

408



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

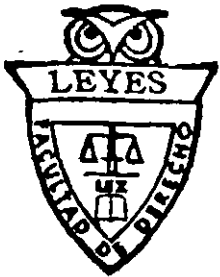
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA  
EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
HUGO HERNANDEZ MARTINEZ



295002

MEXICO, D.F.

2001



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.

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El compañero **HERNANDEZ MARTINEZ HUGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 2 de mayo de 2001, y el Lic. Ernesto Román Galán, mediante dictamen del 18 de junio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., junio 27 de 2001.**

  
  
**FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**  
**P R E S E N T E**

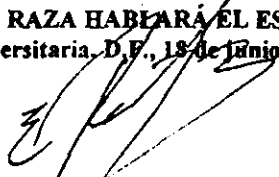
**Distinguido Doctor:**

Con toda atención me permito informar a usted que en cumplimiento a sus apreciables instrucciones he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **"LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO"** elaborada por el alumno **HUGO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Hago propicia la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más atenta y distinguida.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., 18 de Junio de 2001.



**LIC. ERNESTO ROMÁN GALÁN**  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**  
**PRESENTE.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO", elaborada por el alumno **HERNANDEZ MARTINEZ HUGO**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., mayo 2 de 2001.  
**A T E N T A M E N T E**

*Felipe Rosas Martínez*  
**LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ**  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de amparo

### **A MI MADRE:**

LA SRA. IRENE MARTÍNEZ ABARCA, quien con sus consejos, apoyos, desvelos y presencia ha sido fuente de inspiración en mi vida, mi gratitud eterna a ella que siempre ha dado todo de sí para mí, sin esperar nada a cambio y a la cual nunca podré pagarle tanto amor.

### **A MI PADRE:**

EL LICENCIADO JULIO CÉSAR HERNÁNDEZ SERNA, quien con su temple y carácter me enseñó a valorar el sendero de la honradez, superación y esfuerzo; con el cariño y respeto de siempre por el apoyo brindado.

### **A MIS HERMANOS:**

JULIO CÉSAR, quien con su liderazgo me ha imbuido el ánimo de superación, mi agradecimiento por su presencia y consejos en los momentos que lo he necesitado. SERGIO, el joven y rebelde de la familia, quien me ha ayudado en las diversas ocasiones que se lo he pedido. A ambos les deseo un futuro provechoso, lleno de éxitos y de felicidad plena. ADOLFO, cuya presencia extraño y quien seguramente desde el cielo estará apoyándome en todo, velando por mis padres y hermanos.

### **A MIS ABUELOS:**

MARIA, ROSALINA, JOSE Y BALTASAR, quienes me cuidaron con amor y cariño a través de mi vida, guiándome por el camino del bien; ante su ausencia que siento con profunda tristeza, les doy las gracias.

### **A MIS TIAS Y TIOS:**

Por su valioso y desinteresado asesoramiento,  
que me han brindado al paso de los años.  
Les agradezco todo lo que han hecho por mi.

### **A MI TIO PELON:**

De quien aprendí, a ver la vida con alegría y  
felicidad ante sus problemas y vicisitudes.  
Nos haces mucha falta.

### **A MIS PRIMAS Y PRIMOS:**

A los cuales les digo que sigan superándose,  
ya que el camino de la vida no es fácil, en mí  
siempre encontrarán un apoyo cada vez que  
lo necesiten. Les deseo lo mejor.

### **A MIS AMIGOS:**

Con quienes he compartido mis experiencias,  
a lo largo de mi vida, los cuales me han  
honrado con su amistad y lealtad desinteresada.

### **A MI UNIVERSIDAD:**

La Universidad Nacional Autónoma de México,  
mi alma mater, la cual ha sido parte fundamental  
en mi proceso de aprendizaje y preparación como  
ser humano.

### **A MI FACULTAD:**

La grandiosa Facultad de Derecho, lugar que me  
permitió aprender el conocimiento de reconocidos  
Catedráticos y en la cual acumule valiosas  
experiencias estudiantiles.

### **A GUERRERO:**

Estado que sufre infinidad de problemas económicos  
y sociales, con graves carencias ancestrales, que me  
estimula a seguirme preparando para aportar mi ayuda  
en lo que me requiera.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO PRIMERO

#### LA DEMOCRACIA

<b>1.1 HISTORIA</b>	9
<b>1.2 CONCEPTO</b>	18
<b>1.3 PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA</b>	24
1.3.1. PRINCIPIO DE LA MAYORIA Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORIAS.	25
1.3.2. PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEMOCRATICA.	28
<b>1.4 LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA MODERNA.</b>	32
<b>1.5 LAS LIBERTADES DEMOCRATICAS</b>	33
<b>1.6 LA IGUALDAD POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA</b>	36
<b>1.7 LA FRATERNIDAD COMO VALOR DEMOCRATICO</b>	38
<b>1.8 LA TOLERANCIA COMO VALOR DE LA DEMOCRACIA</b>	40
<b>1.9 LOS TIPOS DE DEMOCRACIA</b>	44
1.9.1. DEMOCRACIA DIRECTA O PURA	44
1.9.2. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA	46
1.9.3. DEMOCRACIA INDIRECTA O REPRESENTATIVA.	47

### CAPITULO SEGUNDO

#### LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

<b>2.1 PLEBISCITO</b>	49
2.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	49
2.1.2 NOCIONES CONCEPTUALES	51
2.1.3 OPINIONES	52
2.1.4 EL PLEBISCITO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES	54



2.1.4.1	CHIHUAHUA	54
2.1.4.1.1.1	CONSTITUCION DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.	54
2.1.4.1.1.2	LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.	55
2.1.4.2	DISTRITO FEDERAL.	58
2.1.4.2.1.	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL D.F.	59
2.1.4.3	JALISCO	63
2.1.4.3.1.	CONSTITUCION DEL ESTADO DE JALISCO.	63
2.1.4.4	SAN LUIS POTOSÍ	65
2.2.4.4.1.	CONSTITUCION DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.	66
2.1.4.4.2.	LEY DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.	67
<b>2.2</b>	<b>REFERENDUM</b>	75
2.2.1	HISTORIA	75
2.2.2	CONCEPTO	79
2.2.3	NATURALEZA JURÍDICA	84
2.2.4	CLASIFICACION	86
2.2.5	DEBATE EN TORNO AL REFERÉNDUM	91
2.2.6	CONSTITUCIONES ESTATALES QUE LO CONTEMPLAN	93
2.2.6.1	EDO. DE MÉXICO	93
2.2.6.1.1.	CONSTITUCION DEL ESTADO DE MÉXICO.	93
2.2.6.1.2.	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 14.	94
2.2.6.2	DISTRITO FEDERAL.	100
2.2.6.2.1.	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL D.F.	100
2.2.6.3	GUERRERO	104
2.2.6.4	CHIHUAHUA	105
2.2.6.4.1.	CONSTITUCION DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.	106
2.2.6.4.2.	LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.	109
2.2.6.5	JALISCO	111
2.2.6.6	SAN LUIS POTOSÍ	114
2.2.6.6.1.	CONSTITUCION DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.	114
2.2.6.6.2.	LEY DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.	116

<b>2.3 INICIATIVA POPULAR</b>	119
2.3.1 ORIGEN	119
2.3.2 CONCEPTO	119
2.3.3 INICIATIVA DIRECTA E INDIRECTA	121
<b>2.4 LA REVOCACIÓN POPULAR</b>	122
<b>2.5. LA APELACIÓN DE SENTENCIAS</b>	124
<b>2.6 EXPERIENCIAS NACIONALES</b>	126

## **CAPITULO TERCERO**

### **EL DERECHO COMPARADO**

<b>3.1 EL PLEBISCITO EN EL MUNDO</b>	130
3.1.1 CHILE	130
3.1.2 COLOMBIA	134
<b>3.2 EL REFERÉNDUM EN EL MUNDO</b>	140
3.2.1 ESPAÑA	140
3.2.1.1 LEY ORGANICA 2/1980	145
3.2.1.2 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE DIPUTADOS EN ESPAÑA.	154
3.2.2 FRANCIA	156
3.2.2.1 REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA.	160
3.2.3 SUIZA	163
3.2.4 PERU	169
3.2.5 E.E.U.U.	174
3.2.6 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.	179

<b>3.3. LA INICIATIVA POPULAR</b>	185
3.3.1 ARGENTINA	185
3.3.2 COLOMBIA	192
3.3.3 SUIZA	197
3.3.3.1 EXPERIENCIAS NACIONALES	201
3.3.4 URUGUAY	206

**CAPITULO CUARTO**  
**EFFECTOS JURÍDICO - POLÍTICOS DE LA**  
**DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

4.1 EVITAR EL EJERCICIO ARBITRARIO DEL PODER EN TORNO A LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL	212
4.2 FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA POLÍTICA	224
4.3 LA NUEVA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.	238
<b>CONCLUSIONES</b>	249
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	254

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha sido elaborado con el objetivo de obtener el título de Licenciado en Derecho, es una investigación realizada con responsabilidad, pasión y paciencia dentro del ámbito académico, utilizando lo más nuevo en información.

A través de la historia de la humanidad, se ha comprobado que la mejor forma de gobierno es aquélla en la cual se implementa la democracia, la cual consiste etimológicamente en el gobierno del pueblo, el gobierno de todos, la decisión de la mayoría, o de un consenso en la toma de decisiones. Hoy en día, vivimos una etapa de constante cambio y evolución, nuestro país por lo tanto, no puede quedarse al margen.

Como dice el conocido politólogo Samuel P. Huntington, nos encontramos viviendo una etapa de cambios, está sucediendo la Tercera Ola Democratizadora en el mundo, un proceso en el cual algunas naciones con sistemas de gobierno dictatoriales o centralista, están cambiando hacia la democracia, debido al impulso de la sociedad civil, encauzada por la constante información que existe actualmente y que alienta a la población a la participación masiva.

En el primer capítulo titulado la Democracia, abordaremos los orígenes de la democracia, los principios inherentes a ella, como son, el de mayoría y el de la representación política, analizaremos también los valores modernos como la libertad democrática, la igualdad política, la fraternidad y la tolerancia, exaltando de ellos su importancia en la práctica. Finalizaremos este capítulo señalando los diferentes tipos de democracia, la directa o pura, la semidirecta, la cual es objeto de estudio en el presente trabajo y la indirecta o representativa, resaltando sus características y la importancia de cada una de ellas.

El segundo capítulo titulado la Democracia Semidirecta, analiza las diferentes figuras que la conforman, las cuales son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación popular y la apelación de sentencias. Referente al plebiscito y al referéndum comentaremos sus antecedentes históricos, su naturaleza jurídica, las diferentes constituciones estatales que las plasman, las respectivas leyes reglamentarias. Respecto a la iniciativa popular, la revocación popular y la apelación de sentencias, hablaremos de sus orígenes y conceptos. El objetivo de este capítulo es profundizar en el estudio de las diferentes figuras de la democracia semidirecta, señalando que Estados de la República Mexicana adoptan dichas figuras, resaltando la legislación de las mismas.

En el Tercer capítulo, titulado el derecho comparado, haremos un recorrido en la legislación de diversos países en el mundo que han adoptado el plebiscito como Chile y Colombia, el referéndum como España, Francia, Suiza, Perú y E.E.U.U. y la iniciativa popular como en Argentina, Colombia, Suiza y Uruguay. Resaltando de los mismos el marco jurídico, los convocantes, los órganos calificadoros, los plazos y la materia de estudio sobre la mecánica que utilizan en la implementación de las diferentes figuras de la democracia semidirecta. Así como también señalar las diferentes experiencias que han tenido los diferentes países a través de su historia, al llevar a la práctica el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. todo esto, con el objetivo de analizar sus resultados positivos y negativos.

El capítulo Cuarto, se refiere a los efectos jurídico-políticos de la democracia semidirecta, entre los cuales señalaremos, el fortalecimiento de la cultura política, la nueva participación democrática y el evitar el ejercicio arbitrario del poder en torno a la reformabilidad constitucional. Cuyo objeto será centrar la conveniencia o inconveniencia de plasmar las diferentes figuras en la Carta Magna de nuestro país.

El restablecimiento del contacto del pueblo con las decisiones que le afectan, el efecto educativo que motiva y fomenta la conciencia política de los ciudadanos, el ejercicio arbitrario del poder, el desarrollo del país, la construcción de un proyecto económico basado en la voluntad popular, la consolidación de la unidad política nacional y la eficacia de las diferentes figuras de la democracia semidirecta serán abordadas en las conclusiones.

Debemos ver hacia el futuro, son tiempos de cambio mundial y debemos evolucionar positivamente, nuestras libertades, nuestras decisiones y nuestras participaciones son importantes, el gobierno de ahora en adelante deberá tomarlas en cuenta. El futuro del país necesita el apoyo de todos, juntos habremos de mejorar algunas decisiones de gobierno y hay que crear los mecanismos necesarios para ello.

## CAPITULO PRIMERO

### DEMOCRACIA

#### 1.1 HISTORIA

En la fase final del régimen oligárquico con la muchedumbre creada por él, la masa ciudadana de la república y la posterior generada por la democracia, Solón se ve forzado a conceder cierta participación al pueblo ateniense, ante el desgraciado espectáculo producido por el desenfreno plutocrático: no concederles, por otra parte, ningún acceso y participación en el poder, crea una amenaza que hay que temer cuando hay numerosos individuos sin derechos civiles y que viven en la pobreza, es necesario que el Estado esté repleto de enemigos.

“Por este motivo, Solón y algunos legisladores confieren a los ciudadanos comunes la elección de los magistrados y la función de llamarlos a rendir cuentas, aun cuando no se les permiten ocupar solos un cargo, porque todos, unidos en asamblea, tienen discernimiento suficiente, y mezclados con la clase mejor son beneficiosos para el Estado, de la misma manera que el alimento impuro mezclado con el que es puro, hace el todo más nutritivo que solamente una cantidad pequeña de alimento puro.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BARNES, Jonathan, The complete Works of Aristotle, vol II, Lib IV, Párrafo 1281, líneas 27-38, p. 2033. Princeton.1984.

En la primera mitad del siglo V a.C. tuvo lugar una transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre griegos y romanos, fue el reflejo de una nueva manera de comprender el mundo y sus posibilidades; Lo que aconteció fue que varias ciudades-Estados que desde tiempos inmemoriales habían sido gobernadas por diversas clases de líderes antidemocráticos se convirtieron en sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello. Dicha visión, hoy en día, sigue constituyendo el núcleo de las modernas ideas democráticas y plasmando las instituciones y prácticas democráticas.

“Nueve rasgos o características en orden cronológico son las que definieron a la democracia ateniense: 1. El método del sorteo para designar a magistrados y funcionarios, 2. La atribución y el ejercicio de las funciones judiciales, si no a todos, al menos a la mayoría de quienes cuentan con derechos políticos o de poder, 3. El que todos tomen parte en todos los cargos oficiales, 4. La implantación de sueldos a todos los funcionarios del régimen, 5. La inversión jerárquica de las instituciones

---



tradicionales del gobierno ateniense, la cual responde a la posterior conquista del poder supremo por parte de la Asamblea Popular, 6. El que todos ejerzan el control sobre las funciones públicas como consecuencia de la supremacía absoluta conseguida en la Asamblea, 7. La eliminación de toda calificación de propiedad en la asignación de los cargos públicos, 8. La muy corta duración de los encargos oficiales y 9. La prohibición de la reelección. Estos rasgos definen el caso histórico y ejemplar de la democracia ateniense, con mucho, la mejor conocida en la historia occidental más remota.”<sup>2</sup>

“La idea de la democracia comienza en Grecia. Es Otanes, quien por primera vez toma la defensa del gobierno popular que llama según el antiguo uso griego “isonomía o igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos”<sup>3</sup>

Herodoto quien en su obra “Historias” hace referencia de la discusión entre tres personajes persas, Otanes, Megabyzo y Darío, sobre la mejor forma de gobierno que debía ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises; cada cual defiende una de las tres formas clásicas y refuta las otras dos. El defensor de la Democracia, Otanes, “después de haber criticado al gobierno monárquico porque el monarca puede hacer lo que quiera, sin rendir cuentas a nadie. llama al gobierno popular con el

---

<sup>2</sup> MARCOS, Patricio, *¿Qué es Democracia?*. Ed. Publicaciones Cruz O.S.A. México D.F. 2000, Pág 251-252.

<sup>3</sup> Tomado de ARBLASTER, Anthony. *Democracia*. Ed. Patria. México 1992. Pág 20.

más bello de los nombres: igualdad de derechos, y lo define como aquel en el que el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común.”<sup>4</sup>

Pericles en el discurso a los atenienses en homenaje a los primeros muertos de la guerra del peloponeso, comenta “que la democracia es una forma buena de gobierno, ya que no es un gobierno a favor de pocos sino de muchos, la ley es igual para todos, tanto para los ricos como para los pobres y por tanto es un gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no de hombres, la libertad es respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a éste o aquel partido sino al mérito.”<sup>5</sup>

Para Polibio, “la democracia es la forma buena del gobierno popular en la que el pueblo asume el cuidado de los intereses públicos, la degeneración de la democracia, u oclocracia es la forma mala en la que la multitud, acostumbrada a consumir bienes ajenos y a vivir a costillas del prójimo, cuando tiene un jefe magnánimo que no puede aspirar a los cargos públicos por su pobreza. usa la violencia al tiempo que recurre a los asesinatos, exilios y división de tierras.”<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Herodoto, Historias de Herodoto, 2 vols., México, UNAM, 1982.

<sup>5</sup> Tucídides, Historia de la Guerra del Peloponeso, Madrid, Alianza Editorial, 1989. pág 376.

<sup>6</sup> Herodoto, Historias, VI.a.

“Aristóteles decía al respecto: Donde quiera que un grupo de hombres, sean pocos o muchos, gobiernan por la riqueza, habrá necesariamente una oligarquía, y donde gobiernan los pobres, una democracia”<sup>7</sup>. Acontece no obstante, como hemos dicho, que los ricos son pocos y los pobres muchos, porque pocos son los que están en prosperidad. De la libertad, en cambio, todos participan; y por estas causas unos y otros se disputan el poder en la ciudad

En otras palabras, no pensaba que un Estado donde gobernara una mayoría que no fuera pobre, pudiera recibir el nombre de la democracia, idea que claramente obedece a su circunstancia personal y temporal, y es que es común que no estemos habituados a asociar la democracia con expresiones de tanta hostilidad de clase. Junto a esa discusión de desaprobación surge otra en la que se consideraba que los pobres o trabajadores no tenían capacidad para gobernar.

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

---

<sup>7</sup> Aristóteles, La Política, Libro Tercero, Ed. Porrúa, Pág 205, México 1992.

a la demagogia como forma impura, en donde el poder se aplica tan solo en beneficio de los desposeídos.

De acuerdo a la visión griega de la democracia, el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, no separada del resto de la vida por una nítida línea demarcatoria, y para quien el gobierno y el Estado, o más bien la polis, no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armoniosa de sí mismo. No vemos aquí valores fragmentados sino coherentes, porque la felicidad está unida a la virtud, la virtud a la justicia, y la justicia a la felicidad.

Empero, sobre esta visión de la democracia debemos agregar dos cosas. En primer lugar, siendo la visión de un orden ideal, no debe confundírsela con la realidad de la vida política griega, como se ha hecho a veces. En segundo lugar, no puede juzgarse la relevancia de esa visión para el mundo moderno, a menos que se entienda cuán radicalmente difiere de las ideas y prácticas democráticas tal como se desarrollaron a partir del siglo XVIII.

“De acuerdo a la visión griega del orden democrático, éste debía satisfacer como mínimo seis requisitos:

1. Los ciudadanos debían tener intereses suficientemente armónicos entre sí, de modo de compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general y actuar en forma acorde a dicho sentimiento.
2. Los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad respecto de características que, de otra manera, tenderían a generar entre ellos agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público.
3. La cantidad de ciudadanos debería ser pequeña; en el caso ideal, más pequeña aún que los cuarenta o cincuenta mil que poblaban la Atenas de Pericles.
4. Los ciudadanos debían estar en condiciones de reunirse para decidir en forma directa acerca de las leyes y las medidas políticas. Tan arraigada estaba esta convicción que a los griegos les resultaba poco concebible el gobierno representativo, y aun les era más difícil aceptarlo como alternativa legítima frente a la democracia directa. La idea de representación no podía congeniar con la creencia profunda en la conveniencia y legitimidad del gobierno directo mediante asambleas primarias.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> LARSEN, J.A.O. Representative Government in Greece. Berkeley University, 1966

5. La participación ciudadana no se limitaba, empero, a las reuniones de la Asamblea: incluía asimismo la administración de la ciudad.
  
6. Finalmente, la ciudad-Estado debía ser por completo autónoma, al menos en el caso ideal. Por más que las ligas, confederaciones y alianzas fuesen a veces necesarias a los fines de la defensa o de la guerra, no debían privar la ciudad-Estado de su autonomía suprema, ni a la asamblea de ese Estado de su soberanía.

La política era en Atenas una contienda dura y difícil, donde los problemas comunes a menudo quedaban subordinados a ambiciones personales, las facciones basadas en los lazos familiares y amistosos sin duda desempeñaban un papel importante.

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

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

sociales era una característica todavía presente hasta hace algunos años en la democracia moderna.

“En los siguientes años, innumerables sociedades tribales desarrollaron formas embrionarias de democracia sin estar en absoluto al tanto de estas ideas del mundo occidental. Las asociaciones comerciales o gremiales que aparecieron en Inglaterra en el siglo XVIII adoptaron prácticas de democracia simple y directa que luego se transformaron en sistemas representativos, todo ello sin contar para nada con un conocimiento teórico.”<sup>9</sup>

Y por otra parte, aunque los orígenes del Ting de los vikingos, su asamblea legislativa y judicial de hombres libres, se pierden en el tiempo, a todas luces fue ajeno a toda influencia externa. También en Islandia, la creación del “Althing” o parlamento nacional en 930 y el desarrollo de un sistema constitucional cuasi democrático, único en Europa en esa época, fue consecuencia del establecimiento de colonos vikingos noruegos que, valga la reiteración, nada sabían de la democracia griega, el republicanismo romano o la teoría de la filosofía política en un sentido formal.

---

<sup>9</sup> WEBB, Sydney y WEBB, Beatrice, Industrial Democracy, Londres, Longman, 1920.

“Pero lo que sí sabían, o creían, es que todos ellos eran esencialmente iguales en cuanto a su capacidad para participar en el gobierno. Lo mismo sucedió con las comunidades democráticas alpinas que dieron los primeros pasos en la formación de la Confederación Suiza.”<sup>10</sup>

## 1.2. CONCEPTO

Democracia, como otros tantos términos políticos, tiene un origen griego. Deriva de las palabras: “demos” pueblo y “kratos” fuerza, poder, autoridad, el poder del pueblo, pero esto es la definición etimológica y no un concepto general de la misma. De ahí que existan múltiples definiciones en torno a ella, sobre lo que es o debería ser como forma de gobierno.

Cada autor lo concibe de una manera muy particular. Difícilmente se encontrará expresión unívoca que la de democracia; unas veces quiere significar el gobierno del pueblo por el pueblo, Pericles, siglo V a.C, o el régimen en que imperan los dictados de la opinión pública en interés del bien general, Aristóteles; otras veces expresa el imperio del sufragio universal o el gobierno caracterizado “esencialmente por un sistema de partidos”, Hans Kelsen; en ocasiones supone también la radicación del

---

<sup>10</sup> DAHL, Robert A. La Democracia y sus Críticos. Ed. Piados. 2da edición 1993, España.



poder soberano en el pueblo entero, y por último supone también el estado mismo “con un máximum de libertad e igualdad con el desenvolvimiento de nuestra dignidad personal”<sup>11</sup>

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

Carlos Fayt en su libro de Tratado de Derecho Político menciona “que existen cinco formas de entender a la democracia:

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

---

<sup>11</sup> Tomado de PEREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Ed. Civitas, Madrid 1997, Pág. 295-296.

- e) Como legitimación del poder, es la única forma de justificación del poder.”<sup>12</sup>

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

El maestro Andrés Serra Rojas señala que “la democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones...”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> FAYT, Carlos S. Derecho Político. Ed. De Palma 8ª ed. Buenos Aires, 1993, Pág. 392

<sup>13</sup> SERRA ROJAS. Andrés. Ciencia Política. ed. Porrúa. 8ª edición. México, 1985 Pág. 511.

El Dr. Francisco Berlín Valenzuela nos propone que “la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, 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”<sup>14</sup>

El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Sin embargo, si hoy hablamos también de Democracia Social y Democracia Económica, sería oportuno establecer que entendemos por ello.

La noción de democracia social surge con Tocqueville en su obra *Democracia en América*. Al visitar Estados Unidos en 1831, Tocqueville quedó impresionado, sobre todo por el estado de la sociedad que Europa no conocía. Se recuerda que, en cuanto a su sistema político, Estados Unidos declaraba ser entonces una república y no, todavía, una democracia. Fue entonces que Tocqueville, con criterio sociológico, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un “espíritu igualitario”. Aquel espíritu igualitario, en parte, reflejaba la

---

<sup>14</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Electoral. UNAM, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores Tesis Doctoral, Abril 1980. Pág. 69.

ausencia de un pasado feudal; pero expresaba, también, una profunda característica del espíritu estadounidense.

Así pues la democracia no es aquí lo contrario de régimen opresor, de tiranía, sino de "aristocracia": una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Después de Tocqueville es Bryce quien mejor representa la democracia como ethos, como un modo de vivir y convivir y, en consecuencia, como una condición general de la sociedad. Para Bryce democracia es, prioritariamente, un concepto político; pero también para él la democracia estadounidense se caracterizaba por una "igualdad de estima", por un ethos igualitario que se resuelve en el valor igual con el que las personas se reconocen las unas a las otras. Entonces, en la acepción original del término, "democracia social" revela una sociedad cuyo ethos exige a sus propios miembros, verse y tratarse socialmente como iguales.

De la acepción original se puede deducir en forma fácil otro significado de "democracia social": es el conjunto de las democracias primarias- pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil.

En este sentido, un término preñado de significado es el de “sociedad multigrupal”, o sea aquella estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí la democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política.

Democracia económica es, a primera vista, una expresión que se explica por sí misma. Pero sólo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre igualdad jurídico-política, y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de status. en esa secuencia la democracia económica está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado. Esta es la interpretación que podemos llamar intuitiva de la expresión; pero la “democracia económica” adquiere un significado preciso y caracterizador de subespecie de la “democracia industrial”.

Según Rolando Cordera, “hoy al calor de la democracia que ha emergido, lo que se busca sobre todo, son nuevos equilibrios sustentados en una mayor horizontalidad de los convenios políticos y sociales. Es en estos equilibrios renovados, donde habría de descansar la cohesión social que se requiere recuperar, pero más que nada afianzar y renovar.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> CORDERA, Rolando, Dirección de Internet, 2001. [www.rolandocordera.com.mx](http://www.rolandocordera.com.mx).

La ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas, pero también de las personas entre sí. La participación social como una forma de integración social y legitimación política no puede dejar de lado, so pretexto de la urgencia o la emergencia, el fortalecimiento de una ciudadanía que se entienda y actúe como una participación efectiva de los individuos y los actores sociales en los asuntos públicos. Esta doble vertiente de la participación colectiva, es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social.

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes, pero es bastante difícil determinar el contenido de la democracia; en efecto, la palabra se presta a muchas interpretaciones, y se ha vuelto un término de prestigio.

### **1.3 PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA**

En nuestro país, muy poco se ha escrito sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Es decir, sobre los presupuestos éticos y políticos que permiten considerar como superior a otras a esa fórmula de gobierno y organización política. Porque a fin de cuentas todos los sistemas políticos tienen una serie de valores implícitos que son los que permiten aventurar un juicio sobre su pertinencia y deseabilidad.

A continuación intentaremos hacer visibles y explícitos los pilares-valores a partir de los cuales creemos adquieren pleno sentido las discusiones procedimentales, institucionales y coyunturales en torno a la democracia.

### **1.3.1. PRINCIPIO DE LA MAYORIA Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORIAS**

El poder político en las sociedades se encarga de gobernar, es decir, de tomar decisiones que conciernen y afectan la vida de sus integrantes. Ahora bien, cuando las sociedades son grandes y complejas surge el problema de cómo unificar intereses y opiniones no sólo diferentes, sino también con frecuencia contrarios. Dado que no es posible que este pluralismo contradictorio de intereses y opiniones sea superable absolutamente y que, de pronto, todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas.

Uno de estos procedimientos es el que se basa en el principio de la mayoría, que básicamente postula que, "en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de participantes. Si el pueblo entonces no puede ponerse de

acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir.”<sup>16</sup>

Bien podría decirse, entonces, que el pueblo gobernante solamente su parte mayor. Pero de hecho esto no es para nada exacto. En primer lugar porque la mayoría que decide no es ni debe interpretarse como una mayoría orgánica o sustancial, sino la mayoría contingente y temporal que resulta de un procedimiento de votación específico. En otras palabras, las reglas del juego democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría, pero también que la mayoría puede cambiar. De ahí que se requiera de votaciones sistemáticas y repetidas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayoría y minorías diferentes. Por ello, el hecho de que una alternativa obtenga el mayor número de votos en un momento determinado en modo alguno le asegura que en la siguiente votación lo volverá a lograr.

Además la propia regla de la mayoría exige el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de las minorías y, por consiguiente, de sus derechos, empezando por el de convertirse en una nueva mayoría.

---

<sup>16</sup> SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 1995. Pág. 20.



Lo anterior explica que los procedimientos democráticos sean incompatibles con una presunta dictadura de la mayoría: ésta no sólo es excluida por la naturaleza temporal e inestable de cualquier mayoría democrática, sino también porque no existe mayoría sin minorías. Sin estas últimas, en efecto, la propia legitimidad del gobierno de mayoría pierde sustento y deja de tener sentido democrático, es decir, de expresar la voluntad popular.

