia, todo depende de las circunstancias específicas de cada país y de la regulación que se haga de ellas. Prueba de lo anterior es que en algunas ocasiones estas figuras fueron utilizadas por dictadores para legitimar su régimen, o que en otros casos, se han utilizado como instrumentos políticos o para que ciertos grupos obtengan beneficios. Sin embargo, consideramos que si se salvan los inconvenientes que en ocasiones llegan a presentarse, las *instituciones de democracia semidirecta son una buena alternativa para hacer participar al pueblo en los asuntos gubernamentales.*

7. El plebiscito, referéndum e iniciativa popular son instituciones jurídicas y que al igual que

otras pueden tener ventajas o desventajas, ser eficaces o no, pero no debemos idealizarlas al grado de considerarlas como la solución a todos nuestros problemas o caer en el mito de creerlas la única manera de lograr una verdadera democracia, como en ocasiones se nos han querido presentar estos mecanismos.

8 Consideramos que el éxito de estas instituciones, si son introducidas dentro de nuestro sistema constitucional, como es la creciente tendencia, dependerá de una adecuada regulación jurídica, de evitar caer en demagogia, en aprovechamientos partidistas y, sobre todo, de ir adquiriendo experiencia en su ejercicio, ya que nosotros aun no la tenemos, y al ir adquiriéndola poco a poco podremos ir superando y corrigiendo las desviaciones, defectos o vicios que pudieran presentarse.

9. Por lo que respecta a la reciente introducción de la iniciativa popular y el plebiscito al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, podemos concluir que hasta el momento tales figuras han corrido la misma suerte que en las ocasiones anteriores en que se han incorporado mecanismos de democracia semidirecta en la Ciudad de México, es decir, no se ha podido efectuar ninguna iniciativa popular y ningún plebiscito en razón de que no se han expedido las leyes respectivas. Esperamos que dichas leyes se creen a la brevedad posible pues no queremos que una vez más resulten infructíferas las recientes reformas al Estatuto en esta materia, urge que empecemos a adquirir experiencia en el ejercicio de instituciones de democracia semidirecta.

10 Resulta criticable el hecho de que no se haya incorporado también el referéndum al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sobre todo si tomamos en cuenta que en las anteriores regulaciones si se contemplaba esta institución. Creemos que no debe omitirse el referéndum para el Distrito Federal y esperamos que pronto se le contemple como un mecanismo para la aprobación ciudadana de las leyes referentes al Distrito Federal.

11 A lo largo del desarrollo del presente trabajo nos pudimos dar cuenta de que siempre detrás de la incorporación que se ha hecho del plebiscito, referéndum e iniciativa popular en la legislación del Distrito Federal, ha existido la presión de los partidos de oposición, misma que se ha dado durante los procesos de reforma política que a través de los años se ha venido gestando para el Distrito Federal. Lo anterior significa que ante el reclamo que los partidos políticos hacían de mayores derechos políticos para los capitalinos, la respuesta era incorporar mecanismos de democracia semidirecta.

12 Debido a lo anterior, podemos considerar, desde nuestro particular punto de vista, que las incorporaciones que hasta el momento se han hecho del plebiscito, referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal han obedecido más que a consideraciones jurídicas a presiones políticas. Han sido la respuesta gubernamental para calmar los ánimos, debido a ello las regulaciones jurídicas elaboradas han sido oscuras, limitadas, condicionadas, de tal manera que aunque existan jurídicamente no puedan llevarse a la práctica.

13. Por último, los mecanismos de democracia semidirecta no se oponen, como hemos visto, al sistema representativo, sino que lo enriquecen y complementan

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12a ed. México, Editorial Porrúa, 1995, 1048 p.
- BORJA, Rodrigo de. Derecho Político y Constitucional. 2a. ed. México, F.C.E., 1991, 365 p.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, 1083 p.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 10a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, 696 p.
- LINARES QUINTANA Derecho Constitucional e instituciones políticas. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1970, 747 p.
- PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. 11a. ed. México, Editorial Porrúa, 1994, 717 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política: La proyección actual de la Teoría General del Estado 14a ed México, Editorial Porrúa, 1996, 798 p
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 31a ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 653 p.
- VENTURA SILVA, Sabino. Derecho Romano, Curso de Derecho Privado 20a. ed. México, Editorial Porrúa, 1995, 484 p.
- ZIMMERMAN, Joseph F. Democracia Participativa. México, Editorial Limusa, 1992, 238 p

### LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 82a. ed México, Editorial Porrúa, 1987, 126 p.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 120a ed. México, Editorial Porrúa, 1997, 147 p.
- CONSTITUCION POLITICA DE CHIAPAS. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, T. I. México, Imprenta de Galvan á cargo de Mariano Arévalo, 120 p
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998, 54 p.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación (29 de diciembre de 1976).

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1989, 60 p.

