

2 y 180

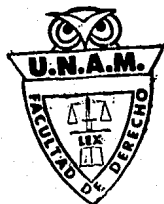


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONSECUENCIAS JURIDICO-SOCIALES DEL REFERENDUM Y DEL PLEBISCITO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JOSE TIRSO DOMINGUEZ COBIAN



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

No. 38/89



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 está 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.

# I N D I C E

## I N T R O D U C C I O N

<b>1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....</b>	<b>1</b>
1.1. El Plebiscito en la Antigua Roma.....	2
1.2. La Democracia en la Antigua Grecia.....	6
El Significado actual de la Democracia.....	8
1.3. El Referéndum.....	10
En los Estados Unidos.....	14
En Francia.....	15
En el Resto del Mundo.....	16
En Alemania.....	17
En Prusia.....	18
En Australia.....	18
En España.....	19
En Irlanda.....	20
1.4. Después de la Segunda Guerra Mundial (A partir de 1945)..	21
1.5. En México.....	21
<b>2. ESTUDIO DEL REFERENDUM Y DEL PLEBISCITO DENTRO DEL DERECHO</b>	
<b><u>COMPARADO.....</u></b>	<b>25</b>
2.1. En los Países de Europa	
En la República Federal Alemana.....	26
En España.....	27
En Francia.....	29
En Italia.....	33
En Suiza.....	35

<b>2.2. En los Países de América que actualmente lo establecen</b>	
Chile.....	39
Costa Rica.....	40
Ecuador.....	40
Haiti.....	41
Uruguay.....	42
Venezuela.....	42
<b>2.3. En Africa</b>	
Alto Volta.....	44
Argelia.....	44
Cameron.....	44
Costa de Marfil.....	44
Gabon.....	45
Guinea.....	45
Marruecos.....	45
Mauritania.....	45
Niger.....	45
Senegal.....	45
Tehad.....	45
Togo.....	46
Zaire.....	46
<b>2.4. Países del Bloque Socialista</b>	
U.R.S.S.....	47
Hungría.....	47

<b><u>3. CONCEPTO.....</u></b>	<b>48</b>
Hamdad Amad Fauzi.....	49
Valadéz Diego.....	53
Olvera Luna Pedro.....	57
María Ennis Humberto .....	60

Schmit Carl.....	64
Bielsa Rafael.....	65
Bidart Campos Germán.....	67
González Uribe Héctor.....	69
Burgoa Orihuela Ignacio.....	71
García Pelayo Manuel.....	73
Xifra Heras Jorge.....	76
Osorio y Florit Manuel.....	83
Duverger Maurice.....	87
Martínez de la Serna Juan Antonio.....	89
3.2. En la Legislación Mexicana.....	91
3.3. Naturaleza Jurídica.....	94
Naturaleza Jurídica del Referéndum.....	94
Naturaleza Jurídica del Plebiscito.....	96

#### 4. LEGISLACION QUE LO REGULABA (REFERENDUM)

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....	97
4.2. Distrito Federal en especial.....	103

#### 5. LA POSIBLE APLICACION DEL REFERENDUM O DEL PLEBISCITO A TRAVES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ART. 73 FRACCION VI EN 1987.

5.1. Exposición de Motivos.....	111
5.2. Reforma Constitucional del Art. 73 Fracción VI.....	117
5.3. Bases o Fundamentos de las Consulta Públicas de la Asamblea de Representantes para la posible aplicación del Referéndum y el Plebiscito en la Legislación del Distrito Federal.....	120

#### CONCLUSIONES

<u>Consecuencias Jurídico-Sociales de la vigencia de estos conceptos.....</u>	124
---	-----

Para el Ciudadano Mexicano.....	124
Para el Ciudadano del Distrito Federal.....	126
Para el Gobierno del Ejecutivo Federal en General.....	128
Para los Partidos Políticos de Militancia Actual en la Nación.....	130
Para el Congreso de la Unión (Diputados y Senadores).....	134
Para el Gobierno del Distrito Federal.....	136
Conclusiones Generales.....	137

## BIBLIOGRAFIA

## I N T R O D U C C I O N

Es mi propósito en este modesto trabajo, sumarme al loable esfuerzo desplegado anteriormente por los grandes jurisconsultos especializados en la materia, para destacar el relevante interés que para los estudiosos del derecho y la sociedad en general implica, el análisis jurídico de las reformas, adiciones y supresiones hechas al art. 73 fracción VI Constitucional y a que se refiere la actual Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, México, particularmente en lo referente a la vigencia positiva del Plebiscito y el Referéndum, así como en todo lo relacionado a las consecuencias de la irrestricta aplicación de estas dos figuras político-jurídicas, con la esperanza de que en un futuro no muy lejano, llegue a aplicarse correctamente por todo aquel que actualmente se encuentre en ejercicio del PODER, en beneficio de la autonomía, democracia, paz y solidaridad de todas las naciones del mundo.