“De esta manera, la regla de la mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración y aplicación de las políticas. Siendo estas minorías un elemento esencial de la voluntad popular y de la legitimidad democrática, no sólo tienen derecho a existir y a tratar de convertirse en nuevas mayorías, sino también a influir en decisiones públicas y en su control. En otras palabras, el gobierno o poder de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática estricta cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías. Si estas últimas se vieran excluidas totalmente, optarían por retirarse haciendo perder sentido, como es evidente, a la propia regla de la mayoría.”<sup>17</sup>

De ello deriva que los gobiernos propiamente democráticos no sólo se basen en votaciones, sino también en negociaciones, compromisos y políticas concertadas. La presencia de las minorías, siendo esencial, adquiere así todo su significado en tanto interlocutores influyentes,

---

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 21.

legales y legítimos, de la mayoría gobernante. La discusión y la concertación de compromisos son, por ello, una dimensión consustancial e irrenunciable de la democracia moderna, que exige que la política sea concebida como una competencia pacífica entre adversarios que se reconocen la legitimidad recíprocamente, y no como una lucha a muerte entre enemigos irreconciliables pues, como resulta evidente, mayoría y minorías han de estar de acuerdo, al menos, en dirimir sus diferencias democráticamente, es decir, apelando a la voluntad popular como criterio decisivo y renunciando, por lo tanto, a recurrir a la violencia o al fraude para imponer sus opiniones y/o intereses.

### **1.3.2. EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION POLITICA DEMOCRATICA.**

Las tareas gubernamentales- la elaboración, discusión e implantación de políticas públicas- suponen hoy en día un alto grado de complejidad y especialización. Los gobiernos contemporáneos tienen que tomar constantemente decisiones de acuerdo con circunstancias cambiantes, asumiendo responsabilidades por las mismas y evaluando sus resultados. Todo ello vuelve inviable, e incluso indeseable, la participación permanente de la ciudadanía en su conjunto, que no sólo desconoce generalmente la complejidad de los problemas en cuestión sino que, por razones evidentes, no puede dedicarse de tiempo completo a las

---

tareas de gobierno. Un Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el buen funcionamiento de la sociedad al exigir de los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.

Por ello, la democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de representación política. El pueblo no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones. Ello no anula, por supuesto, la posibilidad de que en algunos casos excepcionales, la aprobación de una ley fundamental o de una medida extraordinaria, se pueda recurrir a un plebiscito, es decir, a una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía. No obstante, debieran ser evidentes las limitaciones de un procedimiento que, por naturaleza, excluye la complejidad de los problemas así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, y que sólo puede proponer alternativas simples a favor o en contra.

De esta manera, la selección y elección democrática de los representantes y funcionarios se convierte en un momento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego

democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano, la ciudadanía activa, hace pesar directamente su poder mediante el voto. Es en ellos, además, donde cada individuo, independientemente de su sexo, posición social o identidad cultural, puede expresar libremente sus preferencias políticas, en el entendido de que ellas valdrán exactamente lo mismo que las de cualquier otro individuo.

“Es por ello que la democracia moderna requiere de la formación de partidos políticos, de organizaciones voluntarias especializadas precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular. Los partidos son, por lo tanto, organismos indispensables para relacionar a la sociedad civil, a los ciudadanos, con el Estado y su gobierno, en la medida en que se encargan justamente de proponer y promover programas de gobierno junto con las personas que consideran idóneas para llevarlos a la práctica. Ahora bien el sufragio sólo puede tener sentido democrático, sólo puede expresar efectivamente los derechos políticos del ciudadano, si existen realmente alternativas políticas, es decir, si existe un sistema de partidos plural, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de la sociedad civil.”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ibidem. Pág. 22.

Es mediante las elecciones, entonces, que el pueblo soberano, los ciudadanos, autorizan a determinadas personas a legislar o realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado. Con ello el pueblo delega en sus representantes electos la capacidad de tomar decisiones, en el entendido de que una vez transcurrido el lapso predeterminado podrá evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos. De esta manera, a pesar, de las mediaciones y a través de ellas, se asegura que la soberanía popular la fuente y el origen de la autoridad democráticamente legitimada.

La democracia moderna es, en suma, un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata de una democracia política, en la medida en que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar sus políticas. Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos.

La democracia moderna ha de entenderse como una democracia procedimental o formal, como un método y no como una política o programa de gobierno particular que pueda identificarse con tal o cual partido, con tal o cual ideología política. La democracia no debe verse, por lo tanto, como una solución de los problemas que aquejan a una sociedad, ni como una varita mágica que posibilite la superación de todas las dificultades.

Cómo método, la democracia moderna sólo es capaz de enfrentar un problema- aunque ciertamente se trata de un problema crucial: el de cómo formar gobiernos legítimos y autorizar programas políticos. O, en otras palabras, los procedimientos democráticos sirven no para resolver directamente los problemas sociales, sino para determinar cómo deben plantearse, promoverse e implantarse las políticas que pretendan resolver esos problemas.

#### **1.4 LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA MODERNA**

La democracia moderna, como se ha visto, es ante todo un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas. Pero este método presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas- el autoritarismo o la dictadura. Estos valores, a su vez, son el resultado de la evolución de las sociedades modernas, y

pueden y deben justificarse racionalmente, mostrando por qué son preferibles y cómo pueden realizarse institucionalmente, lo que significa que no se trata de meras cuestiones de gusto- que como es sabido son individuales y subjetivas- sino de cuestiones que pueden y deben debatirse pública y racionalmente, proponiendo argumentos razonables, tanto para entender sus características como para mejorar sus realizaciones.

Cuatro son los valores básicos de la democracia moderna y de su principio constitutivo, la soberanía popular: la libertad, la igualdad, la fraternidad y la tolerancia. Para comprenderlos adecuadamente conviene considerarlos analíticamente, para después examinar sus relaciones de conjunto.

## **1.5 LAS LIBERTADES DEMOCRATICAS**

¿Qué significa ser libre en el contexto de nuestras sociedades complejas?. Existen al menos dos sentidos decisivos de libertad: el primero remite a la posibilidad de actuar sin interferencias ni amenazas. En este sentido, por la libertad se entiende que cada individuo goza del derecho de realizar determinadas actividades sin que nadie- ni el gobierno, ni organización social alguna, ni algún otro individuo- se lo impida. Por ejemplo, todo ciudadano es libre de asistir a la iglesia de su preferencia, de trabajar en tal o cual empleo, de formar una familia, de

votar por un partido, etc. Su libertad así entendida puede verse como la posibilidad de elegir entre diversas alternativas sin verse sujeto a sanciones, amenazas o impedimentos; es, por ende, una libertad frente a los demás y frente a las instituciones sociales y políticas.

La libertad se institucionaliza en una serie de derechos o libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etc. Se trata de los célebres derechos del ser humano en tanto ser humano, que constituyen la base real de la ciudadanía moderna, es decir, del individuo como sujeto fundamental del orden democrático. En ocasiones se llama a estos derechos libertades formales, debido a que se refieren a condiciones puramente procedimentales, haciendo abstracción de capacidades y condiciones concretas. También se les denominan libertades negativas, enfatizando que se es libre frente a los demás, en relación con posibles interferencias negadas. Pero quizá lo más exacto sea decir que son derechos en los que se salvaguarda la posibilidad de cada persona de elegir su forma de vida, de elaborar y desarrollar libremente sus planes privados y particulares

Existe, sin embargo, un segundo sentido de la libertad democrática según el cual ésta significa capacidad para autogobernarse o autodeterminarse y, por lo tanto, de asumir como legítimas sólo las obligaciones y vínculos que cuenten con su aprobación tácita o explícita. Aunque relacionado con la acepción anterior, este sentido de la libertad



supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo. Puede decirse, entonces, que este derecho de autodeterminación de los seres humanos es lo que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

En los hechos, como ya hemos visto, la posibilidad de la participación ciudadana siempre es limitada por la naturaleza misma de nuestras sociedades, y también por las necesidades y preferencias de los propios individuos. Por ello, para la mayor parte de los habitantes de la sociedad, la libertad así entendida se reduce a su participación en los procesos electorales como votantes más o menos informados, y como observadores y evaluadores de las propuestas partidistas. De ahí la importancia central, para la democracia, de una ciudadanía informada y consciente de su papel, capaz de dar realmente sustancia y realidad al derecho supremo de la autodeterminación de los individuos.

“La libertad democrática no sólo supone apego estricto a la legalidad, sino también sentido de responsabilidad, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de los partidos, dirigentes y candidatos. Responsabilidad, en primer lugar, para reconocer la necesidad de la autolimitación, es decir, de la capacidad de todos los participantes han de desarrollar para reconocer la legitimidad de intereses diferentes, e incluso

opuestos, y para evitar abusar de determinados derechos o posiciones. Responsabilidad, en segundo lugar, para hacerse cargo de los costos y las consecuencias de sus propias acciones, así como para asumir consecuentemente las obligaciones derivadas de los pactos, compromisos y negociaciones en los que se participa. Sin esta ética de la responsabilidad, como es evidente, las libertades democráticas no pocas veces derivan en interpretaciones anarquizantes que socavan los fundamentos mismos del orden democrático, avalando y justificando, paradójicamente, nostalgias y aventuras autoritarias.”<sup>19</sup>

## **1.6 LA IGUALDAD POLITICA DE LA DEMOCRACIA**

La igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es el segundo valor fundamental de la democracia moderna. Este valor no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos. Por eso, es un principio básico de los procedimientos democráticos que cada ciudadano tenga derecho a un voto valga más que los demás. De esta manera, en el momento de emitir los sufragios desaparecen las diferencias intelectuales, físicas o socioeconómicas, y

---

<sup>19</sup> Ibidem. Pág. 29.

cada votante tiene exactamente el mismo peso en los comicios, sin importar su ocupación, su sexo, su fortuna o sus capacidades personales.

Pero el valor de la igualdad política no sólo se realiza en los comicios; implica, por el contrario, que todo ciudadano goza de los mismos derechos y de las mismas obligaciones y, por consecuencia, que no existan grupos, clases o capas sociales privilegiadas con derechos políticos especiales, lo que explica que las normas jurídicas democráticas tengan que ser universales al disponer los derechos y las obligaciones de todos los ciudadanos, y que nadie pueda pretender colocarse por encima del imperio de la legalidad. Siendo esas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.

La igualdad política no equivale a igualdad social, económica o cultural, es evidente que las desigualdades extremas en la sociedad, sean de corte económico o en materia de acceso al conocimiento, pueden limitar o incluso anular los derechos, o la posibilidad de ejercerlos, de muchos presuntos ciudadanos. Situaciones de pobreza extrema, de desigualdad económica flagrante, o incluso de asimetría cultural grave, favorecen el surgimiento de poderes de hecho, económicos o ideológicos que cancelan en la práctica la vigencia de esa igualdad política, pervirtiendo gravemente los propios procedimientos democráticos. Donde los ricos, y los pobres tan pobres, de modo que los primeros pueden comprar el voto de los segundos se ven obligados a vender por necesidad,

no es difícil comprender deformadas como expresión efectiva de la voluntad popular. O donde las desigualdades culturales extremas favorezcan liderazgos carismáticos, irracionales, basados en la superstición o en pasiones primarias, tampoco es complicado esperar una deformación similar.

Las democracias políticas modernas estables parecen suponer un compromiso social para promover una equidad económica y cultural creciente, capaz de servir de base para un ejercicio efectivo de la igualdad ciudadana. Y a la inversa, los procedimientos democráticos favorecen a su vez, cuando son respetados, la promoción de una mayor justicia social y de una mejor integración cultural.

## **1.7 LA FRATERNIDAD COMO VALOR DEMOCRATICO**

Afirmar el valor de la fraternidad, es decir, afirmar que todos los seres humanos significan, en primer lugar, enfatizar los valores antes mencionados de la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Pero significa algo más, que resulta importante para el buen funcionamiento de los procedimientos democráticos. A saber, que a pesar de sus diferencias y conflictos de interés o de opinión, los miembros de una sociedad no deben verse como enemigos, es decir, como divididos en bandos contrapuestos e irreconciliables, sino, en todo caso, como partícipes parcialmente conflictivos en la formación de la voluntad política

nacional. En otras palabras, la democracia requiere, para funcionar correctamente, que los conflictos no excluyan la cooperación, y que la cooperación no excluya los conflictos. Por ello es éste, quizás, el valor más difícil de entender y asumir dentro de las democracias modernas, pues supone dejar atrás tradiciones y actitudes no sólo autoritarias sino beligerantes, fuertemente arraigadas en la historia de la humanidad, y pasar de un modo distinto, tolerante y racional.

La instalación y consolidación de un sistema democrático parece exigir un aprendizaje colectivo de los valores de la estabilidad, de la paz, de la legalidad, de la autolimitación, de la cooperación y de la tolerancia. Un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, y a renunciar a dogmas y maniqueísmos políticos. Un aprendizaje, además, que conduce a la formación de partidos y tendencias políticas conscientes de los alcances y las limitaciones de la competencia propiamente democrática, en la que nadie puede colocarse por encima de la legalidad, en la que nadie puede pretender tener privilegios contra la mayoría, en la que, incluso, las mayorías eventuales han de asumirse siempre como parte y no como todo, y en la que, por consiguiente, deben respetarse plenamente los derechos de las minorías, incluido su derecho a volverse mayoría.

Lo anterior "no significa que la fraternidad democrática anule o supere la inexorable conflictividad de las sociedades modernas. En la medida en que se trata de sociedades plurales, diversificadas, crecientemente complejas, sus políticas sólo pueden ser esencialmente conflictivas, esencialmente competitivas. Pero existen dos modos totalmente opuestos de entender el conflicto y la competencia: como guerra, y por lo tanto como lucha a muerte contra un enemigo irreconciliable, o como lucha civilizada y pacífica entre adversarios capaces de convertir sus propias contradicciones en motor de un debate abierto y racional y, por lo tanto, como una posibilidad inagotable de efectivo progreso social."<sup>20</sup>

## **1.8 LA TOLERANCIA COMO VALOR DE LA DEMOCRACIA**

Concebir a la tolerancia como un valor nos remite al problema de la verdad o, más concretamente, de la relatividad de la verdad. En esta concepción, en efecto, la tolerancia aparece principalmente como un discurso sobre la naturaleza de la verdad. De acuerdo con esto, en una democracia la verdad sólo puede ser alcanzada por la confrontación o la síntesis de diversas verdades parciales.

---

<sup>20</sup> Ibidem. Pág. 34.

“Consecuentemente, siendo muchas las verdades que existen en una democracia, cada una tiene un valor relativo; existe la posibilidad de que diversas interpretaciones convivan pacíficamente; su encuentro resulta benéfico justamente porque nadie posee la verdad absoluta. Al permitir la libre expresión de los diversos puntos de vista, la tolerancia favorece un conocimiento recíproco, es decir, un mutuo reconocimiento a través del cual es posible la superación de las verdades parciales y la formación de una verdad más comprensiva en el sentido de que logra establecer un acuerdo o un compromiso entre las partes.”<sup>21</sup>

Por otra parte se permite concebir a la tolerancia como el necesario respeto que nos merece el otro, quien es considerado diferente, justamente porque sostiene puntos de vista que no son los nuestros pero tienen igual validez. El tolerante podría estar representado por aquella persona que sostiene: creo firmemente en mi verdad, pero también creo que debo obedecer a un principio moral absoluto que está representado en el respeto a los demás. Este respeto que los individuos se deben entre sí parte del reconocimiento del derecho de todo hombre a creer según los dictados de su conciencia.

La tolerancia ocupa un papel importante en la solución de conflictos que surgen de la convivencia democrática. Aquí, la tolerancia aparece como el reconocimiento de la diversidad de los actores y por lo

---

<sup>21</sup> CISNEROS, Isidro, Tolerancia y Democracia. Cuadernos de Divulgación Democrática, IFE, 1996.

tanto de la pluralidad que puede y debe existir en una democracia. La tolerancia como método de convivencia extiende su campo de acción a los problemas que plantea la coexistencia de diferentes grupos étnicos, lingüísticos o religiosos y, más en general, al problema de los llamados diversos o diferentes ya sea por razones físicas o de identidad cultural. Nos referimos a aquellas características que distinguen a determinados grupos como son las mujeres, los minusválidos, los homosexuales, etc., que en una democracia hacen valer su voto diferenciado. En efecto, estos grupos, en su calidad de ciudadanos, expresan sus diferencias a través del voto y, por lo tanto, reclaman activamente su derecho a ser considerados como sujetos en igualdad de condiciones independientemente de sus diferencias físicas, culturales o políticas.

Bobbio ha considerado que la tolerancia, como método para la solución de las controversias, puede ser concebida también como un mal necesario al proceder de un cálculo político:

- 1) "Si soy el más fuerte, aceptar el error ajeno puede ser un acto de astucia ya que el error puede propagarse más rápidamente en la persecución que en la benévola, indulgente y permisiva tolerancia;
- 2) Si soy el más débil, es un acto de necesidad, ya que si me rebelase sería aplastado y perdería toda esperanza de que mis posiciones pudieran fructificar en el futuro y, finalmente,



- 3) Si somos iguales, entra en juego el principio de la reciprocidad, sobre el cual se fundamentan todas las transacciones y los acuerdos que sustentan cualquier convivencia de tipo democrático."<sup>22</sup>

La tolerancia comienza su desarrollo en Europa durante el largo período que abarca los siglos XIV al XVI como un principio ético que representaba un indulto para los vencidos durante las guerras de religión y, por lo tanto, como una particular consideración a los impuros e infieles. En efecto, la tolerancia evoluciona a partir de la ruptura del mundo religioso cristiano, la cual generó, a su vez, una necesaria convivencia entre las diferentes doctrinas teológicas en el marco de la transformación de los denominados Estados teocráticos.

Más tarde, los autores clásicos, de Moro a Voltaire, abren la posibilidad para el desarrollo de otro principio a través del cual la tolerancia pasa al ámbito de los Estados laicos, los cuales asumieron aquello que Emmanuel Kant denominó la libertad de todos por la ley de la razón.

De este modo, la tolerancia pasó de ser un precepto moral en los Estados teocráticos a una norma jurídica garantizada por el Estado de Derecho, el cual, representa el principal fundamento del régimen democrático.

---

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto, Le ragioni della tolleranza, en *Mondooperaio*, 39, núm 11, noviembre de 1986.

## 1.9 TIPOS DE DEMOCRACIA

### 1.9.1 DEMOCRACIA DIRECTA

Hace poco se definía a la democracia directa por lo que no es, como una democracia sin representantes y sin representación, advirtiendo que daba una definición mínima. Hagámosla ahora menos mínima, agregando una característica positiva: democracia directa es también inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara entre verdaderos participantes. Estas dos características se conjuntaban, por ejemplo, en la democracia de los antiguos. Y desde que se conjuntaron, democracia directa y autogobierno son nociones intercambiables. Pero la conjunción que hace la democracia directa sinónimo de autogobierno no es necesaria: las dos subespecies también se pueden desunir.

Por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable.

En los escritos de la juventud, Marx indicó como meta el desarrollo civil de la humanidad al hombre total; pero el individuo roussoniano,

llamado a participar desde la mañana hasta la noche para ejercer sus deberes de ciudadano, no sería el hombre total sino el ciudadano total. Observando con atención, el ciudadano total no es más que la otra cara, igualmente peligrosa, del Estado total. No por casualidad la democracia roussoniana frecuentemente ha sido interpretada como la democracia totalitaria en oposición a la democracia liberal.

El ciudadano total y el Estado total son dos caras de la misma moneda, porque tienen en común, aunque considerada la una desde el punto de vista del pueblo, y la otra desde el punto de vista del príncipe, el mismo principio: "todo es política". es decir, la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la polis, la politización integral del hombre, la resolución del hombre en el ciudadano, la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública.

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

Esta expresión democrática comunal tuvo arraigo en España mediante el "Consejo Abierto", en las asambleas parroquiales de Inglaterra con la figura del "Parish meeting", en Prusia con la

“Gemeindeversammlung” y en Estados Unidos mediante el “Town Meeting”.

La democracia directa, a imagen de la polis griega, funciona hoy en día todavía en un caso único: el de los tres cantones suizos de Glaris, Apenzell y Unterwald. Estos cantones han conservado sus asambleas populares que se reúnen una vez al año; sin embargo, su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que en participar en las decisiones gubernamentales, es decir en gobernar realmente.

### **1.9.2 DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA**

Locución con la que se identifica el sistema político en que la participación ciudadana, en la formación de la voluntad del Estado, se produce indirectamente a través de sus representantes políticos y también en forma directa mediante la iniciativa popular, el veto popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación.

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.

La democracia semidirecta acude, entre otros, a dos procedimientos que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre los problemas

que les estén sometidos: la iniciativa, que tiende a provocar una decisión de los gobernantes, y el referéndum que tiende a ratificarla o rechazarla.

Estas instituciones serán analizadas en los siguientes capítulos del presente trabajo. Incluyendo por supuesto a la apelación de sentencias.

### **1.9.3 DEMOCRACIA INDIRECTA O REPRESENTATIVA.**

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

En la democracia representativa hay dos voluntades; la del grupo, imperativa al margen de cualquier revestimiento jurídico, y la de los gobernantes, de ahí que el poder legal, el poder del Estado, pueda no corresponder al poder del pueblo.

Maurice Duverger define a la democracia representativa como "el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos

y considerados de esta forma como sus representantes, agregando que este tipo de representación política es propio de instituciones occidentales.”<sup>23</sup>

El Dr. Berlín Valenzuela afirma que esta forma de democracia constituye el supuesto para la existencia del derecho electoral pues es “a través de las elecciones, como los ciudadanos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas, gubernativas y en algunos casos judiciales para un período determinado”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho. Barcelona, 1970. Pág. 123.

<sup>24</sup> 15. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. Cit. Pág. 92.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

#### 2.1 PLEBISCITO

##### 2.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

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

El término plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia el referéndum). En este contexto se puede encontrar no una convalidación, como ya se vio, pero sí una explicación a ciertas definiciones propuestas, dado que puede sostenerse que, debido a su tendencial excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término plebiscito para "indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales, y sobre todo, hechos, o ya sean sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional

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

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

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

“En el presente siglo, Adolfo Hitler y Benito Mussolini, obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios mediante plebiscitos. En 1934 y gracias a un plebiscito, Hitler reunió en su persona los dos cargos fundamentales: el de canciller



de Reich y el de Jefe del Estado, vinculando con ello las fuerzas armadas a su persona.<sup>25</sup>

### 2.1.2 NOCIONES CONCEPTUALES

El Plebiscito es una institución de la democracia semidirecta mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a consulta. A diferencia del referéndum, el plebiscito no interviene de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado.

Sin embargo, a diferencia también del referéndum, el concepto de plebiscito no es del todo claro ni esta libre de influencias políticas; en ocasiones se ha empleado en relación con decisiones con efectos en el ámbito internacional, así cuando se consulta a una población sobre la anexión de un territorio, etc.

El término se emplea también para indicar que la consulta se refiere a una decisión no formalizada en términos precisos y de aquí se produce rápidamente un deslizamiento por el que pasa a utilizarse en relación con los supuestos en que los términos de la decisión referida al electorado no son claros, se deciden en virtud de factores emocionales y constituyen manifestaciones de adhesión o rechazo hacia una persona.

---

<sup>25</sup> Dirección de Internet.2001. [www.elmostrador.cl/c\\_cultura/farias3.htm](http://www.elmostrador.cl/c_cultura/farias3.htm).

Finalmente, "se emplea también el término con una connotación abiertamente peyorativa para referirse a los referenda cuyos términos y desarrollo excluyen una confrontación libre ante el electorado de distintas opciones políticas; en este último sentido el plebiscito es un referéndum sin garantías."<sup>26</sup>

"Es un derecho del cuerpo electoral para participar, como dice Fayt, en la ratificación y aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. Frecuentemente es confundido con el referéndum y usado indistintamente por la doctrina y la legislación, si bien puede señalarse que la nota fundamental de éste no está referido a un acto de naturaleza normativa, sino más bien de naturaleza estrictamente política y se emplea en forma excepcional y extraordinaria dado que concierne a la estructura esencial del Estado o de su gobierno"<sup>27</sup>

"Consiste en la consulta directa de los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva – la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios, secesión, unión real con otro Estado o cualquiera otra cuestión trascendental – que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos."<sup>28</sup>

### 2.1.3 OPINIONES

<sup>26</sup> Fundación Tomás Moro, Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa, Madrid 1992, pág 850-851.

<sup>27</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, Derecho Electoral, UNAM, Tesis Doctoral.1980.

<sup>28</sup> BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política. Pág 750.

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

Para el autor Linares Quintana, "el plebiscito, en el sentido romanístico de la institución, no tiene cabida en las normas políticas de un Estado Moderno de Derecho y lo único factible es el ejercicio popular de la iniciativa, es decir, la proposición al cuerpo legislativo de determinadas leyes para que éste resuelva, o el referéndum limitado a rechazar o a aceptar las leyes ya aprobadas por el cuerpo legislativo".<sup>29</sup>

El Maestro Hariou recuerda que "la gran idea de Rousseau era el gobierno directo por la Asamblea del pueblo, cuyas deliberaciones expresaban la voluntad general y esa expresión era la ley. No se debía gobernar sino mediante las leyes así hechas, las que debían ser ejecutadas mediante agentes comisionados. De ese modo la soberanía del pueblo no quedaba enajenada."<sup>30</sup> Según este autor, el sistema representativo se puede combinar con el de las asambleas populares mediante el referéndum y plebiscito. En esa combinación del gobierno semidirecto o semirepresentativo, no sólo subsisten las asambleas representativas por encima de la asamblea del pueblo, sino que aquéllas conservan la deliberación de la ley, quedando limitados a un voto sin deliberación formal.

---

<sup>29</sup> Tomado de Enciclopedia OMEBA. Tomo XXII. Pág 373.

<sup>30</sup> HARIOU, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, 2da Edición, Ed. Reus, Madrid, 1972, pág 344.

## **2.1.4 EL PLEBISCITO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.**

### **2.1.4.1 CHIHUAHUA**

En el Estado de Chihuahua, esta institución de la democracia semidirecta, se encuentra plasmada, en la Constitución Política del Estado, en sus artículos 21 y 93, así como también en la Ley Electoral del Estado, el cual abarca los artículos 213 a 217.

#### **2.1.4.1.1. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

En artículo 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua se indica cuales son los derechos de los ciudadanos chihuahuenses: I. Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato.

En el artículo 93 son señaladas las facultades y obligaciones del Gobernador: "XVI. Solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del Estado."<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Reformas de 1993.

#### **2.1.4.1.2 LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua en su artículo 214 define al plebiscito como la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los Poderes Ejecutivo o Legislativo bien de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del estado o de los Municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de Municipios.

El Plebiscito tiene como finalidad dar cauce a una participación razonable, sana y efectiva de los ciudadanos de Chihuahua en las trascendentes decisiones colectivas, con lo cual se refuerzan los principios democráticos en el desarrollo de la vida pública, sin perjuicio de la democracia participativa.

El artículo 213 en su fracción IV nos señala que el Instituto Estatal Electoral será el órgano encargado de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios, referéndum y revocación del mandato.

El Instituto Electoral Estatal de Elecciones será la autoridad competente para ordenar su organización y desarrollo, así como para efectuar el cómputo de los resultados y dictar en su caso, los actos jurídicos que sean necesarios, en los términos de la Constitución Política

del Estado y de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, para lograr la debida observancia de la voluntad de los electores.

La fracción V del mismo artículo indica que en los procesos plebiscitarios y de referéndum, la Asamblea General y el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral aplicarán en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales ordinarios con las salvedades previstas en la Ley Electoral del Estado.

El mecanismo de operación al que podrán someterse a plebiscito será el siguiente: A) Los actos o decisiones de carácter general del Gobernador del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de ésta Entidad Federativa, B) Los actos o decisiones de Gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio de que se trate; y C) La erección de nuevos Municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos. Son señalados en el artículo 215.

En la fracción II del mencionado artículo se indica que en los supuestos de procedencia del Plebiscito previsto en los incisos del párrafo anterior, la solicitud correspondiente deberá presentarla el Gobernador del Estado, los Ayuntamientos y el Congreso del Estado respectivamente. En el caso del inciso b), también por el veinticinco por ciento de los electores del Municipio de que se trate.

La fracción III indica que el resultado del Plebiscito será vinculatorio para las autoridades que lo hayan promovido. No será vinculatorio cuando a nivel municipal los promuevan los electores.

El artículo 216 en su fracción II señala que: "Recibida la solicitud, el Tribunal Estatal de Elecciones calificará su procedencia en un término de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de su presentación: Para dictaminar su procedencia, el Tribunal analizará de oficio lo siguiente: A) Siendo una autoridad la solicitante, verificará su legitimación, tratándose de ciudadanos hará lo previsto respecto del porcentaje requerido; y B) Si el acto o decisión es trascendente para la vida pública del Estado o Municipio según sea el caso."<sup>32</sup>

El artículo 217 en su fracción I. señala que: Para un acto decisión sometido a Plebiscito a solicitud de las autoridades puedan dictarse o expedirse válidamente, se requiere que se apruebe por más del cincuenta por ciento de los Electores del Estado, Municipio o Municipios según sea el caso, que hayan participado en el Plebiscito.

---

<sup>32</sup> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Publicada en el Periódico Oficial No.84 del 18 de Octubre de 1997.

La fracción II indica: Los electores se limitarán a votar por un "sí" o por un "no" al acto o decisión de Gobierno sometido a su consideración.