## ECONOGRAFIA

- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones. 4a ed. T VI México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1994.
- ANDUIZA PEREA, Eva. Consociacionalismo y Democracia Directa en Suiza. Revista de Estudios Políticos n. 85, julio-septiembre, 1994. Editada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 386 p.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Legislación vigente relativa a diversas formas de participación ciudadana en los estados de la República Mexicana (Compilación). 6 de octubre de 1997, 103 p.
- BIBLIOTECA DE TEXTOS LEGALES. Normas de Derecho Constitucional. 6a. ed. España, Tecnos, 1995.
- BURGOA, Ignacio Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 4a. ed. México, Editorial Porrúa, 1996, 485 p
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21a. ed. Vols III, V y VI. Argentina, Editorial Heliasta, 1989.
- CALVO DE LA PEÑA, Carlos Aspectos sociológicos para incluir el referéndum como requisito para reformar las decisiones políticas fundamentales de la Constitución. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM. México, 1994, 134 p
- CAZES, Daniel. "El plebiscito ciudadano mañana". La Jornada. (México, D.F., 20 de marzo de 1993) p. 9.
- COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, I LEGISLATURA. Iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1997, 54 p
- CONTRERAS, Adriana "Participaron 331 mil 180 personas". El Día, Vocero del Pueblo Mexicano, Metrópoli (México, D.F., 23 de marzo de 1993) p. 1.
- DURAN ABARCA, Washington Plebiscito de Nuevo Tipo y Constituyente. Lima, Perú, Universidad Mayor de San Marcos, Dirección Universitaria de Biblioteca y Publicaciones, 1978, 135 p.
- EL DIA, VOCERO DEL PUEBLO MEXICANO. "Los resultados del plebiscito no son representativos de la ciudadanía". (México, D.F., 23 de marzo de 1993) p. 6

- ELIZALDE, Triunfo. "Actividad ciudadana de carácter legal abogados" La Jornada (México, D.F., 27 de agosto de 1995) p. 3.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. 4. Ciudad de México. Editado por Enciclopedia de México-SEP, 1987.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Libros científicos, bibliográficos. Omeba. Tomos VI, XV Y XXII Buenos Aires, Argentina, Editorial Driskill, S.A., 1991.
- GARCIA, Carina, et. al. "El plebiscito, sin sustento jurídico, pero válido: expertos". El Día, Vocero del Pueblo Mexicano, Metrópoli. (México, D.F., 17 de marzo de 1993) p. 1-5.
- GARZA GRIMALDO, José Gilberto. Democracia Participativa Municipal. Editado por el H. Ayuntamiento Constitucional de Chilpancingo Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero, 1990, 381 p.
- GIL OLMOS "El EZLN debería transformarse en una fuerza política, opina 56.2%". La Jornada (México, D.F., 28 de agosto de 1995) p. 3
- "Más de 80 mil organizadores y 10 mil mesas en la consulta zapatista, hoy". La Jornada (México, D.F., 25 de agosto de 1995) p. 3.
- GIRAUD TORRES, Armando A. Contribución al estudio de la figura del referendo en el Derecho venezolano. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas. n. 91, Año XXXIX, Caracas, 1994. Editada por la Universidad Central de Caracas Venezuela, 138 p
- GOMEZ HERMOSILLO, Rogelio "¿Consultar a los ciudadanos?". La Jornada. (México, D.F., 26 de febrero de 1995) p. 22
- GONZALEZ GONZALEZ, Olga. La prensa escrita y el manejo de la información sobre el plebiscito para la democracia en el D.F. del 21 de marzo de 1993: (Reportaje). Tesis de Licenciatura en Periodismo y Comunicación, ENEP Acatlan, UNAM, Estado de México, 1996, 82 p.
- HERNANDEZ A, Carlos, et. al. "La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre 1992-abril 1993)". Estudios Políticos. n. 2. Cuarta época, enero-marzo, 1994. México. p. 127-137.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos D-H, P-Z e I-O. 7a. ed. México, Editorial Porrúa, UNAM, 1994.
- LA JORNADA "En la Consulta Nacional por la paz y la democracia, los ciudadanos vamos a votar por las siguientes preguntas:". (México, D.F., 25 de agosto de 1995) p. XI.
- "Llama el CCRI a participar en la Consulta Nacional de 6 preguntas" (México, D.F., 27 de agosto de 1995) p. 6.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J. "Plebiscito ¿y la legalidad?". El Día, Vocero del Pueblo Mexicano.

(México, D F., 26 de marzo de 1993) p. 15.

ORTIZ BORGES, Ernesto. Breves Consideraciones sobre el Referéndum. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Panamericana. México, 1995, 157 p.

PEREZ SOLA, Nicolás. Breve Análisis de las experiencias de referéndum en la V República francesa. Revista de Estudios Políticos. n 78, octubre-diciembre de 1992. Editada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 404 p.

PRUD'HOMME, Jean-Francois. Consulta Popular y Democracia Directa México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n. 15, 1997, 55p

QUESADA RADA, Francisco M. Democracia directa en las constituciones latinoamericanas un análisis comparado. Boletín Electoral Latinoamericano. n. XIV, julio-diciembre de 1995. Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 125 p.

RODRIGUEZ, Rosa Icela. "Todo listo para la consulta ciudadana en todo el país". La Jornada. (México, D F., 26 de febrero de 1995) p. 21.

RODRIGUEZ Y ROMERO, Rosa Icela e Ismael. "Por enjuiciar a Salinas 404 mil; contra el apoyo de EU, 334 mil". La Jornada. (México, D F., 27 de febrero de 1995) p. 1 y 21.

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. T. III. Más Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1997.

SECRETARIA DE GOBERNACION Y GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS. Los Municipios de Chiapas. Colección Enciclopedia de los Municipios de México, 1998.

TAMAYO, Jorge L. Benito Juárez. Documentos, discursos y Correspondencia. V. 2. México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1967.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1994. 18a ed. México, Editorial Porrúa, 1994, 1156 p.

URRUTIA Y BALLINAS, Alonso y Victor. "Pide 84.8 % de los votantes la elección de gobernantes en el D.F.". La Jornada. (México, D.F., 22 de marzo de 1993) p. 3.

VENEGAS, Juan Manuel. "Cuatro millones de votos, respuesta potencial al plebiscito de la capital". La Jornada. (México, D F., 21 de marzo de 1993) p. 3.

VILLALTA FERNANDEZ, Rafael. Referéndum e iniciativa popular: rutas de democracia real y participativa. Revista Parlamentaria. n 12, v. 3, Abril, 1995 Editada por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) v. II. El Colegio México, 1957.