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

En la historia de la humanidad, han existido muy diversas formas de agrupaciones de seres humanos, que con el tiempo llegaron a formar comunidades. Estas agrupaciones necesariamente requerían de un cierto orden y una organización para desenvolverse e ir formando culturas propias de cada una de ellas. Las culturas antiguas más importantes se rigieron por diversas fórmulas para administrar y organizar a las diversas agrupaciones de seres humanos. De esas culturas, en una u otra forma se ha obtenido información para conocer las formas de administración y organización de las diversas agrupaciones humanas.

Desde entonces, el hombre ha deseado para sí y para su familia, la forma de gobierno más pura y más justa, en donde de alguna manera, se le tome en cuenta porque él también, junto con todos los demás, forma el pueblo.

Así es como en la Civilización griega surge el concepto de democracia, siendo hoy una característica esencial y de las más importantes de las formas de gobierno en general.



Por ser Atenas en donde surge el concepto de Democracia y en la Roma Antigua el de Plebiscito, partiremos de estos puntos para expresar los antecedentes de lo que ahora significa Plebiscito y Referéndum.

### 1.1. EL PLEBISCITO EN LA ANTIGUA ROMA

Durante los primeros siglos de la vida de Roma, el gobierno de la ciudad estaba en manos de los patricios a través de los Comicios por Curias (División por tribus de los patricios), los cuáles tenían, en un principio, la función de elegir al rey. Posteriormente el rey designaba a su sucesor, pero esta designación debía estar aprobada por el Senado (que lo formaban los ancianos patricios elegidos por un grupo de familias (gentes).

Al lado de las familias patricias, vivían los plebeyos. No se sabe a qué se deba la división entre patricios y plebeyos pues no es simplemente su característica de pobre la que las determinó, pues dentro de la plebe había mucha gente acaudalada, sin embargo, la prohibición de casarse entre patricios y plebeyos era indicio de un diferente origen étnico.

Los plebeyos tenían sus propias autoridades, ediles plebeyos y asambleas populares "comitia plebis dividida por tribus" para tomar sus

propias decisiones y también tenían su propia religión. Ambos grupos sociales vivían en la misma Roma.

El Rey, en algunos casos de conflicto con el Senado (patricio), apoyaba por lo general a la plebe, convirtiéndose así en protector de los plebeyos.

En el año 510 a.c. el rey fue sustituido en sus funciones religiosas por el pontifex maximus, y para las demás funciones por dos Cónsules anuales. Así pues, privados los plebeyos de la protección del rey decidieron irse.

Según la Leyenda, se retiraron al Monte Aventino (o Monte Sacro), donde un embajador del senado, Menenio Agripa, les dirigió su famoso discurso sobre la rebelión de los miembros del cuerpo en contra del estómago que recibe, por el esfuerzo de los demás y sin hacer nada, los alimentos necesarios. Las manos, la boca y los dientes, se declaran en huelga pero el resultado es el mismo: la decadencia de todo el cuerpo.

Según la leyenda, convenció a los plebeyos de que regresaran a la abandonada ciudad, más a título de compensación, permitiéndoseles tener un representante en la Roma Patricia, el famoso Tribuno de la Plebe Sacrosanto Inviolable, primero por juramento colectivo de la plebe, y posteriormente, desde la época de las XII tablas por promesa de los patricios. Estos tribunos tenían derecho de veto respecto de todo acto de los órganos públicos de Roma.

Los plebiscitos eran las decisiones administrativas o legislativas tomadas por la plebe en las concilia plebis sobre las proposiciones del edil plebeyo o tribuno y la cual se aplicaba desde luego a ella sola. Pero a partir de la ley Hortensia en el año 468 a.c., regían lo mismo para los patricios como para los plebeyos. Dicha ley había dado fuerza legal a los plebiscitos votados por los plebeyos en los concilia plebis, decidiendo que en lo sucesivo, serían obligatorios para todos los ciudadanos.