Es interesante conocer que el plebiscito se encuentra señalado en la Constitución Política del Estado y en la Ley Electoral del Estado, encontrándose cierta armonía en la realización de los procesos electorales ordinarios con la Asamblea General y el Instituto Electoral Estatal. Este último es el responsable de la realización del plebiscito, cuya solicitud deberá ir acompañada con el nombre y firmas del 25% de los electores del municipio que se trate y que requiere se apruebe con más del 50% de los electores del Estado, que hayan participado en el plebiscito. Todos se limitaran a votar por un si o por un no. Procedimiento relativamente sencillo que requiere de un gran esfuerzo de parte de los promoventes de dicho medio de participación democrática.

#### ***2.1.4.2 DISTRITO FEDERAL***

El plebiscito se encuentra plasmado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1998. en sus artículos 13 al 24 de la mencionada Ley.



#### **2.1.4.2.1 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

El artículo 13 nos señala 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.

Es el Instituto Electoral del Distrito Federal quién desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del Plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

El artículo 14 nos señala que podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a Plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por su parte el artículo 15 indica que toda solicitud del Plebiscito deberá contener por lo menos, tres cosas: 1. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a Plebiscito. 2. La exposición de

motivos o razones por los cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a Plebiscito y 3. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

El artículo 16 comenta que no podrán someterse a Plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito federal relativos a:

1. Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
3. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
4. Las demás que determinen las leyes.

Se señala en el artículo 17 que el Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de Plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, así mismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación de la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá: A) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acta o decisión sometido a Plebiscito; B) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y C) La pregunta o

preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

En el artículo 18 se plasma que el Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de Gobierno, instituciones de educación superior, o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia de que se trate el Plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

En el artículo 19 se señala que en el año que tenga verificativo elecciones de representantes populares, no podrán realizarse Plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. Ni tampoco más de un Plebiscito en el mismo año.

Por otro lado, el artículo 20 refiere que en los procesos de Plebiscito, sólo podrán votar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes del día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del Plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

El artículo 21 señala: Los resultados del Plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtengan la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

En el mismo tenor que el anterior, el artículo 22 se refiere a que “los resultados del Plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación. El Instituto Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el Plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con que disponga la Ley aplicable.”<sup>33</sup>

Por último el artículo 24 se refiere a que: Las controversias generadas con motivo de la validez de los procesos de Plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En el Distrito Federal, el porcentaje de ciudadanos que pueden promover el plebiscito es del 1% del padrón electoral, quedando excluidas las materias fiscales, tributarias y el régimen de la Administración Pública local del Distrito Federal para incluirse en el plebiscito, deberá expedirse la convocatoria 90 días, antes de la realización del mismo, y no podrán celebrarse más de 1 plebiscito por

---

<sup>33</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada el 21 de diciembre de 1998.

año. Estas son las cuestiones más interesantes que señala la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Y los gobiernos perredistas han aprovechado esta situación, ya que son más propensos a llevar a cabo este tipo de participación democrática.

### **2.1.4.3 JALISCO**

En el Estado de Jalisco el plebiscito se encuentra plasmado en los artículos 8, 11, 12, 35 y 50 de la Constitución Política de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de marzo de 1997.

#### **2.1.4.3.1 CONSTITUCION DEL ESTADO DE JALISCO.**

Esta institución de la democracia participativa, (plebiscito), viene a ser el derecho reconocido al cuerpo electoral, a los ciudadanos, al pueblo, para intervenir en la aprobación y desaprobación de un acto esencialmente político o de Gobierno. Se ha insertado en la Constitución Política del Estado de Jalisco la figura jurídica de Plebiscito para actos emanados del Titular del Poder Ejecutivo y del Gobierno Municipal.

El artículo 8 nos señala que son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses: I. Votar en las elecciones populares, así como en los procesos de plebiscito y referéndum.

El artículo 11 se indica que el plebiscito es esencialmente un medio de comunicación entre la sociedad y su gobierno, por lo cual los órganos del poder público convocan a los ciudadanos a manifestarse, a través del sufragio, sobre la pertinencia de realizar determinados actos de gobierno que resulten particularmente importantes para el interés social.

A fin de promover la participación ciudadana en la vida del Municipio, se crea la figura del plebiscito, que tiene por objeto poner a consideración de la ciudadanía las disposiciones administrativas de carácter general, impersonal y abstracto, así como los actos de Gobierno Municipal que afecten particularmente el interés social, según sea el caso

En el artículo 12 en su fracción VIII se nos indica que "el Consejo Electoral del Estado será la autoridad a quien corresponda someter el procedimiento correspondiente. En este sentido, la autoridad política, electa legítimamente por el pueblo, convoca al pueblo, a través del plebiscito, reconociendo en el cuerpo electoral una facultad excepcional y extraordinaria que demanda su participación directa para decidir en relación con problemas, situaciones o conflictos de naturaleza especialmente política, evidentemente polémicos y que implican decisiones trascendentes para la sociedad gobernada."<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco. Marzo de 1997.

El artículo 50 nos dice que el plebiscito estatal procede de dos maneras, la primera es una facultad discrecional del propio Titular del Poder ejecutivo para solicitar al Consejo Electoral del Estado someta a dicho procedimiento, propuestas de actos o decisiones de su gobierno; El segundo supuesto, se encuentra plasmado en el artículo 35 fracción VII, el cual no dice que es la facultad que se le concede al Poder Legislativo para solicitar al Consejo Electoral del Estado someta a este tipo de procesos, propuestas de actos o decisiones del Gobernador. En ambos casos, solo procede tratándose de actos considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado.

En resumen, el Consejo Electoral del Estado será la autoridad para llevar a cabo el plebiscito, este será promovido por dos vías, por conducto del titular del Poder Ejecutivo, o por conducto del Poder Legislativo, como propuestas para actos considerados de trascendental importancia.

#### **2.1.4.4 SAN LUIS POTOSI**

El Plebiscito se encuentra plasmado en los artículos 26, 38, 39 y 80 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 15 de Noviembre de 1996. Así como también en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis

Potosí. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 30 de abril de 1997.

#### **2.1.4.4.1 CONSTITUCION DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.**

El artículo 26 indica que son prerrogativas de los ciudadanos potosinos: I.- Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum y plebiscito que lleven a cabo las autoridades competentes.

En el artículo 38 se señala que el plebiscito es un instrumento de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley.

Por su parte el artículo 39 señala que el Gobernador del Estado, mediante plebiscito y a través del organismo que la ley establezca, podrá someter a consulta de los ciudadanos potosinos los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismos públicos o privados.

En los mismos términos, el Congreso del Estado podrá llevar a cabo el plebiscito respecto de los actos que pretenda efectuar con relación a la formación, supresión o fusión de municipios.

Los ayuntamientos, en las mismas condiciones, podrán solicitar al organismo que la ley señale, que someta a plebiscito de los ciudadanos de



sus respectivos municipios los actos que pretendan efectuar, así como los convenios que tengan programado celebrar con otros municipios, entidades o particulares.

Los ciudadanos del Estado podrán solicitar que el organismo competente lleve a cabo el plebiscito respecto de los actos que el Ejecutivo del Estado o los Ayuntamientos vayan a ejecutar.

El plebiscito sólo procederá cuando se trate de actos trascendentales o de especial interés para la vida en común. La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento para llevarlo a cabo.

Por último, en el artículo 80 se comenta que son atribuciones del Gobernador del Estado, en su fracción "XXVII.- Someter a la consulta de los ciudadanos del Estado los actos que determine, a través del plebiscito."<sup>35</sup>

#### **2.1.4.4.2 LEY DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO**

La Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí, establece en su artículo 14 que, "Se entiende por plebiscito la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión

---

<sup>35</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. 15 de Noviembre de 1996.

afirmativa o negativa, en caso de controversia respecto a un acto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o de los Ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado o de los Municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de Municipios”.

El artículo 15 nos señala que podrán someterse a plebiscito:

1. En caso de controversia, los actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo Estatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública de la Entidad;
2. En caso de controversia, los actos o decisiones de gobierno de los ayuntamientos municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio de que se trate; y
3. En los términos de la Constitución Política del Estado, los actos del Congreso del Estado referentes exclusivamente a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes o la supresión o fusión de alguno o algunos de éstos.

Tratándose de formación de un nuevo municipio, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos que habiten en todo el territorio del Municipio o Municipios de que se pretenda segregarse.

Tratándose de supresión, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos de todo el territorio del Municipio afectado, y si se trata de

fusión de dos o más municipios. éste deberá aplicarse en cada uno de los mismos.

El artículo 16 nos señala que el Plebiscito podrá ser solicitado ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana por: 1. El Gobernador del Estado; 2. Los Ayuntamientos; 3. El Congreso del Estado; y 4. Los Ciudadanos del Estado.

El artículo 17 indica que la solicitud para someter un acto o decisión de Gobierno a Plebiscito, deberá observar los siguientes requisitos:

I.- Dirigir la solicitud al Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.

II.- Señalar la denominación de la autoridad o nombre del ciudadano o ciudadanos que lo solicitan:

III.- Precisar el acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito; y

IV.- Exponer los motivos o razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Estado o Municipio, según sea el caso.

Y las razones por las cuales en concepto del solicitante el acto o decisión deba someterse a consulta de los ciudadanos.

El artículo 18 nos dice que cuando la solicitud a que se refiere el artículo inmediato anterior, provenga de un grupo de ciudadanos, la misma deberá contar con el respaldo de: 1. El 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o del Municipio o Municipios, en el caso de la fracción 1 del artículo 15 de esta ley. 2. El 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio o municipios, en el caso de la fracción 2 del artículo 15 de esta ley, y 3. Con el 25% de los electores del municipio en la lista nominal, en el caso de la fracción 3 del artículo 15 de esta ley.

El artículo 19 nos dice que tratándose de solicitud de ciudadanos para que se realice el Plebiscito respecto de los actos del Ayuntamiento, éste sólo procederá cuando dichos actos se refieran a :

- I. Otorgar la categoría y denominación política que les corresponde a los centros de población;
- II. Autorizar la enajenación a particulares de los bienes inmuebles municipales cuando éstos sean de importancia histórica, cultural, ecológica, o social; y

III. Solicitar en los términos de la ley de la materia, al congreso del Estado la incorporación o desafección de un bien del dominio público y su cambio de destino.

Por otra parte el artículo 20 nos indica que el Plebiscito que se realice de conformidad con lo previsto en la presente Ley, tendrá carácter obligatorio para las autoridades que lo hayan promovido; y cuando sea solicitado por los ciudadanos, el resultado del mismo tendrá carácter de recomendación para la autoridad, para que en uso de sus facultades determine lo conducente.

El artículo 21 indica que respecto de sus mecanismos de operación podemos señalar que el Consejo de Consulta Ciudadana se integrará dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que haya recibido la solicitud de llevar a cabo un proceso de Plebiscito.

El artículo 22 indica que recibida una solicitud para que se lleve a cabo un Plebiscito, el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana calificará su procedencia en un término no mayor de diez días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud. Para tal efecto, el Consejo analizará de oficio lo siguiente:

2. Cuando se trate de solicitud para llevar a cabo plebiscito:

A) Siendo una autoridad la solicitante, verificará su legitimación.

B) Tratándose de ciudadanos, si el acto es trascendente para la vida pública del Estado o Municipio, según sea el caso.

El artículo 23 nos dice que si la solicitud no cumple con los requisitos que en cada caso establece la presente Ley, el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, de oficio, declarará improcedente la solicitud. Si el Consejo no determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerará procedente.

El artículo 24 indica que el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, una vez declarada la solicitud, dentro de los quince días naturales siguientes, emitirá la convocatoria para la realización del Plebiscito, debiendo fijar la fecha en que se llevará a cabo dentro de un plazo no mayor de noventa días naturales siguientes a la emisión de la convocatoria respectiva, con excepción de lo establecido en el segundo párrafo. La convocatoria deberá ser publicada en el Periódico Oficial del Estado y por lo menos en dos ocasiones en uno de los diarios de mayor circulación en la Entidad y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado.

“Cuando la convocatoria se expida en fecha cercana a la de la celebración de elecciones, el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana

procurará determinar la fecha para la celebración del Plebiscito, según se trate, el mismo día de la jornada electoral.”<sup>36</sup>

El artículo 25 se refiere a que en la convocatoria se expresará la fecha en la que se efectuará el Plebiscito, según sea el caso, debiendo contener cuando menos las siguientes bases:

- I. La integración de los organismos que establezcan al efecto y que intervendrá en la realización del plebiscito;
- II. La determinación del ámbito territorial en que se aplicarán los procesos de plebiscito;
- III. La ubicación de las casillas en las que los ciudadanos emitirán su decisión;
- IV. La especificación del modelo de las boletas del plebiscito, así como de las actas para su escrutinio y cómputo;
- V. Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos; y
- VI. La declaración de validez de los resultados del plebiscito.

El artículo 26 nos indica que tratándose de Plebiscito, los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores se limitarán a votar

---

<sup>36</sup> Ley de Referéndum y Plebiscito de San Luis Potosí. Publicado en el Periódico Oficial el 30 de abril de 1997.

por un "sí" o por un "no" el acto de Gobierno sometido a su consideración.

El voto será libre y secreto.

El Plebiscito en el Estado de San Luis Potosí se referirá a controversias de algún acto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de ayuntamientos, de trascendental importancia, así como el asunto de formación, supresión o formación de municipios. Podrá ser solicitado por los ciudadanos, ayuntamientos, gobernador y legislativo. Dicha solicitud se deberá dirigir al Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, deberá contar con los nombres y firmas del 20% o 25% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, según sea el caso, quienes contestarán con un sí o con un no en el proceso. Dicho Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, efectuará el computo de casillas y comunicará sus resultados al titular del Poder Ejecutivo, quién lo publicará en el periódico oficial del Estado. Interesante método de aplicación del plebiscito, debido a que la organización recae en un Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, y no en un órgano electoral. La Legislación de San Luis Potosí, referente a los medios de participación democrática, es de las más avanzadas en el país.



## 2.2 EL REFERENDUM

### 2.2.1 HISTORIA

Es por todos conocido que las ciudades de Grecia y Roma, hoy en día constituyen los cimientos de la democracia moderna, por ese motivo abordare a estas grandes culturas entrelazadas, para referirme al punto de los antecedentes históricos del referéndum en el mundo

En la Grecia antigua existían comunidades que se reunían con el objetivo de decidir sobre las cuestiones fundamentales que afectaban a sus ciudades y a sus habitantes. Precisamente aquí las ciudades tenían sus gobernantes electos por voto o sorteo; pero el ciudadano ejercía un compromiso directo en la toma de decisiones que afectarían la cosa pública.

El Doctor Jorge Carpizo sostiene que "En las sociedades pequeñas, como en algunas épocas de la polis griega, los ciudadanos se pueden reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes, son los ciudadanos los que directamente se gobiernan y van a regir su conducta".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> CARPIZO, Jorge. "Reforma Política Mexicana de 1977". En Anuario Jurídico Volumen VI. 1979. México D.F.. Pág. 79

Don Giovanni Sartori afirma que "en muchos aspectos la polis era el laboratorio ideal para experimentar la aplicación de principios democráticos puros y simples. Las ciudades antiguas no solamente eran muy pequeñas, además los ciudadanos vivían en la simbiosis con la ciudad, como si estuvieran vinculados a ella por un común destino de vida y muerte".<sup>38</sup>

El autogobierno que se práctico en Grecia, requería al ciudadano ocupando la mayor parte de su tiempo en el servicio público, lo que provocó graves problemas económicos en las ciudades.

En Roma existe el primer tipo de consulta popular que se denominó Concilia Plebis. En el año 494 A.C., los plebeyos estaban excluidos de las magistraturas, reservadas sólo para la oligarquía, además la situación era complicada, ya que eran reclutados para las guerras los que tenían deudas y eran insolventes se veían expuestos a los rigores del derecho primitivo, recluidos como esclavos en casa de sus acreedores.

Debido a este marco socioeconómico se ven orillados a tomar una resolución contundente, y parten al Monte Albentino para formar una nueva ciudad, negándose a colaborar con el Patriciado, que preocupado, le hace concesiones por una especie de tratado mediante el cual la plebe obtiene representantes de sus intereses con dos magistrados plebeyos;

---

<sup>38</sup> SARTORI, Giovanni, "Teoría de la Democracia". Editorial Alianza Universidad, México 1991.

logrando la libertad de quienes habían sido entregados como esclavos a sus acreedores.

Así, se empieza a formar la costumbre de reunir a los plebeyos en asambleas, donde discutían y votaban resoluciones llamadas plebiscita, que solo a ellos obligaban. Los patricios no asistían a las concilia plebis; se desconoce la base jurídica para su formación, pero los tribunales convocaban a la plebe, dividiéndola por tribus en el foro.

Después de una larga lucha, la Lex Hortensia estableció definitivamente que los plebiscita, es decir, las leyes propuestas por los tribunos y votadas exclusivamente por la plebe, fueran obligatorias para los patricios.

La institución del Referéndum es originaria de Suiza; con anterioridad al siglo XVI en el cantón de los grisones, se celebraban periódicamente asambleas referentes a cuestiones de interés común para las comunidades que las conformaban; las deliberaciones efectuadas no tenían el carácter de decisión definitiva, por lo que las resoluciones adoptadas debían ser enviadas a las comunidades participantes para su ratificación; este método, al que daban el nombre de referéndum, duró hasta 1798, siendo restablecido en 1815, pero limitado, como lo había sido siempre a asuntos locales.

Determinadas circunstancias influyeron en la configuración del referéndum constitucional moderno en el siglo XIX; el principio democrático de la soberanía popular realizado por Rousseau lo alimenta; el punto de partida para algunos tratadistas en la Constitución Suiza del 20 de Mayo de 1802, la cual tuvo su origen en el voto popular, a propuesta de una asamblea de notables que la sometieron a consulta de todos los ciudadanos mayores de 20 años.

A partir de 1845 (Vaud) y 1846 (Berna)), y sobre todo desde la reforma de 1874, sobre el derecho de iniciativa de los electores. la formación de la ley consta allí de dos tiempos: primeramente, el Gran Consejo o la Asamblea Legislativa del Cantón forma el proyecto, o acepta y hace suyo el que le es presentado por un cierto número de ciudadanos, después lo somete a la aprobación del pueblo, en una votación semejante a la de las elecciones. Es derecho de sanción y veto directo del pueblo suizo lo que se designa con el nombre de referéndum.<sup>39</sup>

Ahora nos remitiremos al análisis y extensión de la figura del Referéndum en algunos países del mundo.

---

<sup>39</sup> Tomado de REPARAZ Y HASTIEN, Julián de E. Referéndum. Biblioteca de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia. XII, Madrid, Hijos de Reus, 1917, pág 119.

## 2.2.2 CONCEPTO

El Referéndum se concibe como una institución democrática de carácter semidirecto donde el cuerpo electoral interviene en la aprobación o repudio de una ley, que es directamente propuesta por el poder legislativo, constituido como órgano de representación. Referéndum significa etimológicamente, refiere o referir.

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

El referéndum, junto con la iniciativa popular, la revocación popular, el veto popular y el plebiscito, conforma las instituciones de democracia semidirecta.

La doctrina ha elaborado una innumerable cantidad de conceptos del referéndum:

El Tratadista Carl Schmitt lo define como "La votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo. La expresión se reservará adecuadamente para el caso en que

se someta a los ciudadanos con derecho a voto, para su decisión definitiva un acuerdo de la Representación popular".<sup>40</sup>

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

Pensamos que puede considerarse el Referéndum, como una institución de transición entre el sistema de democracia pura y de democracia representativa, o como concesión de éste último al primero; dando lugar así a un tercer sistema, el semidirecto, en el que si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, éste queda circunscrito o limitado exclusivamente a decir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclamen este procedimiento por su trascendencia y originalidad.

El Referéndum no implica únicamente la voluntad del legislador u órgano competente de consultar sobre determinada materia al pueblo, sino que presupone la existencia de ciertas situaciones y condiciones, ya que esta institución se ejerce en un régimen democrático, constituyendo un procedimiento limitado a determinadas decisiones previstas en la misma

---

<sup>40</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10ª edición, Ed. Porrúa, México 1996, pág 574.

Constitución o en las leyes que de ella emanan, siendo una excepción a la forma representativa.

Para el Doctor Diego Valadés “constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo”.<sup>41</sup>

En la enciclopedia jurídica OMEBA, el autor Huberto María Ennis nos define de una forma más clara al referéndum, diciendo que. “es el sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo”.<sup>42</sup>

El autor Jorge Mario García Laguardia lo presenta como “una 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>

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela expresa que el Referéndum “más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que en algunos casos culmina el proceso de formación

---

<sup>41</sup> VALADES RIOS, Diego, La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano, Anuario Jurídico, pág 376.

<sup>42</sup> Tomado de Diccionario Jurídico Omeba, Tomo XXIV, pág 190.

<sup>43</sup> Tomado de GARCIA LAGUARDIA, Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano.

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. En el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten el voto, adhesivo o repulsivo, a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley, deban ser sometidas a su aprobación”.<sup>44</sup>

El autor García Pelayo lo considera como “el derecho del cuerpo electoral a rechazar o aprobar las decisiones de las autoridades y de las legislaturas ordinarias”.<sup>45</sup>

Para el jurista González Uribe, es “aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos”.<sup>46</sup>

Por su parte, el autor Fauzi Hamdan lo define como “el sistema por el cual el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo”.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Tomado de BURGOA, Ignacio, *Op. Cit* Pág 574.

<sup>45</sup> Tomado de BURGOA, Ignacio, *Op. Cit*. Pág 574.

<sup>46</sup> Tomado de BURGOA, Ignacio, *Op. Cit*, Pág 574.

<sup>47</sup> HAMDAN, Fauzi, *El Referéndum*, pág 342.



El jurista argentino Rafael Bielsa sostiene que “es el acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales”.<sup>48</sup>

Para el tratadista Hans Kelsen nos dice que “el referéndum trata de unir la legislación con el parlamento como una manifestación directa de la voluntad del pueblo; sin embargo, tiene que limitarse a una votación en la que tomen parte todos los ciudadanos. Generalmente, el referéndum no versa sobre leyes ya sancionadas, sino sobre leyes aún no sancionadas, diciendo así el pueblo si han de convertirse o no en ley”.<sup>49</sup>

El maestro Bidart Campos estima que “el referéndum es toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, constitución, reformas o decisiones políticas de gobierno.”<sup>50</sup>

Otro concepto del referéndum, es el que expresa el autor Posada en su obra el Sufragio, que hoy se llama referéndum a la “función del sufragio por virtud de la cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes, ejercitando como una especie de prerrogativa, de veto y de

---

<sup>48</sup> Tomado de BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, Pág 574.

<sup>49</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2da edición, UNAM, México 1995. Pág 451.

<sup>50</sup> BIDART CAMPOS, Germán, *El Poder*, Ediar, Buenos Aires 1990.

sanción análoga en su alcance a la que es correcto atribuir a los monarcas constitucionales.”<sup>51</sup>

La multiplicidad de definiciones del referéndum, varía en grado evidentemente mínimo y se desprenden los mismos elementos conformadores:

- Es un verdadero acto jurídico
- El proyecto que se somete a consulta lo realiza un órgano de representación.
- Los ciudadanos se manifiestan aprobando o rechazando.
- La materia es exclusivamente legislativa (constitucional, ordinaria o reglamentaria).
- El medio de expresión es el sufragio.
- Es una institución de la democracia semidirecta

### **2.2.2 NATURALEZA JURÍDICA**

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da

---

<sup>51</sup> Tomado de Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo VII, Pág 77.

origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

Los representantes formulan la ley, pero ad referendum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

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

1. Acto de ratificación: supone que existe entre los diputados y el pueblo una relación de mandato. No coincide con el mandato civil porque el referéndum exige siempre la manifestación de voluntad expresa y no puede ser tácita.
2. Acto probatorio: como duplicada declaración de voluntad (de la representación popular y pronunciamiento referendatorio), de un órgano estatal por ejecutarse una función pública.
3. Acto de decisión: en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado.
4. Acto complejo: integrado por los actos anteriores."<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> LEGON, Faustino J.L. *Tratado de Derecho Político General*. Tomo II. Ediar Soc Añón Editores, Buenos Aires, 1961. Pág 302.

El jurista Biscaretti señala que la naturaleza jurídica de la participación popular, aunque se expresa como el autogobierno de una colectividad determinada, es variable en cada caso de acuerdo con los diversos sistemas “la naturaleza jurídica de la decisión popular puede variar notablemente en los diversos caso aún presentándose siempre también ésta como una manifestación de autogobierno de una determinada colectividad, la cual, aún ejerciendo una función pública, no viene por esto a transformarse en órgano estatal. No se puede por tanto afirmar, en absoluto, que se trate siempre de un acto complejo (desigual, porque prevalecería formalmente la deliberación parlamentaria); a veces, en efecto, la decisión popular podrá quedar jurídicamente independiente, mientras que en otras eventualidades podrá vincularse más o menos íntimamente con un específico acto estatal”.<sup>53</sup>

#### 2.2.4 CLASIFICACION

La doctrina ha elaborado diversas clasificaciones sobre las modalidades del referéndum.

##### Por su fundamento jurídico:

---

<sup>53</sup> BISCARETTI DI RUFFIO, Paolo, Derecho Constitucional. Ed. Tecnos S.A. Madrid 1973, Pág 422 y 423.

a) Obligatorio. Es impuesto por la Constitución o por la ley que lo reglamenta como ineludible, y por tanto indispensable para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas legislativas.

b) Facultativo. Cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, ya sea un órgano del Estado que acuerde proponga su realización, o que una fracción determinada de ciudadanos lo solicite.

Cuando no es obligatorio.

a) Consultivo. Cuando tiene como objeto descubrir el juicio de los representados sobre la conveniencia de alguna propuesta legislativa.

b) Arbitral. Se utiliza para dirimir conflictos entre órganos del Estado, en pos del equilibrio constitucional.

Por su eficacia jurídica.

a) Constitutivo. Otorga eficacia a la norma, dando lugar a su implantación.

b) Abrogativo. Se manifiesta para dejar sin efecto una norma jurídica vigente.

- c) De ratificación o sanción. Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley o reglamento, con la aprobación previa del electorado, sustituyendo así a la autoridad sancionadora de las leyes, como el Ejecutivo.
  
- d) Consultivo. Cuando el resultado del referéndum no tiene un carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

Por su materia.

- a) Constitucional. Se presenta cuando la consulta recae sobre la formación o supresión de algún precepto de la Constitución, o bien para convocar a un congreso constituyente.
  
- b) Legislativo. Cuando se refiere a la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

Por el tiempo.

- a) Sucesivo. Se lleva a cabo una vez que el poder legislativo ha emitido su opinión sobre un acto normativo.
  
- b) Preventivo. Se realiza antes de que el poder legislativo se pronuncie al respecto.

Por su ubicación en el proceso de formación de la ley.

- a) **Ante lege.** Se verifica antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma.
- b) **Post lege.** Se realiza en la última etapa del proceso de formación de la ley.

Por su alcance en la materia.

- a) **Total.** Es aquél en el cual no se hace reserva expresa ni implícita de algún caso que no deba ser sometido a referéndum.
- b) **Parcial.** Es aquél en el cuál se reservan algunas materias a la competencia de órganos especializados o, por el contrario, solamente se establece para determinadas materias.

Por su alcance en el espacio

- a) **Nacional.** Es cuando se establece su aplicación a todo el país.
- b) **Local.** Es cuando se sujeta solamente a una o algunas regiones.

Por el origen de la convocatoria.

- a) Ejecutivo. Cuando se presenta esta figura en las constituciones latinoamericanas, generalmente es a solicitud del presidente como jefe de Estado, quien somete a la consulta los proyectos emanados del Poder Legislativo.
  
- b) Parlamentario Aunque por el término parece referirse al sistema de gobierno, se trata de la convocatoria del Poder Legislativo para legitimar o cumplir el requisito de existencia de una norma que por tales motivos deba ser sometida a consulta popular.
  
- c) Popular. Se basa en la facultad que en algunas legislaciones tiene la población para solicitar la consulta sobre una norma emanada del Poder Legislativo.

Por la clasificación expuesta, se desprende que el referéndum es una institución muy importante y trascendente, pues los alcances de su aplicabilidad legislativa no encuentran límites, lo que implica una gama de posibilidades de utilización por los sistemas democráticos de hoy, en la medida en que las circunstancias propias de la sociedad lo exijan.



## 2.2.5. DEBATE EN TORNO AL REFERENDUM

Aunque en general sea bien vista por la mayoría de los especialistas esta forma de consulta directa, la discusión sobre el referéndum ha dividido a los autores en dos grupos: Partidarios y Opositores.

### Argumentos a favor:

- A) Esta figura implica una participación directa del electorado en la toma de decisiones (democracia directa),
- B) Es complementaria de la democracia representativa.
- C) Con esta característica se estimularía la participación del electorado en materia política y por lo tanto, el aumento del interés en la toma de decisiones, haciendo que estas se adopten de forma más consciente cada vez y meditada. Ello da legitimidad a la norma aprobada.
- D) Tiene la virtud de resolver casos de "empates sin salida", o sea, aquellos que los mecanismos de democracia representativa no logran resolver en forma clara.

### Argumentos en contra:

- A) Implica la toma de decisiones entre dos opciones generalmente, y dada la complejidad de la sociedad actual, el definir entre dichas

opciones radicalizaría las posturas, ante dichos problemas, implicando que en vez de su pronta resolución, los mismos se agravarian, es considerado esto como una de sus limitaciones

B) Considerando que en la actualidad nuestro sistema de partidos es incipiente, su eficacia sería dudosa. Esto se desprende del hecho de que si se considera al referéndum como un mecanismo complementario de la democracia representativa, sería conveniente se reforzara primero a esta, para que una vez consolidada, el referéndum sea un complemento eficaz.

C) Sin un sistema de democracia representativa fuerte, el referéndum podría ser empleado para legitimar decisiones que no representen la voluntad de la mayoría a través de prácticas que manipulen los resultados. Con ello se podría desalentar el carácter de instrumento dictatorial a participación activa del electorado.

## **2.2.6 CONSTITUCIONES ESTATALES QUE LO CONTEMPLAN.**

### **2.2.6.1 ESTADO DE MEXICO**

En el Estado de México, el referéndum se encuentra en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado, además en la Ley Reglamentaria de dicho artículo constitucional, señalado en el 2,8 9, 11, 15, 16, 17, 20 y 21.

#### **2.2.6.1.1. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MEXICO**

En la Constitución del Estado de México del 27 de Febrero de 1995, esta estipulado el referéndum, en su artículo 14 nos señala que, "el Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.. Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al gobernador que sean sometidos a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado. La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y

procedimiento a que se sujetarán el referéndum Constitucional y Legislativo.”<sup>54</sup>

#### **2.2.6.1.2 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 14.**

La Ley Reglamentaria del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de México, se expidió el 29 de agosto de 1995; a continuación citaremos algunos artículos importantes.

El artículo 2 señala que para los efectos de esta ley, se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura.

El artículo 8 nos dice que la aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno.

En el artículo 9 se habla de que el Consejo Estatal para el Referéndum es el organismo público encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar el proceso de referéndum.

---

<sup>54</sup> Constitución Política del Estado de México. Publicada el 27 de Febrero de 1995.

Artículo 11. El Consejo Estatal para el Referéndum se integrará, expresamente para llevar a cabo dicho proceso de consulta, de la siguiente manera:

- I. El Secretario General de Gobierno, quien lo presidirá;
- II. Cinco diputados designados por la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente;
- III. Cinco ciudadanos mexiquenses de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por la Legislatura o la Diputación Permanente, de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos de diez; y
- IV. Un Notario Público, insaculado de entre los miembros del Colegio de Notarios del Estado de México, quien fungirá como Secretario, con voz pero sin voto.

Cada uno de los integrantes del Consejo Electoral para el referéndum tendrá un suplente.

Artículo 15. El referéndum propuesto por el Gobernador del Estado, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

- I. 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 Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, deberá comunicar al Secretario General de Gobierno,

su decisión de someterlo a referéndum para que se integre al Consejo Estatal;

II. La comunicación del Ejecutivo deberá expresar los motivos y las consideraciones que estime pertinentes para sustenta la consulta a la ciudadanía, y si ésta comprende la totalidad o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

III. El Consejo Estatal se integrará en un plazo no mayor de 10 días naturales a partir de la comunicación a que se refiere la fracción I. de este artículo;

IV. El Consejo Estatal convocará a la ciudadanía a la realización del referéndum dentro de los cinco días naturales siguientes a su integración. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los periódicos de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y

V. En la convocatoria se expresará la fecha en la que se efectuará el referéndum, que será entre treinta y sesenta días después de su publicación en la Gaceta de Gobierno. En todo caso, contendrá las siguientes bases:

- a) La integración de los organismos que se establezcan al efecto y que intervendrán en la realización del referéndum;
- b) La determinación del ámbito territorial en que actuarán dichos organismos;

- c) La fórmula para la ubicación de las casillas en las que los ciudadanos emitirán su decisión;
- d) La especificación del modelo de las boletas para el referéndum, así como de las actas para su escrutinio y cómputo;
- e) Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos; y
- f) La declaración de validez de los resultados del referéndum.

Artículo 16. El referéndum solicitado por ciudadanos de la entidad al Gobernador, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

I. Dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en la Gaceta del Gobierno, del decreto que contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, los peticionarios comunicarán al titular del Ejecutivo la solicitud del referéndum:

II. La comunicación al Ejecutivo deberá expresar las consideraciones y los motivos que los interesados estimen pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía y si ésta comprende el texto íntegro o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

III. A la comunicación deberán anexarse los documentos que acrediten el respaldo de, por lo menos, el veinte por ciento de los

ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, debidamente identificados;

IV. Una vez cubiertos los requisitos señalados en las fracciones anteriores, el Consejo Estatal para el referéndum procederá a convocar a referéndum; en caso de no ser procedente, el Consejo deberá fundar y motivar su resolución y contra ésta, no procederá recurso alguno;

V. Aprobada la solicitud por el Consejo Estatal para el Referéndum, éste procederá, dentro de los cinco días naturales siguientes, a convocar a referéndum a la ciudadanía. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los diarios de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y

VI. En la convocatoria se indicará la fecha en la que habrá de efectuarse el referéndum y deberá contener los mismos requisitos a que se refiere la fracción V del artículo 15 de esta ley.

Artículo 17. "El referéndum será válido cuando en el haya participado cuando menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado".<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución del Estado de México. Publicada en el Periódico Oficial del 29 de Agosto de 1995.



Artículo 20. En el caso de que el resultado del referéndum sea aprobatorio, el titular del Ejecutivo procederá a la promulgación y publicación del decreto correspondiente en la Gaceta del Gobierno, para el caso de que éstas no se hayan hecho.

Artículo 21, Cuando el resultado del referéndum sea de rechazo, el titular del Ejecutivo solicitará a la Legislatura la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto correspondiente, cuando éste haya sido promulgado y publicado, o se deje sin efecto el que haya sido remitido.

El referéndum en el Estado de México podrá ser solicitado ante el Gobernador del Estado en un documento que contenga nombre y firma del 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, cuyo objeto, será la aprobación o rechazo de reformas a la Constitución o leyes que expida la Legislatura. Este proceso lo conducirá el Consejo Estatal del Referéndum, el cual es conformado por autoridades, diputados, ciudadanos y notario público, algo muy plural, que solo avalará el referéndum, cuando haya participado el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Interesante será analizar el funcionamiento de dicho Consejo Estatal, para conocer el funcionamiento y resultado del mismo.

### **2.2.6.2 *DISTRITO FEDERAL.***

En nuestra historia existe un antecedente de mucha importancia: el 6 de diciembre de 1977 mediante decreto publicado en el Diario Oficial se estableció en el artículo 73 constitucional el referéndum, exclusivamente para el Distrito Federal: Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

#### **2.2.6.2.2. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**

En el artículo 1 se señala que el objetivo de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es el fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento en la participación ciudadana y su relación con los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno.

En el artículo 25 es definido el referéndum como un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa

sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de ésta última.

El artículo 26 se refiere a que la Asamblea de Representantes es señalada como la institución responsable que tiene la facultad exclusiva de decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Los mecanismos de operación se encuentran consagrados en los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 21 de Diciembre de 1998. en los cuales señalan:

En el artículo 27 se señalan quienes podrán solicitar ante la Asamblea Legislativa la realización del Referéndum: 1) Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y 2) El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Federal Electoral del Distrito Federal.

En el artículo 28 se dice que la solicitud deberá contener al menos 3 cosas. A) La indicación precisa de la Ley o. En su caso, de él o los artículos que se proponen someter a Referéndum; B) Las razones por las

cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previa a la decisión del órgano legislativo; y C) Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

En el artículo 29 se señala que el proceso de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del IEDF y deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá: I.- La fecha en que habrá de realizarse la votación; II.- El formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos; III.- La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum; y IV.- El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

Artículo 31. No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que se traten sobre las siguientes materias: 1. Tributaria o fiscal de Egresos del Distrito Federal; 2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; 3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; 4. Regulación interna

de los órganos de la función judicial del Distrito Federal; y 5. Las demás que determinen las Leyes.

El artículo 32 nos dice que en el año que tenga verificativo elecciones de representantes populares, no podrán realizarse procedimientos de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

El artículo 33 nos señala que en los procesos de referéndum, sólo podrán los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes del día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea Legislativa.

El artículo 34 nos dice que los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Por último, el artículo 35 comenta que “las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.”<sup>56</sup>

En el Distrito Federal, aparte del 1% de los ciudadanos inscritos en la lista de electores, también se puede iniciar el proceso de referéndum con el apoyo de 1 o varios diputados de la Asamblea Legislativa. Pero el resultado del referéndum que se haya llevado a cabo, no tendrá carácter vinculatorio, sino de valoración para la autoridad. Habría que poner atención a lo que la ciudadanía piensa al respecto.

### **2.2.6.3 GUERRERO**

En el Estado de Guerrero, durante el gobierno del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, se introdujo el referéndum en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado, el cual señala que: “El Poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos de 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

---

<sup>56</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada el 21 de Diciembre de 1998.

la propia ciudadanía, en los términos de Ley, sobre las prioridades y estrategias estatales.”<sup>57</sup>

El referéndum fue implantado durante el gobierno del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, que aún sigue vigente, pero que tendrán que llevar a cabo los gobiernos guerrerenses.

#### **2.2.6.4 CHIHUAHUA**

En 1993, al ganar el Partido Acción Nacional el gobierno de Chihuahua, se introdujo en la Constitución la figura del referéndum. Es mencionado como facultad del Congreso y el Titular del Poder Ejecutivo, esta en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua en el libro Séptimo denominado: “De los procesos plebiscitarios y de referéndum”. Lo pueden solicitar el Gobernador, los Ayuntamientos, el Congreso del Estado y los ciudadanos por lo menos el 20 o 25% de los inscritos en la lista nominal de electores. Se debe aprobar por más del 50% de los electores.

---

<sup>57</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Reformas en 1993.

#### **2.2.6.4.1. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

El referéndum se encuentra plasmado en los artículos 21, 73 y 202 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1993.

El artículo 73 nos indica que las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Instituto Estatal Electoral, el 4%, cuando menos de los ciudadanos del Estado inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum, emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de 18 meses.

El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo de los resultados del referéndum y ordenará su publicación en el Periódico Oficial. Lo mismo hará con el texto de las leyes ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso o a la Diputación Permanente las que no lo hayan sido para que proceda a su derogación o abrogación inmediata. En este último caso, se



convocará a período extraordinario de sesiones en un plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la fecha de su recepción.

Por otra parte el artículo 202 nos dice que la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere: I. Que el Congreso del Estado las acuerde por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y II. Que sean igualmente aprobadas por los ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado.

Con este objeto, se les enviará oportunamente copia de los debates del Congreso. Los Ayuntamientos deberán hacer llegar su resolución al Congreso, o a la Diputación permanente, a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha en que reciban la comunicación. La ausencia de respuesta en el término indicado hará presumir la aprobación de las reformas y adiciones.

El Congreso del Estado, o la Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sin que pueda el Ejecutivo, con relación a estas, hacer observaciones.

Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referendo derogatorio, total o parcial, si

dentro del mes siguiente a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

“Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite una opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.”<sup>58</sup>

El Tribunal Estatal de Elecciones efectuará el cómputo de los resultados y ordenará su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de las reformas o acciones ratificadas, y en su caso remitirá al Congreso las que no hayan sido para su derogación en forma inmediata. Lo anterior también será aplicable a los casos a que se refiere el artículo 73.

Las reformas y adiciones que impliquen adaptaciones a la Constitución Federal, así como las reformas al artículo 125 serán aprobadas por el Congreso siguiendo el procedimiento ordinario establecido en el Capítulo V del Título VII.

---

<sup>58</sup> Constitución Política del Estado de Chihuahua. Reformas 1993.

#### 2.2.6.4.2. LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua publicada en el Periódico Oficial No. 84 del 18 de Octubre de 1997, en su artículo 218 fracción 1. define al referéndum como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o Municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación con respecto a las leyes, reglamentos municipales o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.

En la fracción 2 dice que el referéndum es total o parcial. Será total cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente. Será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado mismo. El referéndum tiene como objetivo dar cauce a una participación razonable, sana y efectiva de los ciudadanos de Chihuahua en las trascendentes decisiones colectivas, con lo cual se refuerzan los principios democráticos en el desarrollo de la vida pública, sin perjuicio de la democracia participativa.

“El Tribunal Estatal de elecciones será la autoridad que se encargue de llevar a cabo el procedimiento correspondiente al referéndum así como el cómputo de votos.”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Publicada en el Periódico Oficial No.84 del 18 de Octubre de 1997.

El artículo 219 nos señala que el mecanismo de operación de la figura del referéndum en Chihuahua es la siguiente:

1. La solicitud para promover un referéndum deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado y cumplir además con los siguientes requisitos: A) Dirigirse al Tribunal Estatal de Elecciones; B) Indicar con precisión la Ley, el reglamento municipal o la reforma o adición a la Constitución del Estado que se objete o, en su caso, el o los artículos objetados debidamente individualizados; C) Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deban someterse a la consideración del electorado; y D) Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución del Estado, promoverse por lo menos por el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado; en los demás casos, el porcentaje requerido será de por lo menos el cinco por ciento del total de los electores del Estado o del Municipio según sea el caso. En ambos supuestos, los prominentes designarán a las personas que los representen en común.

2. Recibida la solicitud, el Tribunal Estatal de Elecciones calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud.

En el Estado de Chihuahua, se requiere que el 20% o el 25% de los ciudadanos de la lista nominal promuevan el proceso de referéndum, el cual deberá ser aprobado por más del 50% de los electores que participen en el proceso. Tratándose de leyes de carácter tributario o fiscal, procederá si lo solicita el 4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. El Instituto Estatal Electoral, efectuara el computo del proceso de referéndum.

#### **2.2.6.5 JALISCO**

La Constitución de este Estado define el referéndum como un procedimiento de control constitucional, esto es, que a través del referéndum, los ciudadanos de Jalisco deberán expresar su aprobación o rechazo de cualesquier modificación a la Constitución del Estado en virtud de reformas aprobadas por el Congreso y los Ayuntamientos, de acuerdo al procedimiento constitucional.

El artículo 47, de la misma manera se propone el establecimiento de la figura del referéndum derogatorio en tratándose de leyes expedidas por el Congreso; así como los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto que, en uso de facultades constitucionales y legales emitan el Ejecutivo del Estado y los Municipios.

El objeto del referéndum es implementar en el Estado de Jalisco una democracia semidirecta. Esto es, que posibilite la participación directa del pueblo en el proceso de integración de las instituciones de los poderes del Estado, sin que esto pueda entenderse como el desconocimiento de las funciones de las autoridades del Ejecutivo, el liderazgo y responsabilidades de los representantes populares y de las instituciones republicanas.

La constitución del Estado de Jalisco establece que será el Consejo Electoral del Estado quien tendrá a su cargo la realización de los procesos de Plebiscito y Referéndum y la declaración de que los ciudadanos que pretendan iniciar un proceso legislativo, representen cuando menos el número exigido y las leyes para ejercer ese derecho. El Consejo Electoral del Estado contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnico y de vigilancia.

El Mecanismo de operación es el siguiente: Se establece la figura del referéndum derogatorio total o parcial a nivel Constitucional, legislativo y reglamentario. El referéndum derogatorio que se refiera a las leyes expedidas por el Congreso o a los reglamentos y decretos expedidos por el titular del Ejecutivo, podrá ser convocado cuando así lo solicite el 2.5% de los ciudadanos residentes en el Estado.

Para la celebración de un proceso de referéndum relativo a reformas constitucionales, además del requisito anterior entre quienes lo soliciten deberá haber ciudadanos registrados en la mayoría de los Municipios del Estado. Este requisito obedece a la naturaleza de dicha reforma, toda vez que emana de un Poder Constituyente permanente y no de un Poder Constituido.

El artículo 78 señala que "el referéndum municipal se realizará a solicitud de un número de ciudadanos que será inversamente proporcional a números de ciudadanos registrados en el Municipio, pero en ningún caso podrá exigirse que representen más del cinco por ciento de los ciudadanos residentes en el Municipio."<sup>60</sup>

El artículo 35 de la Constitución Política de Jalisco establece como facultad del Congreso del Estado el solicitar al Consejo Electoral del Estado, someta a referéndum derogatorio, en los términos que disponga la ley, los reglamentos y decretos emanados del Gobernador que sean considerados como trascendentes para la vida pública o el interés social del Estado.

Por otra parte el artículo 50 señala como facultad y obligación del Gobernador del Estado el solicitar ante el Consejo electoral, que se sometán a proceso de referéndum las leyes que expida el Congreso

---

<sup>60</sup> Constitución del Estado de Jalisco. Reformas Marzo de 1997.

consideradas particularmente trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, en los términos que establezca la ley de la materia.

Por último el artículo 117 señala que la Constitución de Jalisco solo podrá reformarse con los siguientes requisitos: Las reformas y adiciones a esta Constitución podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, parcial o total, en los términos que esta Constitución y las leyes establezcan para las reformas, adiciones y creación de leyes que expida el Congreso, siempre y cuando, además de los requisitos ya establecidos por esta Constitución, los ciudadanos solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los Municipios del Estado.

#### **2.2.6.6 SAN LUIS POTOSI**

##### **2.2.6.6.1 CONSTITUCION DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.**

El referéndum se encuentra señalado en los artículos 26, 38 y 80 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Publicada el 15 de Noviembre de 1996 en el Periódico Oficial del Estado.

El artículo 26 señala que es prerrogativa de los ciudadanos potosinos, votar en los procesos de referéndum.



El artículo 38 dice que el Gobernador del Estado podrá someter, a través del organismo que la ley establezca para tal efecto, a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida común, excepto las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar a dicho organismo que someta a referéndum total o parcial las reformas legislativas, en los términos del párrafo anterior.

La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetará el referéndum. El organismo resolverá con base en la trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley sobre la procedencia del mismo.

El artículo 80 señala "como atribución del Gobernador someter a la consulta de los ciudadanos el referéndum."<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Constitución del Estado de San Luis Potosí. Publicada el 15 de Noviembre de 1996.

## 2.2.6.6.2. LEY DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

El referéndum se encuentra en los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la ley de referéndum y plebiscito del Estado de San Luis Potosí. Ley publicada el 30 de Abril de 1997, en el Periódico Oficial del Estado.

El artículo 9 de la Ley de Referéndum lo define como el proceso mediante el cual los ciudadanos del Estado expresan su aprobación o rechazo de las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso del Estado.

El artículo 10 señala que con éste instrumento el Gobernador del Estado podrá someter, a través del organismo que la ley establezca para tal efecto, a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos. las reformas a la legislación estatal. en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común.

En el artículo 11 fracción 1 se señala la excepción de las de carácter tributario o fiscal, la fracción 2 sobre las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana. será el organismo encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de referéndum y de plebiscito que les sean solicitados de conformidad con la

presente ley. Este Consejo se auxiliará del Consejo Estatal Electoral, con el que se celebraran los convenios necesarios para que lo apoye en el desarrollo de los procesos de referéndum y plebiscito, con la documentación electoral y demás logísticos, materiales y humanos, que faciliten.

El artículo 12 señala que el mecanismo de operación del referéndum en el Estado de San Luis Potosí es el siguiente:

El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, necesitará, para sesionar, la presencia de la mayoría de votos de los presentes. El Presidente del Consejo tendrá voto de calidad. El Gobernador y los ciudadanos del Estado podrán solicitar al Consejo Estatal de Consulta Ciudadana someter a referéndum las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las Leyes que expida el Congreso del Estado, debiendo cubrir los siguientes requisitos

I.- La solicitud para promover un referéndum deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el periódico Oficial del Estado.

II.- Indicar con precisión la ley, adición o reforma a la Constitución Política del Estado que se pretenda someter a un referéndum

o en su caso, el o los artículos respectivos debidamente particularizados;  
y

III.- Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deban someterse a consideración de la ciudadanía.

Por último el artículo 13 dice que "cuando la solicitud a que se refiere el artículo anterior provenga de un ciudadano o grupo de ciudadanos, deberá reunir además los siguientes requisitos:

I.- Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, deberá anexarse a la solicitud el respaldo, con los nombres y apellidos completos, firma y clave de elector, de cuando menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado; y

II.- En los demás casos, en los términos de la fracción anterior, el porcentaje requerido será por lo menos el 7.5% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o del Municipio. En ambos supuestos, los promoventes designarán a las personas que los representen en común."<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ley de Referéndum y Plebiscito de San Luis Potosí. Publicada el 30 de abril de 1997.

Es interesante saber que en el Estado de San Luis Potosí, las reformas a leyes de carácter fiscal o tributario no están permitidas por medio del referéndum, que tratándose de reformas a la Constitución Política del Estado, será necesario que lo promueva al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y que para los demás casos, con el 7.5% será suficiente para promover el proceso de referéndum. El órgano encargado de llevar a cabo dicho proceso, será el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.

## **2.3 INICIATIVA POPULAR**

### **2.3.1 ORIGEN**

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

### **2.3.2 CONCEPTO**

La iniciativa popular como procedimiento legislativo especial, autoriza al pueblo, o más propiamente dicho al cuerpo electoral a

introducir innovaciones en la legislación con o sin consentimiento o conformidad de los órganos habitualmente competentes para ello. En efecto, esta institución no se limita a suscitar la consideración de un problema legal sino que impone su trámite imperiosamente y puede llegar a forzar la decisión afirmativa, cuando la legislatura se niega, si el cuerpo electoral se pronuncia a favor.

La iniciativa popular es una de las formas en que puede ejercitarse el sufragio. A decir de García Pelayo “es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes”.<sup>63</sup>

Según Sánchez Viamonte, “se llama iniciativa a la manifestación de voluntad popular con propósitos de legislación. por medio de la cual el pueblo, o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al congreso un proyecto de ley”.<sup>64</sup>

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

---

<sup>63</sup> GARCIA PELAYO, Manuel. *Op. Cit.* Pág 554.

<sup>64</sup> SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, Manual de Derecho Constitucional. Edit. Kapeluz, 2da Edición. Buenos Aires, 1956, Pág 195.

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

### 2.3.3 INICIATIVA DIRECTA E INDIRECTA

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

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

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

## 2.4 REVOCACION POPULAR

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

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

Legón señala que “la destitución popular es el procedimiento de la democracia semidirecta correspondiente a lo que en el sistema representativo se llama juicio político, aplicable a quienes han sido nombrados en firme para un periodo de tiempo durante el cual gozan de autoridad para desempeñarse según su propia convicción”.<sup>65</sup>

Bidart Campos señala por su parte que “la destitución popular, revocatoria o recall, es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral o una fracción del mismo solicita someter a consulta la

---

<sup>65</sup> LEGON, Faustino J.L. *Op. Cit.* Pág 313.



permanencia de un gobernante en el ejercicio de su función. Si el resultado final de la consulta arroja un resultado contrario al desempeño de esa función por parte del gobernante, éste cesa en su cargo”<sup>66</sup>

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

El recall norteamericano consiste en intentar la remoción, mediante solicitud de un número determinado de ciudadanos. Puede una sola vez procederse a reelegir para el cargo; si el acusado es destituido, simultáneamente ocupa su cargo el nuevo designado.

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

---

<sup>66</sup> BIDART CAMPOS, Germán. Lecciones Elementales de Política. Edit. Buenos Aires, 1973. Pág 257.

## 2.5 LA APELACIÓN DE SENTENCIAS

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

La apelación de sentencias como una institución más de la democracia semidirecta, puede ser definida como "el procedimiento mediante el cual se somete a votación del cuerpo electoral una sentencia judicial que ha declarado la inconstitucionalidad de la norma".<sup>67</sup>

La apelación de las sentencias, apareció en los Estados Unidos como una ofensiva contra la supremacía judicial caracterizada por la facultad de anular leyes por razones de institucionalidad, sobre todo en relación con el problema del auge de la legislación social contenida por reiterados pronunciamientos judiciales que declaraban inconstitucionales medidas referentes al derecho laboral. Pareció a no pocos que el remedio a tal conflicto sería llevar esos asuntos al pronunciamiento de la

---

<sup>67</sup> BIDART CAMPOS, Germán. Idem Pág 257.

ciudadanía en expresión directa, considerando que si un pueblo es quien dicta la constitución, debe poder interpretarla. En consecuencia se habló de recall o de referéndum de sentencias.

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

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

“No es necesario que una función tan técnica y especializada como la administración de justicia, quede pendiente en su efectividad de la decisión multitudinaria de quienes son totalmente incompetentes para ejercerla o valorarla”.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> BIDART CAMPOS, Germán, *Ibidem*. Pág 411.

## 2.6 EXPERIENCIAS NACIONALES

En México hubo un intento de plebiscito y su precursor fue Benito Juárez quién, después de luchar en contra de la Intervención Francesa y haber reinstaurado la República, convocó al pueblo a elegir un nuevo congreso y a participar en un plebiscito sobre reformas constitucionales. En este, Juárez proponía, entre otros, la división del Congreso en dos cámaras, la facultad de veto presidencial a las resoluciones de dicho órgano legislativo, que los informes del Presidente sobre la administración pública fueran por escrito y no verbales, y que la Comisión Permanente no pudiera convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Juárez fundó sus propuestas en el artículo 39 de la Constitución de 1857, sobre todo en el principio de la soberanía popular, he hizo a un lado el artículo 127 constitucional que establecía el procedimiento de reformas al texto fundamental, basando su acción con el argumento de que el sistema representativo era una ficción y que tratándose de asuntos de suma importancia nacional como los que él proponía, era indispensable acudir directamente al pueblo. A todo lo anterior sólo hay que agregar que este intento de plebiscito fracasó, ya que fue considerado un capricho arbitrario de Juárez, violatorio de la misma Constitución.

Es interesante revisar los resultados que arrojó el plebiscito celebrado en la Ciudad de México en 1993. El entorno en que se realizó

fueron las discusiones sobre la reforma política de la capital. Su finalidad era conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a la creación del Estado 32, de un congreso local y la elección directa de las autoridades capitalinas. Con el plebiscito se buscaba lograr un fin muy particular que era el consenso político indispensable para instrumentar una reforma política de esa magnitud.

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

Los resultados en las 2840 casillas instaladas, fue la participación total de 331,180.00 votantes, correspondiente al 7.8% de los ciudadanos empadronados. El mayor consenso con 280,449.00 votos a favor, fue para la propuesta de elección de autoridades, seguida de la relativa al congreso local y de la relativa a la creación del estado 32. Como vemos hubo una aceptable participación, en una consulta que no gozó de toda la publicidad posible en los medios de comunicación.

El 27 de agosto de 1994 se realizó en el ámbito nacional una nueva consulta ciudadana sin el apoyo del gobierno. en torno a las peticiones

que realizaba el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La mecánica de la misma era muy sencilla, pues sólo se tenía que constestar con un sí o con un no sobre si eran justas o no las demandas de los zapatistas. Los resultados fueron positivos y se registró la participación de más de 4 millones de personas en todo el país.

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

También en 1998, pero en el mes de Julio, se realizó una nueva consulta popular en el Distrito Federal sobre si debía o no remodelarse el zócalo capitalino. Dado que el tema no era muy trascendental, los resultados no reflejaron una gran participación en el grado de respuesta ciudadana. Contrariamente al anterior plebiscito, se realizó posteriormente otro, el 31 de Agosto por el PRD el ámbito federal. En

esta ocasión el total de votos obtenidos fue de mas de 2 millones de personas que se manifestaron en contra de que los pasivos del controvertido Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) sean convertidos en deuda pública para la nación.

A últimas fecha, en el año 2001 para ser exactos, el Gobierno del Distrito Federal, llevó a cabo una consulta sobre la aplicación del horario de verano, aunque fue escasa la participación, gano la no-aplicación del horario.

## CAPITULO TERCERO

### EL DERECHO COMPARADO

#### 3.1 EL PLEBISCITO EN EL MUNDO

##### 3.1.1 CHILE

Para el Chileno Manuel A. Garretón "el plebiscito representa una oportunidad para la transición a la democracia, en donde todavía no se ha dado, alternando los factores que hasta ese momento lo han impedido."<sup>69</sup>

La autora María Moliner nos dice que "el plebiscito es el método para legitimar una resolución política grave, que consiste en someterla a la votación de todos los ciudadanos, los cuales se manifiestan a favor o en contra de ella."<sup>70</sup>

Es interesante saber que el plebiscito es reconocido como un medio de la democracia semidirecta, cuya finalidad será la de aclarar el panorama político del país que lo lleva a cabo, algunos autores se refieren a el, como una oportunidad para acceder a la transición a la

---

<sup>69</sup> GARRETON, Manuel A. "Revista Leviatán", II Época, Número 33, Otoño, 1988, Madrid, España. Pág.48.

<sup>70</sup> MOLINER, María, "Diccionario del Uso del Español", Edít. Gredos. 1977. Madrid. Pág. 780.



democracia; habría que valorar los beneficios que se obtienen al aplicarlo.

Otros autores señalan que es necesario, para legitimar medidas políticas de trascendental importancia, en eso tienen razón, debido a que los gobiernos necesitan el respaldo de la ciudadanía, sobre todo, cuando existe una crisis política en el país, siendo necesaria la adopción de medidas, siempre apoyadas por la ciudadanía.

El País Chileno, nos muestra la importancia de la soberanía y su aplicación, señalando que el ejercicio de esta se realiza a través de participaciones democráticas.

En el artículo 5 de la Constitución Política de la República de Chile se indica que la soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

En el artículo 15 se comenta que en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio. Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos.

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

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

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

El artículo 119 señala que la convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los 30 días a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de 30 días ni después de 60, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el

Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

“El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.”<sup>71</sup>

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

Es interesante saber que en Chile, será el Tribunal Calificador de Elecciones quién conocerá del plebiscito. Pero también llama la atención que si el Presidente rechaza un proyecto de reformas, el legislativo podrá presionarlo con el voto de las tres cuartas partes del número de legisladores, entonces, el Presidente tendrá dos vías, publicar el proyecto de reformas o en su defecto, convocar a plebiscito. Es importante reconocer la celeridad con que se llevan a cabo los plebiscitos, después de la publicación de su convocatoria. Entre 30 y 60 días.

---

<sup>71</sup> Constitución Política de la República de Chile. De 1980 con reformas de 1988.

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

### **3.1.2 COLOMBIA**

La Constitución Política de Colombia promulgada en 1991, en su artículo 40 señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares y otras formas de participación, etc.