Antes, la ley Valeria Horatia en el año 305 y la ley Publilia en el 415, son consideradas como precedentes del mismo progreso. Por lo demás, los historiadores refieren su objeto y contenido en términos parecidos. Desde entonces son propiamente leyes y los textos les dan en general esta calificación.

En efecto, el voto tiene lugar en la mayoría de las tribus. Ahora bien; los plebeyos pobres y todos los libertos estaban repartidos en cuatro tribus urbanas, mientras que las tribus rústicas estaban compuestas, sobre todo, de propietarios territoriales. Los plebiscitos relativos al derecho privado son numerosos durante los últimos siglos de la República. Entre los más importantes podríamos citar: la ley Cinciu, sobre donaciones (año 550); la ley Aquilia, sobre el daño causado injustamente (de fecha incierta); y la ley Falcidia, sobre los legados (año 714).

Después dejaron de reunirse sin motivo aparente. Este desuso se explica, sobre todo, por la extensión dada al derecho de ciudad, ya que era difícil llegar a hacer votar la ley a todos los ciudadanos que tenían el derecho de sufragio en Roma y en toda Italia. De hecho, los comicios se redujeron a una débil minoría y además, los Senadoconsultos hicieron directamente las leyes. Posteriormente las Constituciones Imperiales suceden a las leyes y a los Plebiscitos.

## 1.2. LA DEMOCRACIA EN LA ANTIGUA GRECIA

Aproximadamente en el año 640 a.c., en Grecia existía una monarquía gobernada por dos reyes en donde un consejo de ancianos llamado Gerusia, elaboraba las leyes que debían ser aprobadas por la Apella, que era la asamblea de todos los ciudadanos espartanos. Durante este siglo, se reconoció como DEMOS - "PUEBLO" a los comerciantes, artesanos y agricultores, creando así una oposición a la minoría o sea la Aristocracia o Eupatridas.

Para el año 594 a.c., Solón dividió a la ciudadanía en cuatro categorías conforme al ingreso, producto de sus ventas. Creó además dos nuevas instituciones a saber:

1) El consejo de los Cuatrocientos, el cual estaba formado por otros tantos ciudadanos destacados y que emanaban de las cuatro categorías de que se ha hecho mención, los cuales tenían a su cargo la redacción de las leyes.

2) La Asamblea Popular o Ecclesia, integrada por todos los ciudadanos que debían aprobar las leyes, de los cuatrocientos, para así darles vigencia.

A la muerte de Solón, aparece una tiranía bajo el mando de Pisistrato, la cuál continúa hasta después de su muerte con su hijo

Hípias, el cuál es derrotado por la nobleza en alianza con el ejército espartano.

Dicha nobleza intentó retornar al sistema político anterior pero encontró la oposición de la mayoría de los ciudadanos que se decidieron por la democracia que significaba "gobierno por el pueblo" (demos) pero la palabra no tenía un sentido tan amplio como en nuestros días, ya que el demos de la Antigua Grecia, estaba integrado exclusivamente por ciudadanos atenienses que eran apenas la tercera parte de la población, en tanto que la nueva mayoría estaba formada por esclavos y extranjeros y sus descendientes llamados Metecos y ambos carecían de derechos políticos. Sin embargo, a partir del año 500 a.c., el gobierno de Clístenes consolidó la democracia dividiendo el territorio en cien demos, agrupando a los ciudadanos por su lugar de nacimiento, más no por sus ascendientes ni por su fortuna.

Así para el año 499 a.c. con el gobierno de Pericles, los cargos públicos podían ser ocupados por ciudadanos humildes, pero para el año de 495 a.c., Efialtes, que pertenecía al partido democrático, logra grandes cambios constitucionales eliminando el poder del Areópago, o sea el consejo donde predominaban los nobles y ampliando las atribuciones de la Ecclesia (Asamblea Popular) para así legislar sus propias leyes. Con estas últimas reformas llegó a consolidarse la democracia.