En su artículo 41 nos indica que todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción Cívica. Así mismo, se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

El artículo 103 por otro lado, nos señala que las diferentes formas de participación democrática; son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El artículo 104 nos comenta que “el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.”<sup>72</sup>

Por otra parte, la Ley No. 134 de 1994, se refiere en su artículo 77 al Plebiscito, señalando que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política, o sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un

---

<sup>72</sup> Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, con reformas de 1997.

mes, ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

El artículo 78 de dicha ley señala el concepto obligatorio de las Cámaras y previo de la Corte Constitucional. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.

El mismo día en que informe al Congreso, el Presidente de la República enviará a la Corte Constitucional el texto del decreto mediante el cual convoca el plebiscito para que ésta decida sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del decreto 2067 de 1991 o las normas que lo modifiquen. En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.

El artículo 79 versa sobre la campaña a favor o en contra del plebiscito. "El acceso de los partidos y movimientos políticos a los

espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.”<sup>73</sup>

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

Por último el artículo 80 de la mencionada ley señala, a efecto de la votación, el pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

En Colombia, el Presidente podrá convocar a plebiscito, con la firma de todos los ministros y la aprobación del Senado, este se llevará a cabo entre 1 y 4 meses después que el Congreso reciba el informe del Presidente, el cuál enviará a la Corte Constitucional el texto de decreto a someter a plebiscito, para que se lleve a cabo. Todo esto se encuentra señalado en la Ley No. 134 de 1994, la cual es una especie de Ley Reglamentaria del Plebiscito en el País Colombiano. Consideró que el tiempo para convocar a plebiscito de 4 meses, es muy exagerado.

---

<sup>73</sup> Ley No. 134 del 31 de Mayo de 1994. “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de Participación Ciudadana”.

	<b>CHILE</b>	<b>COLOMBIA</b>
<b>MARCO JURÍDICO</b>	CONSTITUCION, ART. 5, 15, 32, 84, 117 Y 119.	CONSTITUCION, ART 40, 41, 103, 104 Y 150. LEY NO.134 DE 1994.
<b>CONVOCANTE</b>	PRESIDENTE	PRESIDENTE CON LA FIRMA DE TODOS LOS MINISTROS Y LA APROBACIÓN DEL SENADO.
<b>ORGANO CALIFICADOR</b>	TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES	NO DEFINIDO
<b>PLAZO</b>	30 A 60 DIAS A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO.	30 A 120 DIAS A PARTIR DE QUE EL CONGRESO RECIBA EL INFORME DEL PRESIDENTE.
<b>MATERIA</b>	PROYECTO RECHAZADO CON INSISTENCIA DE ¼ PARTES DEL CONGRESO	DECISIONES DE TRASCENDENCIA NACIONAL, EN EL ARTICULO 150, NUMERAL 16. SOBRE POLÍTICAS DEL EJECUTIVO QUE NO REQUIERAN APROBACIÓN DEL CONGRESO.
<b>COMENTARIOS</b>	PAIS QUE HA TENIDO GRAN EXPERIENCIA EN CUANTO A PLEBISCITOS REALIZADOS.	PAIS QUE TIENE UNA GRAN LEGISLACIÓN, EN CUANTO AL PLEBISCITO. LO CONSAGRA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y EN UNA LEY REGLAMENTARIA.



En el análisis de la figura jurídica del plebiscito en los países de Chile y Colombia, podemos observar algunas diferencias significativas, entre ellas, nos referiremos al plazo para llevar a cabo el plebiscito, así como también la existencia de una mejor legislación en el último país.

Resulta ser que en Chile se da un plazo de entre 30 a 60 días a partir de la publicación del Decreto, en tanto que en Colombia, el mismo es de 30 a 120 días, a partir de que el Congreso reciba el informe del Presidente.

Puede llegar a confundirse en Chile, de que el plebiscito abarque reformas constitucionales, debido a que se convoca a plebiscito, por un proyecto rechazado por el Presidente, pero que lleve la insistencia de las  $\frac{2}{3}$  partes del Congreso; en tanto, en Colombia, son materia de referéndum algunas cuestiones de trascendencia nacional.

De lo anteriormente visto, se puede afirmar que la figura jurídica del Plebiscito, se encuentra legislada de una mejor manera, en el país de Colombia, esta consagrada en dos ordenamientos jurídicos, en unos de ellos, por cierto, se regula el acceso de los partidos de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado.

En la práctica, se han llevado a cabo los más importantes plebiscitos en Chile, sobre todo, uno muy famoso, en el régimen del General Augusto Pinochet.

## 3.2 EL REFERENDUM EN EL MUNDO

### 3.2.1 ESPAÑA

La Española María Moliner nos da una definición sobre referéndum, indicando que "consiste en la acción de someter a la aprobación pública por medio de una votación, algún acto importante del gobierno."<sup>74</sup>

Por su parte, el también español, Diego Sevilla Andrés, nos dice que "el referéndum es una institución radical de la democracia semidirecta, y neta inspiración roussonniana, por la que se somete a votación popular un acto normativo."<sup>75</sup>

El autor Baldomero Cores Trasmonte nos indica que "el referéndum es un procedimiento de la democracia semidirecta, institucionalizado por algunos sistemas democráticos contemporáneos, mediante el cual. el cuerpo electoral decide sobre un texto legislativo fundamental y en casos ordinarios, por iniciativa gubernamental, parlamentaria o popular. Es un instrumento para corregir los defectos y peligros de la representación política."<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> MOLINER, María, "Diccionario de uso del Español", Editorial. Gredos.S.A. Madrid. 1977. Pág.968.

<sup>75</sup> SEVILLA ANDRES, Diego, "Gran Enciclopedia Rialp Ger", Tomo XIX. Ediciones Rialp S.A. Madrid 1974. Pág.793.

<sup>76</sup> CORES TRASMONTE, Baldomero, "Diccionario de Ciencias Sociales", Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1976. Pág.702.

Los autores españoles anteriormente enunciados, mantienen cierta coincidencia respecto a la definición que dan sobre el referéndum, señalan la necesidad de la aprobación pública de dicha figura perteneciente a la democracia semidirecta. Pero sobre todo, comentan la posibilidad respecto a los asuntos tratables en él: actos normativos, actos legislativos, que nos llevan a la conclusión de reformas constitucionales o reformas a las leyes existentes en dicho país.

Es preciso señalar, la peculiaridad de España y la reglamentación jurídica que tiene sobre la figura jurídica del referéndum, además de plasmarlo en la Constitución Política, tienen una Ley Orgánica que señala la forma de llevarlo a cabo, y también poseen un Reglamento Especial del Congreso de Diputados Españoles, que habla sobre dicha figura de la democracia semidirecta. De los países mencionados en el presente trabajo, el país español es el único que menciona al referéndum, en tres diferentes ordenamientos jurídicos. Y lo explica de una manera más entendible.

La constitución de España de 1931, estableció el referéndum para que el pueblo pudiera decidir sobre las leyes votadas por las Cortes; en 1936 el General Franco asumió el poder por medio de un golpe de Estado. Franco Solo pudo ser retirado del poder por la muerte. Que lo alcanzó de manera natural; y entonces se dio una transición política en la que la

derecha. el centro y la izquierda española lograron ponerse de acuerdo, apoyados en la figura de equilibrio que significó el Rey Juan Carlos.

La transición se logró debido a la determinación, convicción y al amor por la paz que tuvieron en aquellos momentos las principales fuerzas políticas españolas. El resultado final de este proceso fue que en 1978 se votó por la vía del referéndum la Constitución que hasta la fecha rige la vida del pueblo español.

La constitución de España del 6 de diciembre de 1978 regula la reforma constitucional a través del referéndum, el cuál se encuentra señalado en sus artículos 92, 166, 167 y 168, a los cuales nos referiremos de la siguiente manera:

El artículo 92 señala en su fracción 1. que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

La fracción 2 nos dice que el referéndum será convocado por el rey mediante propuesta del Presidente de Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

La fracción 3 nos señala que una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta constitución.

Artículo 166. La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

Artículo 167. 1.- Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobadas por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2.- De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos terceras partes podrá aprobar la reforma.

3.- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168. Nos indica que, "1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte el Título Preliminar, al Capítulo II, sección primera del Título primero, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."<sup>77</sup>

Resulta interesante comentar que la misma Constitución da vida a una Ley orgánica del referéndum.

Es interesante conocer que el referéndum consultivo debe ser convocado por el Rey, con el objeto de ratificar una reforma aprobada por las Cortes Generales.

---

<sup>77</sup> Constitución de España. Aprobada en referéndum el 6 de Diciembre de 1978. Con reformas de 1992.

### 3.2.1.1 LEY ORGANICA 2/1980, DEL 18 DE ENERO

La Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre la Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum nos señala en su artículo primero que el referéndum en sus distintas modalidades, se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en la presente Ley Orgánica.

En su artículo 2, fracción tercera se señala que, corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente.

El artículo 3 en su fracción primera indica que el Real Decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del propio Real Decreto.

El artículo 5 señala que el referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta.

El artículo 6, 7 y 9 nos señalan las condiciones para la celebración de las distintas modalidades de referéndum. El artículo 6 dice que el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta.

El artículo 7 señala que en los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo 167 fracción 3 de la Constitución.

Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

El artículo 9 en su fracción 1, nos dice que la aprobación por referéndum de un Estatuto de Autonomía de acuerdo con lo establecido en los números 3 y 5 del apartado 2 del artículo 151 de la Constitución, requerirá la previa comunicación al Presidente del Gobierno del texto resultante en el primer caso o del texto aprobado por las Cortes Generales



en el segundo. Recibida la comunicación, se procederá a la convocatoria del referéndum, dentro del plazo de tres meses, en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

La fracción 2 comenta que el Estatuto se entenderá aprobado cuando obtenga en cada provincia mayoría de votos afirmativos de los válidamente emitidos, siguiéndose en tal caso la tramitación prevista en la Constitución. A falta de esa mayoría en una o varias provincias, podrá constituirse entre las restantes la Comunidad Autónoma proyectada, siempre que concurren los siguientes requisitos:

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

La fracción 3 comenta que cuando el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que se haya celebrado la consulta, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum haya obtenido un

resultado positivo se constituyan en Comunidad Autónoma si se cumpliesen los requisitos establecidos en el apartado anterior.

El artículo 11 se refiere al procedimiento para la celebración del referéndum, y nos señala en su fracción 1, que el procedimiento de referéndum estará sometido al Régimen Electoral General en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley.

La fracción 2 indica que las facultades atribuidas en dicho régimen a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3% de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados.

Los artículos 14 y 15 nos hablan sobre la campaña de propaganda que debe hacerse en torno al referéndum que se va a llevar a cabo. El artículo 14 en su fracción 1, señala que durante la campaña de propaganda, los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional. En este caso serán beneficiarios de los espacios los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales.
2. En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley los espacios se concederán en emisiones, en las horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum. En este caso serán beneficiarios los grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum y en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de ésta, en cualquiera de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum.

La fracción 2 indica que los envíos postales de propaganda para el referéndum gozarán de franquicia y servicio especial en la forma que reglamentariamente se establezca.

El artículo 15 señala en su fracción 1, que la campaña no podrá tener una duración inferior a diez, ni superior a veinte días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación. La fracción 2

comenta que, durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación, difusión total o parcial o comentario de los elementos o resultados de cualquier encuesta o sondeos de opinión, que estén directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum.

Los artículos 16, 17 y 18 nos hablan sobre la votación, escrutinio y proclamación de resultados del referéndum que se va a llevar a cabo.

El artículo 16 señala:

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

El artículo 17 por otro lado indica:

1. El acto de escrutinio general se verificará por las Juntas Electorales Provinciales correspondientes, el quinto día hábil siguiente al de la votación.
2. Transcurridos cinco días desde la realización del escrutinio general, las Juntas Electorales Provinciales, si no se hubieren interpuesto recursos contencioso-electorales, efectuarán la proclamación de resultados y los comunicarán seguidamente a la Junta Electoral Central. En caso de recurso Contencioso-electoral, las Juntas Electorales Provinciales comunicarán a la Central el resultado el mismo día en que se les notifique la sentencia.
3. Cuando el referéndum afecte a más de una provincia, la Junta Electoral Central, en sesión convocada por su Presidente, tan pronto como disponga de los resultados de todas las provincias afectadas, procederá a resumir, a la vista de las actas remitidas por las Juntas Electorales Provinciales, los resultados del referéndum.

El artículo 18 textualmente dice:

1. La Junta Electoral Central, a través de su Presidente, declarará oficialmente los resultados del referéndum y los comunicará de inmediato a los presidentes del Gobierno, del Congreso de los Diputados y del Senado.
2. La Junta Electoral Central dispondrá la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los resultados finales provinciales y, en su

caso, nacionales, que tendrán carácter de resultados oficiales definitivos. Asimismo las Juntas Electorales Provinciales dispondrán la publicación en los correspondientes Boletines Oficiales de la provincia, de los resultados finales de los municipios.

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

Por último el artículo 19 nos habla “sobre las reclamaciones y recursos que pueden presentarse en caso de inconformidad:

1. Contra los acuerdos de las Juntas podrán interponerse los recursos o impugnaciones previstos en la legislación electoral general.
2. Podrán ser objeto de recurso contencioso-electoral los acuerdos que sobre los resultados del escrutinio general adopten las Juntas Electorales Provinciales.
3. El recurso contencioso-electoral se interpondrá ante la Junta que hubiere adoptado el acuerdo objeto del mismo, en el plazo de cinco días siguientes a su adopción.
4. El procedimiento del recurso contencioso-electoral será el establecido en la legislación electoral para el que tiene por objeto la validez de las elecciones.
5. Estarán legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral o para oponerse a los que se interpongan, los de los

grupos representantes políticos mencionados en el artículo 11, apartado 2 de la presente Ley. En los referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico, estarán también legitimadas las Corporaciones locales en cuyo ámbito territorial se haya celebrado el referéndum.

6. Serán competentes para conocer de estos recursos las salas de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales.

7. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

a) Inadmisibilidad del recurso.

b) Validez de la votación y de la proclamación de resultados en la provincia a que se refiera.

c) Validez de la votación con nueva proclamación de resultados.

d) Nulidad de la votación y necesidad de efectuar nueva convocatoria en el ámbito correspondiente cuando los hechos recogidos en sentencia fuesen determinantes del resultado.

8. Contra la sentencia que recaiga en estos recursos contencioso-electorales no podrá interponerse recurso alguno ordinario o extraordinario.”<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de Enero. Sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.

Resulta interesante saber que el referéndum consultivo requiere autorización del congreso para llevarlo a cabo, y se realizará entre 1 y 4 meses a la emisión de la convocatoria; por su parte el referéndum constitucional tendrá que llevarse a cabo dentro de los 60 días posteriores a la emisión de la convocatoria.

### **3.2.1.2 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN ESPAÑA.**

El artículo 161 determina que "el referéndum consultivo:

1. Requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados la propuesta de Decreto que eleve el Presidente del Gobierno al Rey para convocatoria de un referéndum consultivo sobre alguna cuestión política de especial trascendencia.
2. El mensaje o comunicación que al efecto dirija el Presidente del Gobierno al Congreso será debatido en el Pleno de la Cámara. El debate se ajustará a las normas previstas para el de totalidad.
3. La decisión del Congreso será comunicada por el Presidente de la Cámara al del Gobierno."<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de España.



A través de la historia, España ha llevado a cabo varios referéndum, entre otros podemos mencionar:

1. Aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el 25 de Octubre de 1979.
2. Aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el 25 de Octubre de 1979.
3. Aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, el 21 de Diciembre de 1980.
4. Referéndum del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el 20 de Octubre de 1981.
5. Referéndum sobre la incorporación de España a la OTAN, el 12 de Marzo de 1986.

Sobre este último, "los españoles aprobaron en referéndum consultivo y por una rotunda mayoría, la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La importancia de esta consulta, la primera de este tipo celebrada en España, y de sus resultados se deduce, en primer lugar, por lo que representa para la definición de la política exterior española. Pero también, y más particularmente la relación entre dirigentes, partidos y opinión pública."<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Revista de Estudios Políticos, Equipo de Sociología Electoral, Nueva Epoca No. 52 Julio-Agosto, Madrid, España, 1986, pág. 183.

Esta es una de las tres modalidades del referéndum, previstas en la Constitución de 1978, según lo cual "son posibles tres tipos de consulta directa: las relacionadas con la forma de la propia Constitución; las referidas a la aprobación y reforma de los estatutos de las Comunidades Autónomas; finalmente, a las concernientes a las decisiones políticas de especial trascendencia."<sup>81</sup>

### 3.2.2 FRANCIA

El término referéndum "es empleado en derecho público en dos sentidos diferentes, dentro del lenguaje diplomático se inserto desde hace mucho tiempo la expresión, para indicar que los plenipotenciarios no participan en una negociación donde no firman una convención internacional, en referencia a las resoluciones tomadas por su gobierno en su presencia."<sup>82</sup>

Para A. Carpentier, en el derecho público nacional, sobre todo desde hace medio siglo "el nombre del referéndum es empleado substantivamente como una institución en virtud de la cual, la gente es convocada para opinar, aceptar o rechazar por sí o por su nombre, las leyes o las decisiones de orden general votadas por sus mandatarios."<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem. Pág. 184.

<sup>82</sup> CARPENTIER, A., "Repertoire General Alphabetique du Droit Francais", Tome XXXII, 2do Tirage. Editorial Recueil Sirey. 1924. Pág.376.

<sup>83</sup> CARPENTIER, A., op.cit. Pág.376.

El francés Raymond Guillien define "al referéndum como el procedimiento de la democracia semidirecta en virtud del cual, el pueblo colabora en la elaboración de la ley, que no pasa a ser perfecta, sino con su consentimiento"<sup>84</sup>.

Para Georges Berlia, "el referéndum es el procedimiento por medio del cual, el cuerpo de ciudadanos esta destinado a expresarse en una votación popular, dando su opinión o su voluntad respecto de una medida que una autoridad ha analizado o considerado tomar."<sup>85</sup>

No existen discrepancias entre las definiciones expresadas por los autores Franceses, respecto de la figura jurídica del referéndum, todos coinciden en la participación de los ciudadanos, su opinión, aprobación o rechazo, respecto a leyes que han sido consideradas como viables, o decisiones del orden general, propuestas por las autoridades.

En Francia, la figura del referéndum se encuentra plasmada en dos ordenamientos jurídicos, la Constitución Nacional, en sus artículos 3, 11, 60, 86 y 89, así como también en el Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia, que lo señala en sus artículos 122, 123 y 125 del mismo.

---

<sup>84</sup> GUILLIEN, Raymond, "Lexique de Termes Juridiques" Septieme Edition, Editorial Dalloz, Paris Francia, 1988, Pág.327.

<sup>85</sup> BERLIA, Georges, "Encyclopédie Juridique Dalloz", Tome II. Edit. Dalloz, 1959, Francia. Pág.754.

La Revolución Francesa está considerada como el ideario teórico del referéndum constitucional moderno, ya que en relación al proyecto de Constitución de 1793, la Convención inspirándose en Rousseau y en Condorcet, votó una resolución que exigía que toda Constitución tendría que ser aceptada por el pueblo.

A excepción de las constituciones de 1791, 1848, 1875 todas las demás constituciones francesas han sido aceptadas por los ciudadanos de ese país mediante su voto.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Francia sometió sus textos fundamentales a referéndum; así la Constitución del 27 de Octubre de 1946 fue aprobada por esta vía y lo mismo ocurrió con la Carta Constitucional de 1958.

La Constitución del 4 de octubre de 1958, establece en su artículo 3, los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía al señalar que: la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum.

El referéndum facultativo para ciertas materias de ley ordinaria está considerado en el artículo 11 que en su inciso primero señala: El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas una u

otra en el Diario Oficial, podrá someter a referéndum todo proyecto de ley que afecte a la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos o tendente a autorizar la ratificación de un tratado sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar el funcionamiento de las instituciones.

Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del plazo previsto en el artículo anterior.

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

El artículo 86 señala que podrá solicitarse la transformación del Estatuto de un Estado miembro de la Comunidad ora por la República, ora por resolución de la asamblea legislativa del Estado en cuestión, confirmada por un referéndum local, cuya organización y control serán asumidos por las instituciones de la Comunidad.

Artículo 89 contempla el referéndum popular para las reformas constitucionales: La iniciativa de la revisión de la Constitución pertenece conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del

primer ministro, y a los miembros del Parlamento. El proyecto o la propuesta de revisión deben ser votados por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva desde que sea aprobada por referéndum.

“El proyecto de revisión, sin embargo, no se presenta al referéndum cuando el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de revisión sólo es aprobado si consigue la mayoría de los tres quintos de los sufragios emitidos. La mesa del Congreso es la de la Asamblea nacional.”<sup>86</sup>

Ningún proceso de revisión puede prosperar si atenta contra la integridad del territorio. La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión.

### **3.2.2.1 REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA.**

El artículo 122 habla sobre las proposiciones de referéndum y establece que:

1. Con motivo de los debates sobre los proyectos de ley a que se refiere el artículo 11 de la Constitución sólo se podrá presentar

---

<sup>86</sup> Constitución de la República Francesa. Aprobada en referéndum el 28 de Septiembre de 1958. Con reformas de 1995, relativas al artículo 11, entre otras, sobre referéndum.

una moción para proponer que se someta a referéndum el proyecto en discusión.

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

El artículo 123 señala que:

1. La aprobación de la moción suspende la discusión del proyecto de ley. Se transmitirá inmediatamente al Senado la moción aprobada por la asamblea, acompañada del texto al cual se refiere.
2. Si el Senado no aprobase la moción en el plazo de 30 días a partir de la fecha de transmisión, se reanudará la discusión del proyecto

en la Asamblea en el punto en que hubiera quedado interrumpida. No se admitirá entonces ninguna nueva moción para proponer el referéndum.

3. Se suspenderá dicho plazo entre los períodos ordinarios de sesiones o cuando se impida la inscripción de la discusión de la moción en el orden del día del Senado por el ejercicio de la preferencia prevista en el artículo 48, apartado primero de la Constitución.

El artículo 125 especifica que “cuando el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, resuelva someter a referéndum un proyecto de ley del que conozca la Asamblea Nacional, se interrumpirá inmediatamente la discusión del texto.”<sup>87</sup>

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

1. Una Nueva Constitución, el 21 de Octubre de 1945.
2. Constitución de la Cuarta República, el 13 de Octubre de 1946.
3. Constitución de la Quinta República, el 28 de Septiembre de 1958.
4. Autodeterminación de Argelia, el 8 de Enero de 1961.
5. Acuerdos de Evian, fin de la Guerra de Argelia, el 8 de abril de 1961.
6. Permitir la elección del Presidente de la República por sufragio universal, el 28 de Octubre de 1962.

---

<sup>87</sup> Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.



7. Ampliación de la Comunidad Europea. Nuevos miembros: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, el 23 de abril de 1972.
8. Estatuto de la región de la Nueva Caledonia, el 6 de Noviembre de 1988.
9. El Tratado de Maastricht, realizado el 20 de Septiembre de 1992.

Quizá el más polémico de todos los referéndum convocados por el General De Gaulle, sea el celebrado el 28 de octubre de 1962. En este caso se somete a consideración popular la modificación del artículo de la Constitución referente a la elección del Presidente de la República. La Constitución de 1958, en su artículo 6, estipulaba que el Jefe del Estado sería elegido por un Colegio Electoral integrado por los miembros del parlamento, de los Consejos Generales, de las Asambleas de los territorios de ultramar y por representantes elegidos por los Consejos Municipales.<sup>88</sup>

“El texto que se propuso en referéndum, contiene la elección del Presidente de la República por sufragio universal.”<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Revista de Estudios Políticos No. 78, Octubre-Diciembre. Madrid. España. 1992 pág 338.

<sup>89</sup> Ibidem. Pág 339.

### 3.2.3 SUIZA

El ejemplo continuo del referéndum se encuentra en la Confederación Suiza donde representa una institución común entre las prácticas legislativas constitucionales, ordinarias, federales y locales.

Por referéndum se resuelve si la Constitución ha de ser revisada o no. Esta contempla cuatro tipos de referéndum: los legislativos, en los cuales pueden ser sometidas las leyes federales, los decretos federales urgentes que no deroguen la Constitución y los decretos federales de alcance general; los convencionales; los de adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales, (art. 89 f. 2, 3 y 4) y los de reforma total de la Constitución (art. 120.1).

El referéndum legal o legislativo “aparece como solución transaccional en la lucha desatada en el Cantón Suizo de Saint-Gall entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura en 1830, ya que estos últimos querían someter al voto popular toda clase de leyes, que termina con la consagración del derecho de reclamación y de la censura, propuesto por Condorcet en la Revolución Francesa, bajo la figura del veto popular; que el tratadista Hariou define así, “consistiría en hacer votar por el cuerpo electoral la aceptación o no-aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo”.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Enciclopedia OMEBA, Tomo XXIV. Pág. 191.

Se extiende luego a los cantones alemanes y románicos para quedar generalizado en 1860, "existiendo en la actualidad, salvo contadas excepciones, en la totalidad de los cantones; que reconocen uniformemente el carácter obligatorio al referéndum constitucional, y en cambio, al legislativo ordinario se considera como de aplicación facultativa por parte de las autoridades políticas."<sup>91</sup>

El artículo 89 de la Constitución Suiza nos señala:

2. "Las leyes federales y los decretos federales de alcance general deberán someterse a su adopción o rechazo por el pueblo cuando lo soliciten 50,000 ciudadanos activos u ocho cantones.....
  
3. Será aplicable también el párrafo 2 a los tratados internacionales que: a) sean de duración indeterminada y no denunciables; b) prevean la adhesión a una organización internacional; c) lleven aparejada una unificación multilateral del derecho.
  
4. Se someterá al voto del pueblo y de los cantones la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva de comunidades supranacionales."<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ibidem. Tomo XXIV. Pág 191.

<sup>92</sup> Constitución de Suiza. Promulgada en 1874, y sujeta a numerosos referéndum, siendo el último en 1978.

Así el referéndum constitucional obligatorio está previsto en todas las etapas del procedimiento de reforma: 1) la iniciativa; 2) el proyecto articulado y 3) una vez terminado el proceso. La forma y los casos, sea de reforma parcial o total del texto, quedan estipulados en los artículos 120, 121, 122 y 123 de la Constitución.

En los casos de revisión parcial de la Constitución, la intervención popular a través del referéndum se incrementa de manera considerable, ya que el artículo 129 le otorga la plenitud del poder constituyente al pueblo, ante la posibilidad de realizar solo la reforma constitucional. Es decir, la demanda de revisión parcial, solicitada por cincuenta mil ciudadanos va acompañada del proyecto integro que ha de contener la reforma.

El referéndum se ha convertido en un medio eficaz para conformar una cultura política en la sociedad; ha dado óptimos resultados, y ha sido un contrapeso eficaz a la omnipotencia parlamentaria.

La característica del referéndum es que solo produce efecto si una ley llega a votación. Es casi igualmente eficaz la llamada amenaza de referéndum, especialmente durante el procedimiento de consulta y durante las discusiones públicas sobre un nuevo proyecto de ley, ya que hay grandes asociaciones o partidos políticos que pueden influir en la legislación, amenazando aplicar el referéndum si no se tienen en cuenta

sus deseos. Como generalmente no tienen mucho entusiasmo para someter un proyecto al sufragio popular por miedo a fracasar, las autoridades siempre tratan de satisfacer los deseos de los grupos de presión.

Para que la amenaza surta efecto, el grupo de ciudadanos con intereses propios debe reunir por lo menos dos condiciones: 1. La de contar con bastantes miembros organizados, para reunir las firmas necesarias en el plazo relativamente breve de 3 meses y 2. La de que los puntos del proyecto que critica deben ser lo bastante plausibles como para que el pueblo desapruébe el proyecto en votación popular.

Hoy en día el referéndum es menos controvertido que la iniciativa popular, tal vez se deba a que únicamente sea un freno en el proceso de legislación. En el referéndum no radica nada potencialmente revolucionario, como ocurre con la iniciativa, en la que pueden plantear cuestiones candentes como la del número admisible de extranjeros o la eliminación del ejército suizo a votación popular.

El referéndum, en el curso de la historia electoral suiza, es más bien un elemento conservador. La forma en que se práctica la democracia en Suiza, a través de las instituciones de democracia directa o semidirecta, pone en su vida política un matiz que no se encuentra en otros países de democracia representativa, en los cuales el ciudadano vota más bien por principios, tendencias o personas y no, como el suizo, por

cosas, fuera de las personas, de los partidos, de los principios e, inclusive, de la disciplina partidaria.

En la elección, el elector vota como afiliado o simpatizante de un partido; en el referéndum, como un individuo, que emite su punto de vista personal sobre una medida de la que se pregunta como actuará sobre sus intereses. Se produce entonces la paradoja de que los elegidos para el Consejo Nacional son casi siempre reelectos, mientras que en el referéndum se rechaza una de cada dos leyes que, conforme a su mandato, habían redactado. Ni las cámaras, ni el Ejecutivo se sienten humillados por esa desaprobación y se inclinan con reticencia ante el soberano.

Por su parte, las constituciones de los cantones recogen ampliamente instituciones tanto de democracia semidirecta como de democracia pura, el referéndum es utilizado tanto para las leyes que implican la reforma de la Constitución, como para la legislación ordinaria y en materia administrativa.

“La Constitución del 29 de mayo de 1874, ha permanecido sin sufrir cambios por lo que a su artículo 1 respecta, desde hace más de cien años, concretamente, hasta el referéndum del 24 de septiembre de 1978,

por el que el pueblo Suizo ha aceptado la creación de un nuevo Cantón, el de Jura, aumentando a 23 los Cantones y a 26 los Estados miembros.”<sup>93</sup>

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

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

“En un referéndum en 1998, los votantes de Suiza rechazaron imponer restricciones sobre la ingeniería genética. En agosto del 2000, las autoridades Suizas aprobaron el uso de maíz modificado genéticamente por la multinacional Monsanto, señalando que no presenta ninguna amenaza para la salud humana.”<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> CASES MENDEZ, José Ignacio, Sobre el Referéndum de 24 de septiembre de 1978, modificando la Constitución Suiza, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Epoca No. 4 Julio-Agosto, Madrid, España, 1978, pág 171.

<sup>94</sup> Dirección de Internet. [www. Neptuno.net.com](http://www.Neptuno.net.com).

### 3.2.4 PERU

El Doctor Juan D. Ramírez Gronda señala que "el referéndum es una forma de la democracia semidirecta, consistente en dirigir una consulta al pueblo para que este se pronuncie sobre un determinado asunto, acerca de su conveniencia o inconveniencia."<sup>95</sup>

Según Henri Cailant, la figura del referéndum "es una institución de forma de gobierno semi-directo en el que las asambleas elegidas, deciden y en la que participan todos los ciudadanos para que aprueben o no una decisión."<sup>96</sup>

Por su parte el jurista G. Cabanellas, nos dice que "el referéndum es la intervención del pueblo en forma directa en el Estado, vale decir, participa en la sanción de leyes y decide, en última instancia, las normas que le afectan. Recalca que por el acto de referéndum se ejerce una democracia pura, genuina y por la cual, las leyes en su elaboración se someten a la opinión del pueblo."<sup>97</sup>

Los autores citados líneas arriba, coinciden en señalar que el referéndum es democrático debido a la participación del pueblo en el mismo, así como también sirve de árbitro respecto de la aprobación o

<sup>95</sup> RAMÍREZ GRONDA, Juan D. "Diccionario Jurídico", 3ª Edición. Editorial Claridad. 1946. Pág.233.

<sup>96</sup> CAITANT, Henry, "Vocabulario Jurídico" Buenos Aires, 1991.

<sup>97</sup> CABANELLAS, G. "Diccionario de Derecho Usual", Tomo III, 6ta Edición. 1968. Buenos Aires.



negación, de la conveniencia o inconveniencia de una ley que es sometida al análisis de los ciudadanos.

El referéndum se encuentra plasmado en la Constitución de Perú, en los artículos 31, 32, 177, 178, 182, 184 y 185, de dicho ordenamiento jurídico.

En Perú el 1 de octubre de 1993 se publicó el reglamento que convocaba a un referéndum nacional a verificarse el 31 del mismo mes, para aprobar o rechaza el proyecto de Constitución elaborado por el Presidente Fujimori.

Los puntos más sobresalientes fueron: posibilidad de reelección inmediata del Ejecutivo, la instauración de un Poder Legislativo Unicameral; el fortalecimiento de las atribuciones legales del Ejecutivo, la adopción de la pena de muerte y la condena al estatismo. El proyecto fue aprobado con el 54% de la votación.

El artículo 31 establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Por otra parte el artículo 32 habla sobre las distintas materias que pueden ser sometidas a referéndum, las cuales pueden ser:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

Por otra parte también señala la conformación del sistema electoral, el órgano encargado de llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana, resumidos todos en sus artículo 177, 178, 182, 184 y 185.

Artículo 177. El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con

autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Artículo 178. compete al Jurado Nacional de Elecciones, fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.

Artículo 182. Al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio.

Artículo 184. El Jurado Nacional de elecciones declara la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los dos tercios del número de votos emitidos. La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales.

El Artículo 185 nos habla acerca de El escrutinio de los votos en toda clase de elecciones, de referéndum o de otro tipo de consulta popular se realiza en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. Sólo es revisable en los casos de error material o de impugnación, los cuales se resuelven conforme a la ley.

Dentro del mismo orden de ideas, el Artículo 206, establece el caso de la Reforma de la Constitución y nos señala que “toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante REFERENDUM. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.”<sup>98</sup>

En Perú, existen dos organismos que son los encargados de llevar a cabo el referéndum, el Jurado Nacional es el encargado de fiscalizar la legalidad o nulidad de la elección. por otro lado la Oficina Nacional de Procesos Electorales será la encargada de organizar el referéndum.

### **3.2.5 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA**

Según el autor Earl Jowitt el referéndum “es el voto directo de los electores sobre una materia particular o alguna medida.”<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Constitución de Perú. De Julio de 1993.

<sup>99</sup> JOWITT, Earl, “The Dictionary of English Law”, Volume 2. London Swett and Maxwell Limited, 1959. Pág.1498.

Para David M. Walker el referéndum “es una pieza del sistema constitucional que se utiliza para obtener del electorado una expresión o visión de una cuestión específica. Ha sido utilizada en Canadá y Nueva Zelanda en cuestiones de prohibición, en Australia en enmiendas a la Constitución.”<sup>100</sup>

El referéndum “es utilizado para buscar la aprobación del electorado en un cambio en la Constitución del Estado o del Estatuto pasado por la Legislatura.”<sup>101</sup>

El autor Max Radin, nos comenta que el referéndum “es la sumisión de la ley pasada por la legislatura a la gente para que esta la apruebe o la rechace. Muchos Estados han adoptado constitucionalmente este método como una forma suplementaria de legislación.”<sup>102</sup>

El voto de electores, su expresión o visión, los cambios constitucionales y la forma suplementaria de legislación, son las coincidencias de los autores norteamericanos respecto de la figura jurídica del referéndum.

---

<sup>100</sup> WALKER, DAVID M. “The Oxford Companion to Law”, Clarendon Press. Oxford. 1980. Pág.1047.

<sup>101</sup> STATSKY, William P. “Legal Thesaurus Dictionary”, West Publishing C.O. 1985, U.S.A. Pág.640.

<sup>102</sup> RADIN, Max, “Law Dictionary”, Oceana Publications, New York, N.Y. 1955. Pág.288.

El referéndum que ha sido aplicado ampliamente en todos los Estados de la Unión Americana, llevándose a cabo con verdadero acierto. es hoy una institución eminentemente americana; aún más, en cuanto a la aplicación del referéndum constitucional, se ha adelantado a los mismos Suizos.

“Práctica iniciada en 1778 en la Constituciones de Massachussets y New Hampshire, siguiendo ese ejemplo, por los Estados de Mississipi y Missouri en 1820, que también votaron popularmente sus Constituciones.”<sup>103</sup>

En 1821, New York adopta el referéndum constitucional; así sucesivamente crece el número de adherentes al sistema, que a partir de 1835, generalizándose transforma a los Estados Unidos. A decir del Tratadista Duguit, “en la tierra clásica del referéndum merece destacarse, que si para las reformas de sus constituciones los Estados Federales han adoptado el sistema de referéndum. no ha ocurrido lo mismo con las 18 enmiendas que hasta ahora se han incorporado Constitución Nacional, que fueron sometidas a la ratificación de las legislaturas de los Estados.”<sup>104</sup>

El referéndum puede ser obligatorio y en Estados Unidos las reformas constitucionales propuestas por las legislaturas en la mayoría de

---

<sup>103</sup> Enciclopedia OMEBA. Tomo XXIV, Pág. 191.

<sup>104</sup> *Ibidem*. Tomo XXIV. Pág. 191.

los Estados se encuentran sujetas a él. Esta figura jurídica existe en 49 de los 50 estados de la Unión Americana.

El referéndum ha sido ampliamente aplicado en los Estados Unidos. Si bien la Constitución Nacional no contempla este tipo de prácticas, y en su artículo 5 explica el procedimiento por medio del cual el pueblo puede modificar su ley fundamental, la Suprema Corte ha decidido que si el referéndum afecta a la forma republicana es cuestión política ajena a su competencia, razón por la que sea interpretado, que "su determinación final es materia de los departamentos de gobierno ejecutivo y legislativo".<sup>105</sup>

El proceso legislativo de los Estados Unidos, "también tiene una iniciativa, pero antes que el gobierno deposite en la Mesa de la Cámara un proyecto de ley, éste recorre un proceso, que en algunos países, ha sido objeto de regulación jurídica, y que en esquema, consta de una fase de información, una de aprobación y una de conclusión."<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Op. Cit. Tomo XXIV. Pág. 194.

<sup>106</sup> BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho Constitucional. La Crisis de las Estructuras Políticas en el Mundo. 1979. 1ª Edición, Editorial Cárdenas Editores y Distribuidor. Pág. 336.

- 1) El proyecto de ley, una vez surgido de un departamento ministerial, se somete a una información, a la que por su norma general, intervienen preceptivamente los órganos consultivos del Estado y discrecionalmente los grupos cuyos intereses se ven afectados por el contenido de aquél. Una vez informado, el proyecto se somete a la deliberación y aprobación del Consejo de Ministros, que suele ordenar su redacción, el gobierno rechaza aquellos proyectos que no reúnan los requisitos legales necesarios para prosperar.
- 2) Finalmente el proyecto aprobado se presenta en la mesa de la Cámara Legislativa, donde se inicia la fase procesal de perfección de la ley.

“Los proyectos de ley en los Estados Unidos, pueden provenir directamente de las comisiones, de los miembros del Congreso o de los simples ciudadanos o instituciones que presionan sobre éstos, pero lo más frecuente es que todo proyecto de ley sobre una materia importante sea preparado íntegramente por la administración y depositado en el Congreso por un diputado o senador del partido en el poder. De esta manera, la mayoría de las leyes antes de ser votadas, se sometan íntegramente a la administración.”<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Ibidem. Pág. 337.



En los Estados Unidos, las comisiones "son los órganos que de hecho, monopolizan la labor legislativa del Congreso, recibido el proyecto en la Cámara se imprime, y acto seguido, pasa a la comisión permanente que corresponda."<sup>108</sup>

"La comisión estudia el proyecto, abriendo un proyecto de información, durante el que se conceden múltiples audiencias a todos los interesados. Si el proyecto es importante, se nombra una sub-comisión o ponencia encargada de efectuar los estudios pertinentes."<sup>109</sup>

Los temas sometidos a la aprobación pública son variados: entre ellos destacan las cuestiones constitucionales, los asuntos fiscales y empresariales; la moral pública; y las libertades y derechos civiles.

La declinante falta de confianza en la democracia representativa ha ocasionado en Estados Unidos la proliferación de referéndum obligatorios; sólo por citar un ejemplo, las propuestas legislativas para crear bonos de deuda en municipios y entidades federativas.

### **3.2.6 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

---

<sup>108</sup> Ibidem. Pág. 337.

<sup>109</sup> Op. Cit. Pág. 337.

El Pueblo Griego ha decidido su forma de organización política en 8 oportunidades consecutivas, entre 1862 y 1974.

El 8 de septiembre de 1946, el Pueblo Búlgaro pone fin al sistema monárquico imperante por la voluntad del 91% de su votación.

En la antigua Unión Soviética, se llevó a cabo un trascendental referéndum, que definiría el destino de su modelo político. En 1991 los ciudadanos, directamente, adoptaron la decisión de mantener la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como una Federación Renovada de Repúblicas iguales y soberanas en las cuales los derechos y libertades de los individuos de todas las nacionalidades serían salvaguardados. Boris Yeltsin preguntó al Pueblo ruso sobre la elección por sufragio universal directo del Presidente de Rusia, la que fue aprobada por mayoría del 69%.

En Sudáfrica, un referéndum abrió la puerta a un fundamental cambio de régimen. Es a través del referéndum, en marzo de 1992, que se abre el camino para la abolición del apartheid.

Uruguay en 1998, el Congreso adoptó una Constitución bajo la cual, la naturaleza del régimen sería decidida a través de un referéndum que debería convocarse en 1993.

En Dinamarca se propuso reducir la edad para votar en las elecciones parlamentarias de 20 a 18 años, en septiembre de 1978, la proposición fue aceptada con el 42% de aceptación. Hubo otro referéndum para la adhesión de Dinamarca al Tratado de Maastricht el 2 de junio de 1992, la adhesión fue rechazada por el 41.7% de los votantes. Pero el 18 de mayo de 1993, se llevó a cabo otro referéndum para la adhesión de Dinamarca al Tratado de Maastricht, suplida por el Convenio de Edimburgo, la adhesión fue aceptada por el 48.6% de los votantes.

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

En octubre de 1997, en Canadá se llevó a cabo un referéndum para votar a favor o en contra de que Québec formara parte integrante o se separara de la Federación Canadiense, el resultado fue la negación a la separación que se pretendía.

	ESPAÑA	FRANCIA	SUIZA	PERU	E.E.U.U.
<b>MARCO JURÍDICO</b>	CONSTITUCION LEY ORGANICA 2/1980 REGLAMENTO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA	CONSTITUCION  REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA	CONSTITUCION	CONSTITUCION	CONST. ESTATALES.
<b>CONVOCANTE</b>	REY	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	CIUDADANOS	PRESIDENTE	CONGRESOS ESTATALES.
<b>ORGANO CALIFICADOR</b>	JUNTA ELECTORAL CENTRAL	NO DEFINIDO	NO DEFINIDO	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES.	CONGRESOS ESTATALES.
<b>PLAZO</b>	30 A 120 DIAS. REF. CONSULTIVO 30 A 60 DIAS. REF CONSTITUCIONAL 30 A 90 DIAS. REF APROBACIÓN DE ESTATUTO.	30 A 60 DIAS	30 A 90 DIAS	30 A 60 DIAS.	NO DEFINIDO
<b>MATERIA</b>	REFORMA CONSTITUCIONAL APROBACIÓN DE ESTATUTO ASUNTO TRASCENDENTAL.	PROYECTOS DE LEY REFORMAS ECONOMICAS. RATIFICACIÓN DE TRATADOS	LEGISLATIVA. ADHESIÓN. REFORMA. CONVENCIONAL	REFORMA CONSTITUCIONAL. ORDENANAZAS MUNICIPALES. DESCENTRALIZACIÓN	CAMBIO CONSTITUCIONAL FISCAL. MORAL PUBLICA DERECHOS CIVILES.
<b>COMENTARIO</b>	EL PAIS QUE CUENTA CON EL ORDENAMIENTO JURIDICO MÁS MODERNO SOBRE REFERÉNDUM.	EN FRANCIA, EL REFERÉNDUM SE ENCUENTRA PLASMADO EN DOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS.	EN EL. EXISTEN CUATRO TIPOS DE REFERÉNDUM PAIS QUE LO IMPLEMENTO POR PRIMERA VEZ.	TIENE DOS ORGANOS FISCALIZADORES. ENCARGADOS DE LLEVAR A CABO EL PROCESO DE REFERÉNDUM.	PAIS QUE NO TIENE CONSAGRADO EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PRINCIPAL.

Al analizar la figura jurídica del referéndum, podemos observar, que en los cinco países analizados existen algunas diferencias pertinentes de analizar.

En España, cuyo ordenamiento jurídico es de lo más moderno, podemos ver que el referéndum se encuentra consagrado en 3 ordenamientos jurídicos, la Constitución, la Ley Orgánica 2/1980 y el Reglamento del Congreso de los Diputados, el que convoca, es el Rey, mediante propuesta de Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Existe una variación en cuanto a los plazos para llevar a cabo el referéndum, debido a que hay varios tipos. En la Ley Orgánica, su artículo 19, llama la atención, debido a que plasma un apartado especial sobre recursos y reclamaciones.

En Francia, el referéndum se encuentra plasmado en dos ordenamientos jurídicos, en la Constitución y en el Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia, el plazo para llevar a cabo el mismo es entre 30 y 60 días, las materias a tratar son variadas, entre otras, la ratificación de un tratado sin ser contrario a la Constitución, sobre reformas a la política económica o social de la Nación, entre otras. El Órgano encargado de convocar a referéndum es el Presidente de la República a propuesta del Gobierno.

Suiza, en este país, se convoca a referéndum con la firma de 50 mil ciudadanos, el plazo para llevar a cabo el mismo, es entre 30 y 90 días, y existen cuatro tipos de referéndum.

En Perú, existe una especial peculiaridad en los órganos calificadoros del referéndum, el Jurado Nacional de Elecciones es el encargado de verificar la legalidad del mismo, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales es la encargada de organizar el referéndum.

En los Estados Unidos el referéndum, se encuentra consagrado en varias constituciones estatales, cada Estado tiene su propia legislación, allí se utiliza para cambios en la Constitución del Estado y como forma suplementaria de legislación.

Creo que España, es el país que tiene una mejor legislación aplicable a la figura jurídica del referéndum.

### 3.3 LA INICIATIVA POPULAR

#### 3.3.1 ARGENTINA

El autor argentino Manuel Osorio nos habla sobre la iniciativa popular, señalando que en el Derecho Político se denomina así, "al procedimiento que en una democracia semidirecta permite a un grupo de ciudadanos, si reúne un número mínimo de firmas, solicitar la sumisión al Poder Legislativo de un proyecto de ley, o bien, supeditarla directamente a una votación plebiscitaria."<sup>110</sup>

Por otro lado se dice que la iniciativa popular "es el derecho de promoción legislativa, reconocido en ciertas Constituciones al pueblo; a tales efectos representado por determinado número de electores o ciudadanos firmantes del proyecto de ley, más o menos estructurado, que se somete a la consideración del Poder Legislativo."<sup>111</sup>

El Doctor Gustavo A. Revidatti señala que la iniciativa popular "es una de las expresiones de la democracia semidirecta, es decir, de aquella forma de gobierno en que los ciudadanos participan en el gobierno de la comunidad política en forma inmediata. Consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral, o a parte de él, de promover

<sup>110</sup> OSORIO, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Vigésima edición. Editorial Heliasta. S.R.L. 1992. Pág.510.

<sup>111</sup> CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario de Derecho Usual" Sexta edición, Tomo II. Buenos Aires, 1968. Pág.384.

la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación.”<sup>112</sup>

Para el tratadista Duguit, la iniciativa popular “es el derecho de proponer resoluciones y hacer que se voten, transferido de la Asamblea Ordinaria al Cuerpo Electoral General.”<sup>113</sup>

En Argentina, la Iniciativa Popular se encuentra plasmada en dos ordenamientos jurídicos. en la Constitución, la cual lo señala en su artículo 39, y también en la Ley 24.747, la cual es Reglamentaria del artículo 39 constitucional antes mencionado. El artículo 39 de la Constitución Argentina señala que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del termino de doce meses.

“El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.”<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> REVIDATTI, Gustavo A., “Enciclopedia Jurídica OMEBA”, Tomo XV, Buenos Aires. Pág.851.

<sup>113</sup> DUGUIT, “Enciclopedia Jurídica OMEBA”, Tomo XV, Buenos Aires. Pág.851.

<sup>114</sup> Constitución de la República de Argentina del 22 de Agosto de 1994.



Existe la Ley 24.747, la cual reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional, que versa sobre la presentación de proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación: la cual nos dice:

El artículo 3 nos indica que no podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Se señala en el artículo 4, que la iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1.5% del padrón electoral utilizado para la elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales.

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional, el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo.

El artículo 5 señala los requisitos de la iniciativa popular. Deberá deducirse por escrito y contendrá:

- a) La petición redactada en forma de ley en términos claros.
- b) Una exposición de motivos fundada.

- c) Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de Comisión con voz de acuerdo a la reglamentación que fijen las mismas,
- d) Descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados,
- e) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

El artículo 6 señala que toda planilla de recolección para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificara el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a 10 días previo a la circulación y recolección de firmas.

El artículo 7 dice que previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la justicia nacional electoral verificará por muestro, la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de 20 días, prorrogable por resolución fundada del Tribunal. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al 0.5% de las firmas presentadas. En caso de impugnación de

firma, acreditada la falsedad se desestimar $\acute$ a la misma del c $\acute$ omputo de formas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las dem $\acute$ as acciones penales que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento p $\acute$ ublico. En caso de verificarse que el 5% o m $\acute$ as de las firmas presentadas sean falsas se desestimar $\acute$ a el proyecto de iniciativa popular.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el p $\acute$ rrafo anterior, podr $\acute$ an certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la ley electoral.

El art $\acute$ culo 8 se $\acute$ ala que la iniciativa popular deber $\acute$ a ser presentada ante la Mesa de Entradas de la H. C $\acute$ mara de Diputados, la Presidencia la remitir $\acute$ a a la Comisi $\acute$ on de Asuntos Constitucionales, la que en el plazo de 20 d $\acute$ as h $\acute$ abiles deber $\acute$ a dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los promotores a corregir o subsanar defectos formales.

El rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitir $\acute$ a recurso alguno, se $\acute$ alado en el art $\acute$ culo 9.

La justicia nacional electoral tendr $\acute$ a a su cargo el contralor de la presente ley. Los promotores tendr $\acute$ an responsabilidad personal. Se aplicarn $\acute$  las sanciones previstas en el art $\acute$ culo 42 de la ley 23.298.

El artículo 10 indica que, admitido el proyecto de ley. La presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación ordenará la inclusión en el orden del día como asunto entrado, siguiendo en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes.

Recibida la iniciativa y cumplidos los requisitos del artículo 3, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, dentro de las 48 horas lo girará para su tratamiento a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar para la segunda reunión de dicho cuerpo. En el Orden del Día correspondiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, deberá ser incluida la iniciativa, con tratamiento preferente.

La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una 15 días corridos para dictaminar, si lo hicieran en común se sumarán los plazos

Vencido el término anterior, con o sin despacho, el cuerpo procederá al tratamiento de la iniciativa, pudiendo a tal efecto declararse en comisión manteniendo la preferencia.

El artículo 11 indica que una vez admitido el proyecto por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de 12 meses.

El artículo 12 señala que, queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta:

- a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de \$50.00 por persona.
- b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar.
- c) Aportes de gobiernos extranjeros.
- d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro.
- e) Contribuciones superiores a \$30,000.00 pesos.
- f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

El artículo 13, para finalizar indica, “comuníquese, entregue a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.”<sup>115</sup>

Un dato interesante de la iniciativa popular argentina, es que es necesario solo el 1.5% del electorado para presentarla.

---

<sup>115</sup> Ley 24.747, reglamentaria del artículo 39 de la Constitución de la República de Argentina.

### 3.3.2 COLOMBIA

En Colombia, la Iniciativa Popular se encuentra plasmada en dos ordenamientos jurídicos, en la Constitución, consagrada en los artículos 104, 105, 106 y 155 de dicha carta, y en la Ley 134 de 1994, en diversos artículos.

El artículo 104 de la Constitución de Colombia señala que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

Por otra parte el artículo 105 comenta que previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo Departamento o Municipio.

El artículo 106 nos dice que previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre

asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual esta obligada a tramitarlos.

Entramos en materia en el artículo 155, el cual señala que "podrán presentar proyectos de ley, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o el 30% de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia."<sup>116</sup>

En Colombia existe la Ley No. 134 de 1994, la cual dicta las normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 2, está indica que "la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente."<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Constitución de Colombia de 1991, con reformas de 1997.

<sup>117</sup> Ley No.134 del 31 de Mayo de 1994.

El artículo 12 indica los requisitos para la inscripción de iniciativas legislativas o de solicitudes de referendo. Al momento de la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de un referendo, el vocero del comité de promotores deberá presentar el formulario que le entregó la Registraduría del Estado Civil correspondiente, diligenciado con la siguiente información:

- a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la Registraduría correspondiente,
- b) La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma,
- c) En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado,
- d) En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción,
- e) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la



lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos.

- f) En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición,
- g) Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.

El artículo 28 de la citada ley nos dice, para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del 30% de los concejales o diputados del país y las de acto legislativo con el 20% de los mismos.

Por último, el artículo 29 nos indica las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas; aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política y en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen.
2. Presupuestarias, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistías o indultos.
5. Preservación y restablecimiento del orden público.

Cuando la respectiva corporación no de primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente ley, se encuentren en tránsito en cualquier corporación, seguirán siendo válidas por un año más.

### 3.3.3 SUIZA

La democracia semidirecta al posibilitar la participación del electorado en las tomas de decisiones, combina la idea de la democracia directa con la idea de la democracia representativa, y sin sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa. Se consagran de esta manera procedimientos que requieren la intervención directa del cuerpo electoral en consulta, el pueblo.

Con la Iniciativa Popular pueden proponerse ideas políticas en forma de artículo constitucional, que luego debe ser sometido al sufragio popular y de los Estados. Para que una iniciativa pueda ser presentada deben reunirse en el plazo de un año y medio, por lo menos 100,000 firmas de ciudadanos activos.

La iniciativa popular para solicitar la Reforma de la Constitución Federal está prevista en los artículos 120 a 123 de la misma. los cuales rezan lo siguiente:

Art. 120. 1. Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100,000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, tanto en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo que se pronunciará por sí o por no.

El inciso 2 dice. Si, en uno o en otro caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma.

El artículo 121. en su inciso 1 indica, la reforma parcial puede tener lugar bien por vía de la iniciativa popular, bien en las formas establecidas por la legislación federal.

En su inciso 2, la iniciativa popular consiste en una petición, presentada por 100,000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la abrogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor.

El inciso 3 dice, si, por vía de iniciativa popular, se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la Constitución Federal, cada una de ellas deberá ser objeto de una petición de iniciativa distinta.

En el inciso 4, la petición de la iniciativa puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o la de un proyecto redactado en todas sus partes.

Es señalado en el inciso 5, que, cuando la petición de la iniciativa esté concebida en términos generales, las cámaras federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto de la adopción o al rechazo del pueblo y de los cantones. Si, por el contrario, no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; la Asamblea Federal procederá a la reforma conformándose con la decisión popular.

En el inciso 6, cuando la petición revista la forma de un proyecto redactado en todas sus partes y al cual la Asamblea Federal haya dado su aprobación, el proyecto será sometido a la adopción o al rechazo del pueblo y de los cantones. Si la Asamblea Federal no está de acuerdo, puede elaborar un proyecto diferente o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de rechazo, al mismo tiempo que el proyecto emanado de la iniciativa popular.

El artículo 121 bis. 1 dice. Cuando la Asamblea Federal elabore un contraproyecto, serán sometidas tres cuestiones a los electores en una misma papeleta de voto. Cada elector puede declara sin reservas:

1. Si prefiere la Iniciativa Popular al régimen en vigor.
2. Si prefiere el contraproyecto al régimen en vigor.
3. En el supuesto de que el pueblo y los cantones prefiriesen ambos textos al régimen en vigor, cuál de los dos deberá entrar en vigor.

En su inciso 2 declara, la mayoría absoluta se aplicará para cada una de las respuestas por separado. No serán tomadas en consideración las preguntas sin respuesta.

En el inciso 3 se señala que, cuando fuesen aceptados tanto la iniciativa como el contraproyecto, la decisión será adoptada según el resultado obtenido por las respuestas a la tercera pregunta. Entrará en vigor el texto que a propósito de esta pregunta, alcanza el número más elevado de votos de los electores y el mayor número de votos de los cantones. Sin embargo, si uno de los textos obtuviese, en la tercera pregunta, más votos de los electores, y el otro, más votos de los cantones, ninguno de ellos entrará en vigor.

El artículo 122 dice. Una Ley Federal determinará las formalidades que deberán observarse para las peticiones de Iniciativa Popular y para las votaciones relativas a la reforma de la Constitución Federal.

Por último, el artículo 123, en su inciso 1, indica. "La Constitución Federal revisada, o la parte revisada de la Constitución, entrará en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los Estados.

El inciso 2. A los efectos de establecer la mayoría de los Estados, el voto de un medio cantón cuenta con medio voto.

El inciso 3. El resultado de la votación popular en cada cantón se considerará como el voto del Estado."<sup>118</sup>

### 3.3.3.1 EXPERIENCIAS NACIONALES

Con la iniciativa popular, como mínimo 100,000 ciudadanos activos pueden poner por voluntad propia soluciones políticas en forma de artículos constitucionales que serán sometidos al sufragio popular y de los estados.

¿Cómo se realiza en la práctica?. Sigamos el desarrollo de una Iniciativa Popular sirviéndonos de un ejemplo concreto. Debido a la escasez de petróleo ocasionada por la guerra en el Cercano Oriente, en 1973 el Gobierno Suizo prohibió la circulación de vehículos motorizados por tres domingos. Durante estos tres días, los suizos se vieron obligados a organizar sus distracciones de manera distinta, puesto que no podían utilizar el indispensable automóvil. Sin embargo fueron muchos los que consideraron positivo el verse forzosamente separados de su coche, debido a la tranquilidad y a la ausencia de gases de escape. Entonces, algunos grupos de jóvenes ecologistas quisieron que Suiza pudiera seguir

---

<sup>118</sup> Constitución de Suiza, promulgada en 1874, con el referéndum de 1978.

gozando de la calma y el bienestar debidos a la ausencia de tráfico durante doce domingos por año.

Con tal propósito formularon el siguiente artículo constitucional:

1. Cada segundo domingo de mes, en todo el territorio de soberanía suiza, se prohíbe el tráfico privado de vehículos motorizados, incluso de vehículos con motor auxiliar, por tierra, por agua y por aire, desde las 3 de la mañana del domingo, hasta las 3 de la mañana del lunes.
2. El Consejo Federal decide las excepciones a dicha prohibición, tanto para autorizar la circulación de personas privadas como para modificar el calendario de la prohibición.

Y se reunieron unas 115,000 firmas, en aquel momento el mínimo era todavía de 50,000 para una iniciativa, hoy es de 100,000. Las firmas se recogen en calles y plazas, en asociaciones, partidos, sindicatos, universidades, y en particular delante de los centros de votación.

Actualmente es de 18 meses el plazo para reunir el número de firmas que requiere una iniciativa. Las comunas de domicilio de los firmantes comprueban la validez y legalidad de las firmas, el Comité de la Iniciativa las presenta a la Cancillería Federal, Secretaría del Consejo Federal.