Etimológicamente, democracia es un vocablo de origen griego. Lo componen a su vez dos elementos que son:

Demos - Pueblo y

Crater - Autoridad, fuerza, poder

De modo que, etimológicamente, democracia es:

Autoridad, fuerza o poder del Pueblo

### El Significado actual de la Democracia

"La Democracia, localiza en el pueblo el poder político facultándole para adoptar decisiones, concretar o al menos, para intervenir en las directrices que deben seguir los Gobernantes" 1

1. Xifra Heras. Pág. 372

"Es evidente que la democracia no debe entenderse en el sentido etimológico de autogobierno del pueblo, porque ello presupone una unanimidad general que nunca se da en la realidad. Tampoco debe concebirse como el gobierno de la mayoría no solo porque la ciudadanía activa aparece siempre limitada prácticamente por circunstancias físicas, psíquicas, sociales, políticas y económicas, sino también porque razones técnicas, aconsejan que la función del gobierno debe reservarse necesariamente a los pocos, independientemente de que la misma sea controlada por los muchos" 2

Actualmente, los súbditos participan en el gobierno por vía indirecta y concretamente a través del Sufragio. La elección suele considerarse como el símbolo de la Democracia: es la ficción que explica la encarnación de la voluntad popular en la figura de los representantes.

2. Obcit



### 1.3. EL REFERENDUM

Referéndum del latín referéndum, de referendus, de referre, referir.

En Atenas, existía un gobierno directo en base a la pequeña cantidad de ciudadanos que existían en las "ciudades - estado", eliminando así casi por completo a las formas representativas, dando lugar a que durante sus asambleas se obtuvieran determinaciones importantes a través de la votación.

Posteriormente en España, el régimen de gobierno directo tuvo una larga tradición dentro de la esfera local. Siguiendo una costumbre típicamente germánica implantada por los Godos, se generalizaron las ASAMBLEAS DE VECINOS de los CONSEJOS ESPAÑOLES MEDIEVALES, en los que se reunían todos los domingos al toque de campana para tratar los asuntos comunales. Por ejemplo:

En Vizcaya, España, en 1526 "reuniese, según costumbre, bajo el árbol de Guernica, la junta general del Señorío, con el objeto, entre otros, de reformar y reelaborar el antiguo fuero consuetudinario de la tierra llana, a causa de haber en él muchas cosas que al presente no hay necesidad de ellas y otras que de la misma manera, según el curso del tiempo y experiencia, están superfluas y no se platican y otras que

al presente, son necesarias para la paz y sosiego de la tierra y buena administración de la justicia..." 3

Por las investigaciones realizadas sobre el referéndum en la España antes del siglo XX, "los gobernantes legislaban tácitamente, siguiendo costumbres inmemorables ad referéndum", como lo asienta el autor Costa Joaquín. 4

Desde sus orígenes, el referéndum fue una institución típicamente Suiza. Ya antes del siglo XVI, en el valle de los Grisones, el pueblo se reunía en asambleas para discutir asuntos de interés general que luego eran sancionados por la colectividad.

Este método, empleado sólo para resolver asuntos de carácter local, se conocía con el nombre de referéndum. Actualmente se designa con este término, es un producto original del siglo XIX que se desarrolla junto con la moderna concepción de la democracia y de la soberanía popular que floreció en Francia como una consecuencia de la revolución francesa.

3. Costa Joaquín, El Problema de la Ignorancia del Derecho y sus relaciones con el estatus individual. El Referéndum y la Costumbre. Pág. 99.

4. Ibid. Pág. 101

En Suiza, en 1830 se reguló constitucionalmente el referéndum en el cantón de Saint-Gall, a consecuencia de las solicitudes de los partidarios de la democracia pura y de la representativa. 5

Actualmente, el poder legislativo directo del pueblo se ejerce a través del referéndum obligatorio en todos los cantones suizos excepto en Friburgo y en los del régimen de Landsgemeinde. 6

5. Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXII. Pág. 190

6. Las Landsgemeinde son asambleas generales de todos los lectores que se reúnen periódicamente y en las que el pueblo ejerce DIRECTAMENTE el Poder Soberano, siendo la autoridad soberana de mayor jerarquía del Cantón. Existió en los cantones de Uri desde 1291 hasta 1848, Schwyz y Zug, desde mediados del siglo XIII hasta 1948. Es el Landmann quien la preside, y sus funciones son revisar la constitución, la aprobación de proyectos de ley, presupuestos, decretos financieros de cargos y empleos. Se entiende que es la votación de las futuras normas y futuros jueces del cantón, apoyándose siempre en una pluralidad de instituciones que actúan al margen del cuerpo de ciudadanos.

Se establece en 1845 el referéndum en las normas de carácter ordinario en el Cantón de Vaud y en 1860 y 1870 se extiende de modo general a los demás cantones suizos.