Los promotores de la Iniciativa a favor de los doce domingos sin auto presentaron su propuesta en 1975. El Consejo Federal debió tomar posición ante la Iniciativa, como lo estipula la ley; cada iniciativa presentada con las suficientes firmas válidas, es objeto de un informe más o menos extenso presentado al Parlamento, en el que el Consejo Federal justifica su posición frente a la iniciativa. Por lo que a nuestro ejemplo se refiere, el Consejo Federal indicó diversos motivos que lo habían llevado a no aceptar la idea de los doce domingos sin coches:

1. Desventaja para las regiones marginales.
2. Perjuicios para turistas y viajeros de paso.
3. Grandes dificultades de aplicación práctica.

La Asamblea Federal, por su parte, rehusó la iniciativa, pero propuso la variante moderada de un simbólico domingo sin autos por año, propuesta que no tuvo aceptación. Pero aunque una propuesta haya sido rechazada por el Consejo Federal y la Asamblea Federal, el asunto no puede darse por terminado. Se termina definitivamente sólo cuando lo rechazan en votación, también el Pueblo y los Estados. Sin embargo, si es aceptado, un artículo constitucional entra en vigor, incluso contra la voluntad de las autoridades.

En 1978, la Iniciativa Popular a favor de los doce domingos sin autos fue rechazada por el pueblo y por los Estados. Pero no siempre han sido vanas las iniciativas, que desde los tiempos remotos han sido

suscitadas por el pueblo. A veces han engendrado futuras soluciones políticas semejantes a las propuestas, por haber provocado una toma de conciencia. Otras veces, hubo iniciativas que provocaron una reacción inmediata de las autoridades en forma de contrapropuesta, en la que, en el caso más favorable, se funden las posiciones del gobierno, del Parlamento y de los Promotores de la Iniciativa.

Esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, con la Petición Popular comenzada en el año internacional de la mujer (1975), que se proponía introducir en la Constitución Federal el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Mientras que las promotoras, movimientos feministas suizos, preveían un plazo para poner en aplicación la igualdad de derechos, las autoridades querían reservarse para sí y para la industria la determinación de dicho plazo, plazo que las autoridades federales omitieron en su contrapropuesta, que en lo restante correspondía a las ideas de las promotoras de la iniciativa, las cuales retiraron su propia petición. Todo ello nos lleva al año 1981, año en que solo se votó sobre la propuesta de compromiso, que fue aceptada por el pueblo y los cantones.

Así, una Iniciativa Popular había logrado éxito claro, sin que su texto correspondiera literalmente al de la iniciativa original. No son frecuentes tales casos y aún menos los de aceptación de una iniciativa. A lo largo de la historia centenaria de la iniciativa popular Helvética, no se

han aceptado más que 8 iniciativas populares, aunque en 14 ocasiones se han aprobado las contrapropuestas.

Con todo, el derecho de iniciativa goza de gran popularidad y casi se podría decir que es el único derecho popular que sigue usándose de manera activa. Sin embargo las autoridades y algunos partidos, sobre todo los conservadores, no aprecian las numerosas iniciativas actuales. Ello se debe a que las iniciativas populares obligan a las autoridades y administración a ocuparse de determinadas cuestiones políticas que quizá no consideran problemas de primer orden.

De 1892 a 1995 han sido aprobadas y llevadas a la marcha por el Parlamento, 201 iniciativas legislativas populares sobre diversos temas. De 1893 a 1993 sólo se han negado seguimiento a 42 iniciativas legislativas populares por considerar que no son por completo relevantes o que se contraponen con la Constitución Suiza o con los tratados internacionales firmados y avalados por el Parlamento Suizo.

### ***3.3.4 URUGUAY***

El artículo 79 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay “prescribe que la acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, sólo puede hacerse en función de lemas permanentes, sin perjuicio de cumplirse, en todo caso, para la elección de Representantes.

Un lema para ser considerado permanentemente, debe haber participado en el comicio nacional anterior obteniendo representación parlamentaria. La Ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar dicho requisito.”<sup>119</sup>

El 25% del total de inscritos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

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

El artículo 304 señala que la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales. También podrá

---

<sup>119</sup> Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1997.

la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.

El artículo 331 establece que la Constitución podrá ser reformada total o parcialmente conforme los siguientes procedimientos:

- a) Por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustantivos que someterá a la decisión plebiscitaria, conjuntamente con la iniciativa popular.

	ARGENTINA	COLOMBIA	SUIZA	URUGUAY
<b>MARCO JURÍDICO</b>	CONSTITUCION LEY 24.747	CONSTITUCION LEY 134 DE 1991.	CONSTITUCION	CONSTITUCION
<b>CONVOCANTE</b>	CIUDADANOS	PRESIDENTE	CIUDADANOS	10% CIUDADANOS.
<b>ORGANO CALIFICADOR</b>	CONGRESO	CONGRESO	NO DEFINIDO	NO DEFINIDO
<b>PLAZO</b>	12 MESES	NO DEFINIDO	NO DEFINIDO	NO DEFINIDO
<b>MATERIA</b>	REFORMA CONSTITUCIONAL TRATADOS INTERNACIONALES PRESUPUESTO. MAT. PENAL.	RESPECTIVA COMPETENCIA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO	ADOPCIÓN DE UN NUEVO ARTICULO. ABROGACIÓN. MODIFICACIÓN DE ARTICULOS DE LA CONSTITUCION EN VIGOR.	NO DEFINIDO.
<b>COMENTARIOS</b>	1.5% DE INTEGRANTES DEL PADRÓN ELECTORAL PARA LLEVAR A CABO LA INICIATIVA.	5% DE CIUDADANOS PARA PRESENTAR LA INICIATIVA.	EL PAIS MAS EXPERIMENTADO Y MÁS ANTIGUO EN ESTE TIPO DE INICIATIVAS POPULARES.	10% DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL REGISTRO CÍVICO NACIONAL PARA LEVAR A CABO LA INICIATIVA.

Respecto de la Iniciativa Popular, podemos comentar que se analizaron 4 países, de ellos, Suiza es el más experimentado en iniciativas populares, por su historia, es considerado como el país que consagró la democracia semidirecta en su legislación.

En Argentina el número de ciudadanos que pueden presentar una iniciativa, no puede ser menor al 1.5% de integrantes del padrón electoral, esta se presenta ante la mesa de entradas de la H. Cámara de Diputados., la ley 24.747 consagra en su artículo 12, la prohibición de aceptar cierto tipo de financiamiento.

En Colombia, la iniciativa se encuentra consagrada en 2 ordenamientos jurídicos, podrán convocar a iniciativa, el 5% de ciudadanos que conformen el Censo Electoral, quedando prohibidas como materia de iniciativa, las exclusivas del gobierno, las presupuestarias, fiscales o tributarias, las Relaciones Internacionales, la concesión de Amnistía y sobre la preservación y restablecimiento del orden público.

En Suiza, el número de ciudadanos varía a 100 mil, para poder iniciar el procedimiento de iniciativa popular, estas se deben de recabar durante año y medio. La Ley Federal determinará las formalidades que deberán observarse para las peticiones de la iniciativa.

En Uruguay se requiere que el 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional firmen, y tramiten una iniciativa popular. Esta deberá ser sometida a la decisión popular en la elección más inmediata.



## **CAPITULO CUARTO**

### **EFFECTOS JURÍDICOS-POLITICOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

Sin duda alguna, la implementación de la democracia semidirecta en algunos países del mundo ha tenido más efectos positivos, que negativos, se ha visto las diferentes constituciones que se han creado, las decisiones fundamentales que han cambiado el rumbo de cada uno de ellos, el crecimiento del nivel de participación y cultura de los ciudadanos, la adopción de diferentes tratados internacionales, el derrocamiento de gobiernos dictatoriales, la adopción de nuevos modelos políticos, las diferentes iniciativas populares llevadas a cabo, las reformas constitucionales logradas; todo ello en beneficio y con apoyo de la población en general.

Abordaremos los efectos jurídico-políticos de la democracia semidirecta como son: el evitar el ejercicio arbitrario del poder en torno a la reformabilidad constitucional, ya que las diferentes figuras, funcionan como contrapeso para la toma de decisiones arbitrarias y personales de nuestros gobernantes, el fortalecimiento de la cultura política, elevando el interés de la población por la toma de decisiones gubernamentales que le afecten o beneficien; y la nueva participación democrática que tanto requiere nuestro país, debido a la falta de credibilidad en el gobierno y en

sus instituciones, que seguramente se verán fortalecidas con la adopción del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

#### **4.1 EVITAR EL EJERCICIO ARBITRARIO DEL PODER EN TORNO A LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL.**

Si bien es claro que es el pueblo y la voluntad de cada uno de los ciudadanos quienes deben de elegir la forma de gobierno del Estado al que pertenecen, es también muy claro que el ejercicio de dicha voluntad trae aparejada la democracia como el medio más factible de vivir en comunidad.

Existen diversas formas de expresar la voluntad, de hecho, los ciudadanos tenemos diversos medios de expresar nuestra voluntad, de participar en el gobierno de alguna manera para expresar nuestras necesidades y el interés en que éstas sean satisfechas.

Además el participar presupone corregir los defectos de la representación que implica contribuir en la democracia e influir de alguna manera en quienes nos representan. El hecho de participar y ser representado significa las bases en las que se sienta un Estado democrático, es por ello, que los votos del pueblo son quienes dan la pauta para la existencia de un sistema democrático, de un gobierno que represente la voluntad popular.

Todos los seres humanos tenemos como característica fundamental la comunicación, sea que ésta se exprese de manera verbal, escrita, por sí mismos o bien a través de representantes; la forma de comunicación de los seres humanos trae aparejada la forma de participación en el medio en el que se desarrollan.

A lo que me refiero es que todo ciudadano se comunica activamente con el poder que lo representa a través de la expresión de su voluntad mediante el voto. Si bien por medio de éste, el ciudadano expresa quien o que partido quiere que lo represente, también utiliza dicho voto como una forma de participar en el medio público, en el medio burocrático que rodea la política que se vive en un país.

La forma y modo de la existencia política de un Estado es algo que corresponde a los ciudadanos elegir a través de su voto, lo que construye a la larga, la base para el desarrollo de un Estado democrático. Es por ello que se le llama a un gobierno democrático, el gobierno de la opinión pública.

Según lo expresa el autor Giovanni Sartori "la representación moderna refleja una transformación histórica fundamental, no solo porque el concepto de soberanía se trasladó de las casas reales hacia la voluntad popular, sino porque los gobernantes y los estamentos dejaron de

representarse a sí mismos para comenzar a representar los intereses mucho más amplios de una nación".<sup>120</sup>

El representante popular, en cuanto tal, se tiene que esmerar por cumplir con las necesidades e intereses de los ciudadanos sobre la base de una convicción y a la satisfacción de algún fin lícito determinado. Si bien es cierto que para ser un buen representante es necesario lograr autoridad, es decir, lograr respeto de la comunidad hacia uno, lograr el respeto del pueblo, quien en base al voto es quien lo elige y lo escoge como su autoridad para gobernar, es por ello que es él quien también de manera indirecta es responsable de los actos que dicha autoridad ejecuta durante su gobierno.

Para ser representante del pueblo y alcanzar dicha autoridad, el gobernante requiere vender su imagen a través de un partido político, el cual es definido por nuestra Constitución Política en su artículo 41, párrafo segundo, de la siguiente manera:

1. "Los Partidos Políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los Partidos Políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones

---

<sup>120</sup> SARTORI, Giovanni, "Elementos de Teoría Política", Editorial Alianza, Madrid, 1992, Pág.230.

de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".<sup>121</sup>

Todos los ciudadanos pueden y están facultados a participar de la autoridad que gobierna un Estado, siendo representante de los demás o bien, expresando su voto y confianza a la persona que activamente intervenga en el ejercicio del poder. Esto significa que en un gobierno democrático las élites son abiertas, es decir, no existe diferencia de clases, siendo necesario para que éste exista, que se preparen buenos gobernantes que contribuyan a formar un Estado que satisfaga el Bien Común.

Son las personas y no el Estado quienes tienen un propio fin, mientras que la sociedad política tiene por misión principal, las de que todas las personas que lo forman puedan hasta donde las circunstancias lo permitan, satisfacer las necesidades y fines que dichas personas se plantean, así como establecer los medios para que éstas puedan desarrollarse y a la vez desarrollar los fines que como ciudadanos y sociedad existan.

---

<sup>121</sup> CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa.S.A. 152ª Edición, México, 2001. Pag.43.

De esta manera, como la ciudadanía interviene de modo democrático en las decisiones de gobierno que de manera directa o indirecta afecta sus intereses; y es por lo mismo que éstos tienen derecho a inclinarse por algún partido, el cual conforme a sus intereses divulgue la política que ejerce al estar en el poder, como también tiene derecho de ejercer dicho poder dentro de los límites que la misma ciudadanía cuyo voto expreso establezca, es decir, gobernar con autoridad y potestad, logrando con ello un gobierno justo, un gobierno legítimo, que no incurra en el ejercicio arbitrario del poder.

En un Estado cuya bandera es el ejercicio de un gobierno democrático, puede darse de manera directa a través de elementos de la democracia semidirecta o participativa.

Los gobernantes, en la democracia semidirecta, representan al pueblo, quién actúa de acuerdo y en relación a la voluntad de la sociedad a quienes nos representan. Un representante no es un mandatario que implante su voluntad, ni tampoco que actúe únicamente de acuerdo a determinado régimen y en consecuencia, actúe automáticamente por costumbre y no por convicción de satisfacer las necesidades de quienes nos representa, sino es alguien que de manera justa refleje la participación de los ciudadanos en el poder.

Un representante debe ser una persona capaz de ganarse la convicción de sus representados, que es lo suficientemente capaz de interpretar la voluntad de la sociedad de acuerdo con las exigencias del bien público temporal, tomando en cuenta no solo el tamaño del Estado al que gobierna, así como la división de poderes y funciones en que está dividido el mismo, sino también la desigualdad material en la que vive la sociedad, misma que se hace notar tanto en las diferencias económicas que constituyen las clases sociales, como en los niveles de educación e instrucción que éstas reciben.

Ahora bien, el pueblo es quien debe decidir si el gobernante se queda o bien, deja de ejercer el poder. El fundamento de la conservación del poder es el servicio, esto se da porque mientras el gobernante actúa con la *recta ratio*, es decir, aplicando los instrumentos necesarios para mantener el Estado, dicho gobierno será considerado como un gobierno ejercido con virtud, ejercido con autoridad.

Actualmente el gobernante que utiliza la *recta ratio* es aquel que utiliza los instrumentos necesarios y aplica la técnica y el arte para mantener su Estado, para mantenerse en el poder, puesto que ya no gobierna en razón del Bien Común, sino en razón del bien particular, esto auspiciado por las élites de los partidos políticos que manejan el poder que les es dado a través de las elecciones de manera sectaria y de

manera interna para beneficiar intereses económicos y políticos, pero egoístas, que desembocan en un ejercicio arbitrario del poder.

Generalmente, esto se traduce en que quienes representan la bandera de dichos partidos, son quienes aparentemente quieren mejorar al país, beneficiar al pueblo de México, a través de una democracia más sólida y vigorosa, aunque en el fondo lo que buscan, es una línea que corresponde a un afán y a una misión de poder personal que no ha sido satisfecha y que se ve en la posibilidad de satisfacerla en determinadas elecciones, esto da como resultado que el objetivo principal que es la de realizar una labor y una gestión de legislación en beneficio del país, es de alguna manera cambiada por la ambición de consolidar la propia carrera política personal.

Es por lo mismo que la democracia participativa vía partidos políticos en México, no ha logrado dar los resultados esperados, es decir, no ha llevado a México como país independiente, a ser un gobierno democrático donde la justicia se imparta a cada quien como corresponde, lo que origina, no solo de la opinión pública, sino también desde un punto de vista educativo, la necesidad de tener a disposición del electorado mexicano, mecanismos que permitan que el pueblo, sin intermediarios, legisle o participe en la creación de legislación y en decisiones fundamentales.



El Doctor Jaime F. Cárdenas Gracia, en su libro "Una Constitución para la democracia" se refiere al plebiscito, referéndum e iniciativa popular como mecanismos de democracia directa, él nos comenta, siguiendo a Aguiar De Luque, que la Constitución por el momento no contempla mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa legislativa popular o la revocación de gobernantes.<sup>122</sup> Estos instrumentos que son comunes en el mundo moderno, aún en países del área latinoamericana.<sup>123</sup> De incluirse en México sería oportuno no dejarlos, sobre todo el plebiscito y el referéndum, en las manos exclusivas del Ejecutivo, pues se le estaría dando un poder enorme, y en caso de conflicto entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, el presidente llevaría las de ganar tan sólo con invocar al pueblo, lo que elevaría al presidente al rango de un cuasidictador que decide plebiscitariamente y con el consiguiente desprecio a la democracia representativa.

"Los riesgos de los mecanismos de la democracia directa, que por otra parte también son muy convenientes al vincular y acercar al ciudadano con sus representantes, son los de afectar la representación política y la legitimidad de las instituciones, por eso no pueden encomendarse sólo a uno de los poderes su ejercicio o control. Es conveniente que participen varios órganos en su aplicación."<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional", UNAM, 1ª Reimpresión, 2000. México. Pág.144.

<sup>123</sup> Por ejemplo, la actual Constitución de Colombia de 1991 establece, en su artículo 103, los siguientes mecanismos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato.

<sup>124</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime. *Ibidem*. Pág.144.

En su libro, el Dr. Cárdenas Gracia nos recomienda que “la conducción de los mecanismos de democracia directa no deben estar en manos exclusivas del Ejecutivo, sino que, a través del órgano electoral, el Legislativo deberá tener tanto el derecho de iniciativa como de participación.”<sup>125</sup>

La expresión controlar el poder contiene un enunciado en apariencia paradójico. La idea misma de poder parecería no dejar mayores espacios, sino mediante una utilización convencional del término, para pensar en su control. El tema debe ser visto hoy con gran cuidado, porque la reducción indiscriminada de las funciones del poder estatal también está abatiendo, con velocidad creciente, uno de los pilares de sustentación del propio poder.

Por eso se pone creciente énfasis en los procesos democráticos de legitimación del poder; porque se intuye que se está perdiendo el Estado del bienestar como una forma de legitimación que resultó muy funcional en muchos sistemas, durante largos lustros. Lo cierto es que si el Estado de bienestar se llegó a utilizar como pretexto para diferir la democracia formal, no por ello debe inferirse que ambos sean inconciliables.

---

<sup>125</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F. Ibidem. Pág 156.

Es evidente que con esa mutilación se corre un doble riesgo: transferir a la lucha política todas las insatisfacciones que resultan de expectativas sociales no atendidas o de satisfactores previamente existentes y ahora revocados, y auspiciar el acentuamiento de mecanismos de desagregación regional, que no eran compatibles con los instrumentos necesariamente centralizadores del Estado de bienestar.

Por otra parte, existe una fuerte tendencia reclamando el poder para la sociedad civil. Aparece como una opción la llamada democracia participativa, acompañada de un conjunto de organismos denominados no gubernamentales, y que demandan la ciudadanización de los instrumentos del poder, desde los órganos administrativos hasta los de contención política típica, como son los partidos. En rigor esta opción es una más de las intentadas para atenuar el peso del poder.

Lo que en el fondo se agita es la preocupación secular por evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia. Ahora bien, independientemente de las expresiones que se utilicen, y de las contradicciones semánticas que suponga separar los poderes o controlar el poder, es una necesidad para la subsistencia de la libertad. Tanto mayor sea la órbita de influencia del poder, tanto más restringida será la de las libertades individual y colectiva.

Para el Doctor Diego Valadés Ríos "el ejercicio del poder es de tal suerte complejo, que cualquier exacerbación proveniente de la emotividad lo hace considerablemente peligroso. El aforismo de Lord Acton no es únicamente aplicable a las personas singulares; también lo es a los entes colectivos. El poder absoluto corrompe absolutamente, con independencia de quienes lo ejerzan de manera absoluta sean pocos o sean muchos."<sup>126</sup>

La tribunalización social a la que alude Habermas no tiene que ver con los instrumentos de control, pero en ocasiones suele condicionar su funcionamiento. Se integra así un circuito en el que se alimentan recíprocamente los prejuicios colectivos y las acciones institucionales que le siguen. El resultado es negativo para los medios de control, porque dejan de ser instrumento de la racionalidad política y se transforman en mecanismos de manipulación. Quienes, dirigentes o partidos, se acogen a las inclinaciones jurisdiccionales de la colectividad, lo suelen hacer con el ánimo de captar simpatías y sufragios, más que de llevar a cabo acciones eficaces de control del poder.

Eso no supone, en forma alguna, que la democracia esté reñida con la racionalidad y la objetividad posibles de los controles políticos; sólo indica que las formas de ejercicio directo de la democracia en términos generales afectan las posibilidades de ejercicio racional y de objetividad de las funciones del poder.

---

<sup>126</sup> VALADES, Diego, "El Control del Poder" 2a Edición. UNAM. México. Pág.42.

Una aclaración del Dr. Diego Valadés que nos parece novedosa y certera se refiere al carácter predominantemente adjetivo de los controles políticos constitucionales, pues afirma que los instrumentos de control son en buena medida el capítulo procesal de la política, ya que a través de ellos, los protagonistas y antagonistas ajustan sus diferencias, miden el alcance de sus fuerzas, ponen a prueba su influencia pública, exhiben el alcance de sus fuerzas, exhiben al oponente, someten sus argumentos al veredicto mayoritario, y liberan sus propias expectativas.

En general los excesos advertidos en los sistemas monopartidistas están asociados a que los partidos, como fuente de legitimidad, no son objeto de control. Aun en los sistemas políticos que han sido dominados por un solo partido, han subsistido los instrumentos de control, pero aplicados únicamente a los órganos formales del poder.

“El control del poder no puede ser entendido como sólo el control del poder formal. Del control del poder deben ser objeto todos los agentes que ejercen, con o sin investidura formal, funciones de poder. De no ser así, al lado del poder controlado constitucionalmente, encontraríamos, un poder ajeno al control. Este fenómeno significa una omisión que hace peligrar, en su conjunto, al constitucionalismo moderno.”<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> VALADES, Diego. *Ibidem*. Pág.51.

## 4.2 FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA POLÍTICA

Toda sociedad construye una forma de representarse al mundo y de explicarse los distintos fenómenos tanto naturales como aquellos en los que interviene el hombre. La cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmite de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales. La cultura da consistencia a la sociedad en la medida que en ella se hallan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a la población su sentido de pertenencia, pues es a través de ella que se reconoce a sí misma en lo que le es propio.

Entendida como sistemas en interacción de signos interpretables, "la cultura no es una entidad, algo a lo que puedan atribuirse de manera casual acontecimientos sociales, modos de conducta, instituciones o procesos sociales; la cultura es un contexto dentro del cual pueden describirse todos esos fenómenos de manera inteligible, es decir, densa."<sup>128</sup>

La definición es nítida y establece pautas de divergencia con la cultura pensada necesariamente como un objeto de estudio científico. El fondo se trasluce y revela que el conocimiento antropológico es

---

<sup>128</sup> GEERTZ, Clifford. "La Interpretación de la Culturas", Barcelona, Gedisa, 1995, Pág.27.

interpretativo y hermenéutico, más que positivo, tentativo más que concluyente; relativo al tiempo, al lugar y al autor más que universal.<sup>129</sup>

Por otra parte, la política es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define como se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea.. que le toca a cada quién, como y cuando.

“Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política.”<sup>130</sup>

Para el autor Giacomo Sani, se ha ido difundiendo “el uso de la expresión cultura política para designar el conjunto de actitudes, normas, creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos.”<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> CARRITHERS, Michael. “Antropología, ¿Arte o Ciencia?”, Anuario de Antropología. 1990. UAM-Iztapalapa. Pág.358.

<sup>130</sup> PESCHARD, Jacqueline, “La Cultura Política Democrática”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. 1995. Pág. 9.

<sup>131</sup> SANI, Giacomo, “Diccionario de Política.” Ed. Siglo veintiuno editores. 11ª. Edición. México. 1998. Pág. 415.

La noción de cultura política es tan antigua como la reflexión misma sobre la vida política de una comunidad. Desde los orígenes de la civilización occidental, ha existido una preocupación por comprender de que forma la población organiza y procesa sus creencias, imágenes y percepciones sobre su entorno político y de que manera éstas influyen tanto en la construcción de las instituciones y organizaciones políticas de una sociedad como en el mantenimiento de las mismas y los procesos de cambio.

Cuando aludimos al concepto de cultura política "se hace necesario, por la superficialidad con la que generalmente se aborda el tema, aclarar que se parte de la veta inaugurada por Gabriel A. Almond y Sydney Verba en sus textos sobre la Cultura Cívica."<sup>132</sup>

Cuando los autores Almond y Verba pensaron en el estudio de la cultura política, sus unidades de análisis se definieron por el rango macrosociológico de sus contenidos. La identidad nacional, el nivel de participación ciudadana, la concepción que de sí mismos tenían los actores sociales, la información política, los símbolos patrios, la conciencia colectiva y su influencia sobre la construcción de lo político dibujan el interés central de los politólogos norteamericanos.

---

<sup>132</sup> ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney. "The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations". Boston, Little, Brown and Company, 1965.



La perspectiva teórica de ellos era la de sentar las bases que permitieran develar las relaciones existentes entre las motivaciones políticas básicas de los individuos y la estabilidad del sistema político como un todo.

Estos autores fijan su posición al señalar que “cuando hablan de cultura política de una sociedad, se refieren al sistema político como internalizado en conocimientos, sentimientos y evaluaciones de su población.”<sup>133</sup>

En el mismo tenor, los autores “realizan una breve tipología de las culturas políticas que se comprenden por los objetos de las orientaciones políticas. Se alude a las orientaciones que los actores individuales guardan con respecto al sistema político como un todo, los roles políticos o estructuras, los individuos o grupos que desempeñan tales roles y las políticas y problemas específicos.”<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney, “The Civic Culture” op.cit. Pág.13.

<sup>134</sup> ALMOND, Gabriel A. y POWELL, G.B. “Política Comparada”, Buenos Aires, Piados. 1972, Pág.52.

Si las orientaciones políticas de los actores son vagas, constreñidas al espacio local, caracterizadas por un bajo nivel de conocimiento del sistema en su conjunto, con escasa o nula especialización de los roles políticos o con un influyente sentido religioso de la acción social, hablamos de una cultura política *parroquial*, esta se presenta principalmente en sociedades simples y no diferenciadas en que las funciones y las instituciones específicamente políticas no existen o coinciden con funciones o estructuras económicas y religiosas.

Cuando el individuo es consciente de la existencia de un gobierno central y de las respuestas a sus demandas, pero no sabe como influir en la toma de decisiones colectivas y, por consiguiente, su participación cívica es muy baja, la cultura política se define como *subordinada o de súbditos*, esta se presenta cuando los conocimientos, los sentimientos y las evaluaciones de los miembros de la sociedad se refieren esencialmente al sistema político en su conjunto, pero se dirigen a los aspectos de salida, del sistema, o sea, en la práctica, al aparato administrativo encargado de la ejecución de las decisiones. En este caso, las orientaciones son principalmente de tipo pasivo, y esta, corresponde a regímenes políticos autoritarios.

Los politólogos acuñan el concepto de cultura política *participante* para identificar al ciudadano total que conoce perfectamente cómo opera el sistema político, cuales son sus respuestas y, quizá lo más importante,

sabe cómo organizarse y participar activamente para incidir en la elaboración de las políticas instrumentadas por el Estado, el ideal utópico del hombre virtuoso. En este tipo de planteamiento se usan los conceptos de adhesión, apatía y enajenación para caracterizar la relación de congruencia o incongruencia entre la cultura política y las estructuras políticas. Se da la adhesión cuando los conocimientos van acompañados de orientaciones afectivas y juicios positivos; enajenación y apatía, cuando la actitud predominante de los miembros de una sociedad respecto del sistema es de hostilidad o de indiferencia.

De los cinco países estudiados comparativamente por Almond y Verba, (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Federal, Italia y México), los Estados Unidos en primer término y la Gran Bretaña en segundo, fueron los dos que mostraron un mayor número de rasgos de cultura cívica, que puede resumirse en lo siguiente:

1. Una cultura participativa muy desarrollada y extendida;
2. Un involucramiento con la política y un sentido de obligación para con la comunidad;
3. Una amplia convicción de que se puede influir sobre las decisiones gubernamentales;
4. Un buen número de miembros activos en diversos tipos de asociaciones voluntarias; y
5. Un alto orgullo por su sistema político.

Como puede verse, la cultura cívica abarca no solamente concepciones e inclinaciones, sino también actitudes que se traducen en conductas con características distintivas como la de formar parte de asociaciones civiles.

En el curso de los últimos 30 años, los estudiosos de la cultura política han convenido en que el modelo de la cultura cívica ha sufrido cambios porque los ciudadanos en las sociedades democráticas han adoptado concepciones y actitudes más pragmáticas e instrumentales frente a la política, es decir, entre los ciudadanos de países democráticos estables se ha ido desvaneciendo ese sentido de responsabilidad y solidaridad que se manifestó en los años sesenta en el estudio de Almond y Verba, y en su lugar han ido apareciendo ciudadanos más pragmáticos, con un sentido de cálculo sobre los costos y beneficios de sus actos políticos.

Sin embargo, los grandes cambios que han venido ocurriendo en el mapa político mundial y la valoración universal que ha adquirido la democracia, sobre todo después de la caída del llamado socialismo real, han hecho que uno de los grandes retos siga siendo definir cuáles son los factores culturales que se asocian positivamente con instituciones democráticas asentadas. En otras palabras, se ha renovado el interés por comprender las formas en que están asociadas cultura y estructura

políticas, y ya no solamente desde la óptica clásica de la permanencia de un sistema político, sino de las posibilidades del cambio.

La cultura política da sustento a un conjunto de objetos y acciones políticas observables, es decir, a instituciones políticas, al igual que a aspectos políticos de las estructuras sociales. Todo sistema político está compuesto por unidades interactuantes e interrelacionadas, cuyo rasgo distintivo es su incidencia sobre el proceso político. Mientras las estructuras políticas dictan la acción política, la cultura política es el sistema de creencias empíricas, símbolos expresos y valores que definen la situación donde la acción política se lleva a cabo. En otros términos, la cultura política afecta, a la vez que es afectada por, la forma como operan las estructuras políticas. De tal manera, sólo la vinculación entre ambos aspectos puede integrar al conjunto de las funciones políticas, es decir, dar cuenta del sistema político en su totalidad.

Dado que las democracias más estables se asentaron en sociedades caracterizadas por un alto nivel de industrialización y, en general, de desarrollo económico, esto se consideró un prerequisite para la implantación cabal de las instituciones democráticas. Sin embargo, algunos estudiosos, que como Ronald Inglehart "han realizado en años recientes y desde una perspectiva de reivindicación de los modelos culturalistas, trabajos empíricos sobre cultura política en diferentes naciones desarrolladas del mundo occidental, han demostrado que el

desarrollo económico por sí mismo no necesariamente conduce a la democracia; solamente puede hacerlo si lleva consigo, en forma paralela, cambios en la estructura social y en la cultura política."<sup>135</sup>

Es más, Inglehart sostiene que la cultura no es una simple expresión derivada de las estructuras económicas, sino que es un conjunto de elementos con autonomía suficiente como para poder contribuir a conformar elementos económicos y no solamente a ser conformada por éstos. De tal manera, y desde esta óptica, la cultura política es más bien una variable decisiva ligada al desarrollo económico y a la democracia moderna.

De acuerdo con estudios que tienen fundamento empírico y estadístico, y en los que se observa la influencia del esquema teórico de Almond y Verba, los indicadores culturales que ejercen mayor influencia sobre el mantenimiento de las instituciones democráticas son:

1. Un alto nivel de satisfacción personal con el estado de cosas, que deriva en actitudes positivas hacia el mundo en que se vive;
2. Una alta tendencia a la confianza interpersonal, que es indispensable para el establecimiento de asociaciones y organizaciones encaminadas a la participación política, y

---

<sup>135</sup> INGLEHART, Ronald, "The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics", Princeton University Press; y "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 4, diciembre de 1988. Pág. 1203-1230.

3. Un rechazo al cambio radical, es decir, de ruptura de la sociedad, lo que visto de otra manera quiere decir una defensa del orden existente y de su capacidad para impulsar su propio cambio.

Estos tres factores conforman una especie de racismo cultural que se relaciona estrechamente con la vigencia, durante un tiempo prolongado, de instituciones democráticas. De tal suerte, la literatura sobre cultura política plantea que la evolución y persistencia de una democracia ampliamente sustentada requiere de la existencia de una población que desarrolle hábitos y actitudes que le sirvan de soporte.

Independientemente del peso específico que se otorgue a la cultura política como variable que influye en la construcción y consolidación de una sociedad democrática está claro que, si de lo que se trata es de contribuir a ello, es indispensable fomentar un patrón de orientaciones y actitudes propicias a la democracia, y para lo cual es necesario considerar los agentes y procesos de transmisión de valores y referentes democráticos, es decir, explorar el tema de la socialización.

Visto desde el punto de vista del sistema político, la socialización política es la garantía de la perpetuación de la cultura y las estructuras que lo configuran, pues fomenta su reconocimiento y aceptación por parte de los ciudadanos, lo que no es sino una manera de reforzar su legitimidad. En otras palabras, el objetivo de la socialización es

conseguir que los individuos se identifiquen y estén conformes con la estructura normativa y política de una sociedad.

“La socialización llamada primaria, temprana o latente, se hace a través de los patrones que guían las relaciones familiares. Así, por ejemplo, la socialización de los niños mexicanos se lleva a cabo por la vía de pautas autoritarias como las que privan en las familias del país.”<sup>136</sup>

Por lo que difícilmente puede pensarse que en el seno familiar se esté forjando un pensamiento democrático. Desde luego, esto no quiere decir que las herencias familiares no pueden ser modificadas por influencias sociales posteriores o por la acción de las instituciones que influyan en el individuo en el curso posterior de su desarrollo.

El tipo de régimen político en el que se lleva a cabo la socialización política también imprime en ésta rasgos característicos. Por ello, en sistemas donde la sociedad civil tiene un margen menor de autonomía frente al Estado, este suele jugar un papel central como agente socializador, dando por resultado que la socialización sea más uniforme y con menos resquicios para el desarrollo de subculturas, lo cual es un indicador de los niveles de libertad existentes.

---

<sup>136</sup> SEGOVIA, Rafael, “La Politización del niño Mexicano”, El Colegio de México, México, 1975.



Así, por ejemplo, en los sistemas comunistas, los Estados tenían por cometido forjar al hombre nuevo, por lo que todos sus esfuerzos los dirigían a transmitir los ideales, valores y símbolos de dicho arquetipo a través de sus redes educativas y culturales, es decir, se respondía a una socialización planeada.

Sin embargo, con la caída del llamado socialismo real se ha visto que junto a los valores socialistas sobrevivieron en forma latente, tradiciones como el regionalismo o el nacionalismo, que afloraron una vez que se derrumbó la estructura de control centralizada que caracterizara a dichos regímenes.

“Los factores que más influyen en los cambios de los valores, símbolos y orientaciones de una población son:

- a) La amplitud con la que se difundan las nuevas ideas;
- b) El grado de exposición del individuo a dichas ideas;
- c) El prestigio de las ideas en cuestión, que depende de los logros que se les atribuyan, y
- d) El peso social específico que tenga el propulsor de las ideas, es decir, el agente socializador, ya que son tan importantes los valores o ideales que se enseñan como quién los enseña.”<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> PESCHARD, Jacqueline, “La Cultura Política Democrática”, Cuadernos de Divulgación De la Cultura Democrática, Núm.2, 1995, México.

Para fomentar la cultura cívica es importante preparar a los individuos para su eventual intervención en el sistema político y crear el entorno político apropiado para que el ciudadano actúe y participe en los canales institucionales. Para lograr tal propósito es necesario que haya congruencia entre los valores e ideas que se transmiten y las estructuras en las que aquellos se expresan.

En este esquema de relaciones de mutua influencia que debe pensarse el problema de cómo fomentar el cambio de una cultura con elementos tradicionales dominantes hacia una de carácter democrático.

La cultura política democrática cuenta ya con una valoración positiva prácticamente universal. la democracia como sistema de gobierno ha sido reivindicada por el fracaso de otros paradigmas, sino porque es un código valorativo que se acomoda mejor a las sociedades heterogéneas, no únicamente en términos raciales, étnicos o religiosos, sino de intereses, convicciones y hasta de preferencias individuales, como lo son hoy la gran mayoría de las sociedades.

Una cultura política democrática es el ideal para las sociedades en proceso de cambio, sobre todo si dicho cambio se quiere en sentido democrático, en la medida que constituye el mejor respaldo para el desarrollo de instituciones y prácticas democráticas. Es una barrera de contención frente a las actitudes y comportamientos anticonstitucionales

que violenten la vigencia de un Estado de Derecho. Al mismo tiempo, es un muro en contra de eventuales inclinaciones a la prepotencia o a la arbitrariedad del poder, ya que se resiste a reconocer autoridades políticas que no actúen con responsabilidad, es decir, que no estén expuestas al escrutinio permanente de las instituciones encargadas de hacerlo.

La construcción de una sociedad democrática requiere, entonces, de una estrategia de varias pistas, ya que hay que promover las bondades de los valores democráticos, a la vez que impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, es decir, a partir de principios democráticos.

### 4.3 LA NUEVA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de participación. Y quizá ninguno goza de mejor fama. Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas.

Se invoca a la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes a para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra.

Participar, en principio, significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir, algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo.

El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas, los dos

ingredientes indispensables para que esa palabra adquiriera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación; el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social. De ahí la enorme complejidad de ese término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por las razones estrictamente personales que empujan a un individuo a la decisión de participar.

Es por eso que existe un difícil equilibrio entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo, contando también el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos.

El conocido filósofo español Fernando Savater nos dice que “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer para sublevarse.”<sup>138</sup> Entonces, la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones.

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de

---

<sup>138</sup> SAVATER, Fernando, “Política para Amador”, Editorial Ariel, Madrid, 1992. Pág.41.

representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera, la participación ciudadana como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

Como diría el ilustre Herman Heller, "la participación entendida como una relación entre la sociedad y el gobierno, entre los individuos de cada nación y las instituciones que le dan forma al Estado."<sup>139</sup>

La participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Pero lo que debe quedar claro es que la democracia requiere siempre de la participación ciudadana, con el voto y más allá de los votos.

En las sociedades democráticas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la

---

<sup>139</sup> HELLER, Hermann "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Ser ciudadano significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas, que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes.

“Las más importantes son las que pueden tener lugar en la democracia, es decir, aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes o en las acciones tomadas por ellos.”<sup>140</sup>

Para Nuria Cunill, “la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, como portadores de determinados intereses sociales.”<sup>141</sup>

“El difícil equilibrio entre el régimen político en el que se desenvuelve la participación de los ciudadanos y las innumerables

---

<sup>140</sup> Op. Cit. H. NIE, Norman y KIN Jae-On, “Participation and Political Equality. A Seven Nations Comparison”, University of Chicago Press, 1978. Pág.46.

<sup>141</sup> CUNILL, Nuria, “Participación Ciudadana”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, Pág.56.

razones que empujan a las personas a tomar parte de una acción colectiva ofrecen razones suficientes, sin embargo, para reconocer la complejidad del entramado que esos dos elementos suelen producir. En principio, tomar parte en cualquier acción política requiere, generalmente, dos decisiones individuales, uno debe decidir, también la dirección de sus actos. Pero además la decisión de actuar de un modo particular se acompaña de una tercera decisión acerca de la intensidad, la duración y los alcances de la acción."<sup>142</sup>

Lester W. Milbrath, un autor norteamericano de los años sesenta, proponía una larga serie de dicotomías para tratar de distinguir algunas de las formas que podía adoptar esa participación, a partir de una revisión general de los estudios empíricos que se habían formulado hasta entonces. Milbrath decía que la participación podía ser abierta, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar, o cubierta, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona.

---

<sup>142</sup> Op. Cit. MILBRATH, Lester W. "Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?" Rand Mc. Nally, Chicago, 1965. Pág.6.



Decía que la participación podía ser autónoma, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas acaso por las necesidades de su entorno inmediato, o por invitación de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades a favor de algún propósito en particular.

Podía ser episódica o continua, y también grata o ingrata, de acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entregar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes.

La participación podía ser simbólica o instrumental, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o verbal o no verbal. La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos al sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema.

Y podía ser estrictamente individual, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o social, en cuanto que el participante optara por reunirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes.

Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días, y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en

las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de Derecho. Ninguna de esas formas pretende cambiarlo todo, ni atenerse sin más a las órdenes dadas por los poderosos. Pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación, tantas como los individuos que forman una nación.

Milbrath sugiere que los ciudadanos tienen una forma específica de participación, aunque no lo sepan, y sugiere, en consecuencia, una clasificación especial: los apáticos, los espectadores y los gladiadores. La división propuesta es una reminiscencia de los roles jugados en el circo romano.

“Un pequeño grupo de gladiadores se baten fieramente para satisfacer a los espectadores que los observan y quienes tienen el derecho de decidir la batalla. Esos espectadores, desde las tribunas, transmiten mensajes, advertencias y ánimo a los gladiadores y, en un momento dado, votan para decidir quién ha ganado una batalla específica. Los apáticos no tienen inconveniente en venir al estadio para ver el espectáculo, pero prefieren abstenerse. Tomando en cuenta la clave de esos roles jugados en las confrontaciones de gladiadores, se pueden extrapolar los tres roles de la participación política actual, que serán llamados, apáticos, espectadores y gladiadores.”<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Op. Cit. MILBRATH, Lester W. op. cit. Pág.20.

Ciertamente los gladiadores juegan el papel principal, pero su actuación carecería de todo sentido si no fuera por los espectadores. Ellos encarnan el juego entre representación y participación que se resuelve en los votos; sin espectadores, los gladiadores sencillamente dejarían de existir en la democracia o, incluso, les ocurriría algo peor, se convertirían en un espectáculo absurdo. Siguiendo la misma metáfora, los apáticos hacen posible, gracias a su apatía, que el estadio no se desborde y que cada quien desarrolle su propio papel. Si todos los apáticos decidieran saltar repentinamente a las tribunas, y desde ellas empujar a todos a la condición de gladiadores, el juego se resolvería en una tragedia.

En otras palabras, la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales ajenas a los conductos normales, paradójicamente, podría destruirla.

La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser gladiadores de la política para hacer que la democracia funcione. Pero

sí es preciso que los espectadores no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática.

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político que, generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos. Término difícil y polémico, que varios autores interpretan como una trampa para eximir a los gobiernos de las responsabilidades que supone su calidad representativa, pero de cualquier modo, reproduce bien las dificultades cotidianas que encara cualquier administración pública.

Más allá del funcionamiento de los parlamentos legislativos y de los procesos electorales, para la administración pública el ciudadano ha ido perdiendo la vieja condición de súbdito que tenía en otros tiempos, para comenzar a ser una suerte de cliente que demanda más y mejores servicios de su gobierno y un desempeño cada vez más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota y está consciente de los derechos que le dan protección.

El ciudadano de nuestros días está lejos de la obediencia obligada que caracterizó a las poblaciones del mundo durante prácticamente toda

la historia. La participación ha ido cobrando así nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días. Y ese cambio ha llevado, a su vez, a la revisión paulatina de las divisiones de competencias entre órganos y niveles de gobierno que habían funcionado con rigidez. Convertidos en ciudadanos, los antiguos súbditos exigen ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos.

En las democracias modernas, cada vez, se gobierna menos en función de manuales y procedimientos burocráticos, y más en busca de las mejores respuestas posibles a las demandas públicas.

Se trata de una transformación que está afectando muchas de las viejas rutinas burocráticas y que está obligando, también, a entender con mayor flexibilidad las fronteras que separaban las áreas de competencia entre los gobiernos nacional, estatal y local. Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por una visión apoyada en el diseño de políticas públicas que atraviesan por varios órganos y varios niveles al mismo tiempo.

Ya no son los viejos programas gubernamentales que se consideraban responsabilidad exclusiva de los funcionarios nombrados

por los líderes de los poderes ejecutivos, sino políticas en las que la opinión de los ciudadanos cuenta desde la confección misma de los cursos de acción a seguir, y también durante los procesos que finalmente ponen en curso las decisiones tomadas.

La responsabilidad de los gobernantes constituye, en efecto, una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. No sólo en términos de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las demandas ciudadanas, sino del buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos. Es una palabra con doble significado, responsabilidad, en el sentido de que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas, y también la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental.

Y en ambos frentes es esencial la participación ciudadana, de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro, para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

Un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término, pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa

responsabilidad. Camino de doble vuelta, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación; de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia, hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada.

## CONCLUSIONES

1. La Democracia Semidirecta restablece el contacto del pueblo con las decisiones que le afectan; a pesar de que ese contacto muchas veces se ve interrumpido por cuerpos intermediarios que neutralizan la voluntad general como, lo son los partidos políticos, sindicatos, la publicidad, la situación económica en la que se encuentra el país.
2. La Democracia Semidirecta tiene un efecto educativo, puesto que motiva y fomenta la conciencia política de los ciudadanos, fortalece la cultura política democrática, ya que el pueblo tiene la obligación de reflexionar sobre el proyecto de ley o asunto específico en cuestión. Esto implica una forma de cultura que muy pocos de los ciudadanos de este país tienen, este al alcance de todos.
3. Ante la circunstancia real de la desvirtuación del cargo y el ejercicio arbitrario del poder por parte de los gobernantes, es necesario establecer medios de control que vigilen y limiten la actuación de quienes se encargan de las funciones públicas. Sin dichos controles la democracia es una simple farsa. En nuestra constitución, respecto a la reformabilidad constitucional, el pueblo carece e cualquier medida eficaz de control sobre quienes ejercitan



el poder revisor. Ante la necesidad de reducir el radio de acción del poder revisor para evitar que modifique decisiones políticas fundamentales sin el consentimiento expreso del pueblo, hay que incorporar algunas figuras de la democracia semidirecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. El desarrollo de un país depende de que la toma de decisiones sean éstas de índole político, económico o social, vayan acorde con las necesidades que tiene la sociedad, para ello es necesario que su aplicación sea sometida a la votación popular a través de la democracia semidirecta; los países que a nivel constitucional la establecen, son en la mayoría de los casos, países desarrollados en los cuales la democracia se hace patente y la voluntad del pueblo es la que gobierna.
  
5. La construcción de un proyecto económico basado en la voluntad popular, es indispensable para el ejercicio de un Estado democrático en donde los intereses y las necesidades de la sociedad que colabora y participa activamente en el ejercicio del poder son satisfechos. Es por ello que en México, la aplicación de los medios democráticos debería estar regulado a nivel constitucional, ya que es la base del establecimiento de un verdadero Estado Democrático donde los ciudadanos constituyen un sistema de gobierno acorde a la satisfacción del bienestar común.

6. Se debe impulsar las figuras que conforman la democracia semidirecta, para impedir que las legislaturas susceptibles de ser dominadas por fuerzas políticas que no coinciden con los intereses generales, sino de grupos, facciones o bloques económicos o financieros, afecten los derechos del pueblo.
  
7. De entre las formas de democracia semidirecta o participativa, el referéndum y el plebiscito serán una real y activa posibilidad de participación, mientras que la iniciativa popular dará a los ciudadanos la posibilidad de influir en la toma de decisiones que a ellos atañen. Son tres figuras, una de abajo hacia arriba, la iniciativa popular, y otras, de arriba hacia abajo, el referéndum y el plebiscito, que se implican, y que de alguna manera se complementan a través de estos procesos.
  
8. Las formas de democracia semidirecta han sido herramientas de consolidación para la unidad política nacional de los países donde se aplica, en los momentos en que la sociedad demanda cambios. El México de nuestros días exige profundas reformas, mismas que podemos encontrar en diversos instrumentos jurídico políticos para llevarlas a cabo, al tiempo que fortaleceremos la política y la cultura política democrática que exige hoy día la nueva sociedad nacional.

9. En el Derecho Comparado, respecto a nuestro país, en lo que se refiere a la figura del plebiscito podemos señalar que se encuentra consagrado en algunas Constituciones Estatales, en algunas leyes reglamentarias y leyes electorales; lo que es importante señalar es el tiempo para llevar a cabo los plebiscitos, disminuye considerablemente, ya que es de 30 a 90 días. Pero en los países analizados tienen una amplia experiencia en la realización de estos. Respecto del referéndum también en México se encuentra consagrado en Constituciones Estatales, leyes, solo faltaría plasmarlo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como llevarlos a la práctica constantemente, a efecto de percibir los beneficios inherentes a la democracia semidirecta, la participación democrática y la cultura política.

10. Existe una constante en las legislaciones que hablan sobre los diferentes mecanismos de participación de la democracia semidirecta, no existe una completa uniformidad, una completa autonomía en los órganos encargados de calificar, llevar a cabo los procesos plebiscitarios, referéndum e iniciativa populares, no hay una completa ciudadanía de los mismos. Debemos tomar cartas en el asunto para obtener la credibilidad de la sociedad.

11. La eficacia de la democracia semidirecta como institución se percibe en las diferentes decisiones trascendentales que se han tomado a lo largo de la historia en diferentes países, cambiando con ello el rumbo en la vida económica, política y social de los mismos. Además, con la implementación de las diferentes figuras que la conforman, los gobiernos en general se han ganado la confianza de los ciudadanos, recuperando con ello la credibilidad perdida por la toma de decisiones erróneas. Con ello los gobiernos actuales se fortalecen y se encuentran mejor preparados y con el respaldo de la población para enfrentar los retos que se le presenten en el futuro.

## BIBLIOGRAFIA

1. Aristóteles, La Política, Libro Tercero, Ed. Porrúa.S.A. México 1992.
2. ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney. "The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations". Boston, Little, Brown and Company, 1989.
3. ALMOND, Gabriel A. y POWELL, G.B. "Política Comparada", Buenos Aires, Paidós.S.A., 1972.
4. ARBLASTER, Anthony. Democracia. Ed. Patria.S.A. México 1992.
5. BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho Constitucional. La Crisis de las Estructuras Políticas en el Mundo. 1979. 1ª Edición, Editorial Cárdenas Editores y Distribuidor.S.A.
6. BARNES, Jonathan, The complete Works of Aristotle, vol II, Lib IV. Princeton. 1984.
7. BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral, UNAM, Tesis Doctoral. 1980.
8. BISCARETTI DI RUFFIO, Paolo, Derecho Constitucional. Ed. Tecnos. S.A. Madrid 1973.
9. BIDART CAMPOS, Germán, El Poder, Ediar.S.A. Buenos Aires 1990.
10. BIDART CAMPOS, Germán. Lecciones Elementales de Política. Ed. Buenos Aires, 1973.
11. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10ª edición, Ed. Porrúa.S.A. México 1996.
12. CAITANT, Henry, "Vocabulario Jurídico" Buenos Aires. 1991.

13. CARDENAS GRACIA, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional", UNAM, 1ª Reimpresión, 2000. México.
14. DAHL, Robert A. La Democracia y sus Críticos, Ed. Paidós.S.A. 2da edición 1993, España.
15. DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho. Barcelona. 1970.
16. FAYT, Carlos S. Derecho Político. Ed. De Palma.S.A. 8ª ed. Buenos Aires, 1993, Pág. 392
17. GEERTZ, Clifford. "La Interpretación de la Culturas", Barcelona. Gedisa.S.A. 1995.
18. HARIOU, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, 2da Edición. Ed. Reus.S.A. Madrid, 1972.
19. Herodoto, Historias de Herodoto, 2 vols., México, UNAM. 1997.
20. HELLER, Herman "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica. México. 1965.
21. H. NIE, Norman y KIN Jae-On, "Participation and Political Equality. A Seven Nations Comparison", University of Chicago Press, 1978.
22. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado. 2da edición. UNAM. México 1995.
23. LARSEN, J.A.O. Representative Government in Greek. Berkeley University. 1966
24. LEGON, Faustino J.L. Tratado de Derecho Político General. Tomo II. Ediar Soc Añón Editores.S.A. Buenos Aires, 1961.

25. MARCOS, Patricio, ¿Qué es Democracia?. Ed. Publicaciones Cruz O.S.A. México D.F. 2000.
26. PEREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Ed. Civitas.S.A. Madrid 1997.
27. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, Ed. Porrúa.S.A. 8ª edición. México, 1985.
28. SARTORI, Giovanni, "Teoría de la Democracia". Editorial Alianza Universidad.S.A. México 1991.
29. SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, Manual de Derecho Constitucional. Edit. Kapeluz.S.A. 2da Edición, Buenos Aires, 1956.
30. SARTORI, Giovanni, "Elementos de Teoría Política", Editorial Alianza.S.A. Madrid, 1992.
31. SEGOVIA, Rafael, "La Politización del niño Mexicano", El Colegio de México, México,1975.
32. SAVATER, Fernando, "Política para Amador", Editorial Ariel.S.A. Madrid, 1992.
33. Tucídides, Historia de la Guerra del Peloponeso. Madrid, Alianza Editorial.S.A. 1989.
34. VALADES, Diego, "El Control del Poder" 2a Edición. UNAM. 2000. México D.F.
35. WEBB, Sydney y WEBB, Beatrice, Industrial Democracy. Londres, Longman, 1920.

## LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa.S.A. 132ª Edición, México, 2001.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Reformas de 1993.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco. Marzo de 1997.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. 15 de Noviembre de 1996.
5. Constitución Política del Estado de México. Publicada el 27 de Febrero de 1995.
6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Reformas en 1993.
7. Constitución Política de la República de Chile. De 1980 con reformas de 1988.
8. Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, con reformas de 1997.
9. Constitución de España. Aprobada en referéndum el 6 de Diciembre de 1978. Con reformas de 1992.
10. Constitución de la República Francesa. Aprobada en referéndum el 28 de Septiembre de 1958. Con reformas de 1995, relativas al artículo 11, entre otras, sobre referéndum.
11. Constitución de Suiza. Promulgada en 1874, y sujeta a numerosos referéndum, siendo el último en 1978.
12. Constitución de Perú. De Julio de 1993.
13. Constitución de la República de Argentina del 22 de Agosto de 1994.
14. Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1997.
15. Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Publicada en el Periódico Oficial No.84 del 18 de Octubre de 1997.
16. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada el 21 de diciembre de 1998.



17. Ley de Referéndum y Plebiscito de San Luis Potosí. Publicado en el Periódico Oficial el 30 de abril de 1997.
18. Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución del Estado de México. Publicada en el Periódico Oficial del 29 de Agosto de 1995.
19. Ley No. 134 del 31 de Mayo de 1994. "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de Participación Ciudadana".
20. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de Enero. Sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.
21. Reglamento del Congreso de los Diputados de España.
22. Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.
23. Ley 24.747, reglamentaria del artículo 39 de la Constitución de la República de Argentina

## HEMEROGRAFIA

1. BERLIA, Georges, "Encyclopédie Juridique Dalloz", Tome II. Editorial Dalloz, 1959, Francia.
2. BOBBIO, Norberto, Le ragioni della tolleranza, en *Mondoperaio*, 39. núm 11. noviembre de 1986.
3. BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de la Política.
4. CABANELLAS, G. "Diccionario de Derecho Usual".Tomo III, 6ta Edición, 1968. Buenos Aires.
5. CARPENTIER, A., "Repertoire General Alphabetique du Droit Francais". Tome XXXII, 2do Tirage. Editorial Recueil Sirey. 1924.
6. CARPIZO, Jorge. "Reforma Política Mexicana de 1977". En *Anuario Jurídico* Volumen VI. 1979. México D.F.

7. CARRITHERS, Michael. "Antropología, ¿Arte o Ciencia?". Anuario de Antropología. 1990. UAM-Iztapalapa.
8. CASES MENDEZ, José Ignacio, Sobre el Referéndum de 24 de septiembre de 1978. modificando la Constitución Suiza, Revista de Estudios Políticos. Nueva Epoca No. 4 Julio-Agosto, Madrid. España. 1978.
9. CISNEROS, Isidro, Tolerancia v Democracia, Cuadernos de Divulgación Democrática, IFE, 1996.
10. CORES TRASMONTA, Baldomero, "Diccionario de Ciencias Sociales". Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1976.
11. CUNILL, Nuria, "Participación Ciudadana", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991.
12. DUGUIT, "Enciclopedia Jurídica OMEBA". Tomo XV, Buenos Aires.
13. Enciclopedia OMEBA. Tomo XXII. Editorial Bibliográfica Argentina. S.R.L. Argentina. 1968.
14. Diccionario Jurídico Omeba, Tomo XXIV. Editorial Bibliográfica Argentina. S.R.L. Argentina. 1981.
15. Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo VII, Pág. 77.
16. Fundación Tomás Moro, Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa, Madrid 1992.
17. GARCIA LAGUARDIA, Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano.
18. GARRETON, Manuel A. "Revista Leviatán". II Época, Número 33. Otoño, 1988. Madrid, España.
19. GUILLIEN, Raymond, "Lexique de Termes Juridiques" Septieme Edition, Editorial Dalloz, París Francia, 1988.
20. HAMDAN, Fauzi, El Referéndum. Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 4. No.04. 1980. México D.F.

21. INGLEHART, Ronald, "The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics", Princeton University Press; y "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 4, diciembre de 1988.
22. JOWITT, Earl, "The Dictionary of English Law", Volume 2. London Swett and Maxwell Limited, 1959.
23. MOLINER, María, "Diccionario de uso del Español", Editorial. Gredos.S.A. Madrid. 1977.
24. OSORIO, Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Vigésima edición. Editorial Heliasta. S.R.L. 1992.
25. PESCHARD, Jacqueline, "La Cultura Política Democrática", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. 1995.
26. REPARAZ Y HASTIEN, Julián de E. Referéndum. Biblioteca de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia. XII. Madrid, Hijos de Reus, 1917.
27. Revista de Estudios Políticos. Equipo de Sociología Electoral, Nueva Época No. 52 Julio-Agosto, Madrid, España, 1986.
28. Revista de Estudios Políticos No. 78, Octubre-Diciembre. Madrid. España. 1992.
29. RAMÍREZ GRONDA, Juan D. "Diccionario Jurídico", 3ª Edición. Editorial Claridad. 1946.
30. RADIN, Max, "Law Dictionary", Oceana Publications, New York, N.Y. 1955.
31. REVIDATTI, Gustavo A., "Enciclopedia Jurídica OMEBA", Tomo XV, Buenos Aires.
32. SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, "Principios y Valores de la Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 1995.

33. SEVILLA ANDRES, Diego, "Gran Enciclopedia Rialp Ger", Tomo XIX. Ediciones Rialp S.A. Madrid 1974.
34. STATSKEY, William P. "Legal Thesaurus Dictionary". West Publishing C.O. 1985. U.S.A.
35. SANI, Giacomo, "Diccionario de Política." Ed. Siglo veintiuno editores. 11ª. Edición. México. 1998.
36. VALADES RIOS, Diego, La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano, Anuario Jurídico. Vol VI. 1979 México D.F. Pág.375-383.
37. WALKER, DAVID M. "The Oxford Companion to Law", Clarendon Press. Oxford. 1980.

## INTERNET

1. CORDERA, Rolando, Dirección de Internet, 2001. [www.rolandocordera.com.mx](http://www.rolandocordera.com.mx).
2. Dirección de Internet. [www. Neptuno.net.com](http://www.Neptuno.net.com).
3. Dirección de Internet. 20001. [www.elmostrador.cl/c\\_cultura/farias3.htm](http://www.elmostrador.cl/c_cultura/farias3.htm).