El Referéndum Facultativo se introdujo en Suiza en 1874 para las leyes ordinarias, para los tratados internacionales de duración indefinida o superior a quince años y para los decretos de carácter general no urgentes.

Ahora es frecuente en casi todos los cantones, que sea obligatorio el Referéndum Financiero, que se emplea para las normas fiscales que afectan directamente al pueblo y en caso de considerarlas nocivas o impropias, no las aceptan.

## En los Estados Unidos

Al formarse la Unión de los Estados (13 originales) sólo los Estados de Massachussetts y New Hampshire, sometieron sus constituciones al voto popular, es decir, a un Referéndum Constitucional.

En 1820 se adhieren a la unión los Estados de Misissipi y Missouri, quienes también sometieron sus constituciones siguiendo el ejemplo de los dos estados que ya anteriormente mencionamos.

En 1821, en Nueva York, se introduce también el Referéndum Constitucional, generalizándose así para 1836 en todo Estados Unidos. 7

En 1898 se introduce en Dakota del Sur, el Referéndum Legislativo Ordinario, el cuál es siempre facultativo y como excepción, sólo para determinadas normas (financieras, créditos, etc.), se considera obligatorio.

Actualmente la legislatura de cada estado en los Estados Unidos, puede proponer ad referéndum del pueblo, ciertas emiendas particulares, o bien proponer que decida mediante sufragio si procede convocar a una convención para revisar la Constitución. Este sistema de legislar sólo existe en las Constituciones de Estados Unidos y se utiliza esporádicamente para elaborar alguna reforma estatal.

## En Francia

La Asamblea Constituyente, elegida por el pueblo para hacer o reformar la Constitución (inspirada en los principios de Rousseau y de Cordocet) 8, se formó por primera vez en la célebre Convención Nacional de 1792 a instancia de la Asamblea Legislativa, para formular una constitución. Un año después, en 1793, fué sometida a votación popular la constitución, estableciéndose así el primer referéndum como lo entendemos en nuestros días.

Se votó en ese entonces por una resolución en la que se exigiera que toda constitución debía ser aceptada por el pueblo a través del voto.9

A partir de ese año, todos los demás textos fundamentales franceses fueron aceptados por el cuerpo de ciudadanos, por medio de la votación, salvo las constituciones de 1791 (ésta por ser anterior a la votación), la de 1848 (que se realizó por Asamblea Nacional con un gobierno provisional) y la de 1865 (formada también por una Asamblea Nacional elegida en 1871 bajo circunstancias críticas y revolucionarias).

8. Maurice Hauriou, pág. 319. Principios de Derecho Público y Constitucional.

9. Xifra Heras. Ibidem

Pero a partir del Consulado Vitalicio del primer imperio, el referéndum constitucional se "convirtió" en plebiscito, es decir, en una simple manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen. Hubo un plebiscito bajo el segundo imperio, pero no existió la ratificación popular de las constituciones. Posteriormente se sometió a votación la constitución de 1860 que el pueblo la entendió como plebiscito de gobierno sin la menor importancia.

#### En el Resto del Mundo

En el resto del mundo, antes de la primera guerra mundial, había muy pocas manifestaciones del referéndum, a parte de las anteriormente mencionadas. Existió en el art. 128 las constituciones de Australia en el año de 1900 y en la constitución de 1902 dictada por el Commonwealth Australiano.

Al terminar la primera gran guerra mundial es cuando nace una fuerte corriente ultra democrática, la cuál reconocía a los ciudadanos plena madurez política (por la experiencia tomada a través de la guerra en la que el pueblo deseó muchas veces que lo tomaran en cuenta en las determinaciones del gobierno), y en la que se generalizó la participación del pueblo en algunas tareas públicas.

Asimismo, se cambian los antiguos principios del gobierno parlamentario por los del gobierno directo.

Así la mayoría de las constituciones de esa época regularon principios o instituciones democrático-directos y establecieron en el pueblo el poder constituyente, generalizándose entonces los referéndums y los plebiscitos.

### En Alemania

En Alemania en 1919 con la constitución de Weimar, se estableció el Referéndum Constitucional en el art. 76 y el Referéndum Legislativo en el art. 73, siempre facultativos. En el art. 73 se mencionaba que: "una ley votada por el Reichstag, debe ser sometida a referéndum antes de su publicación si el Presidente así lo decreta en el plazo de un mes. Una ley cuya publicación ha sido aplazada a petición de un tercio por lo menos del Reichstag, debe ser sometida a referéndum si lo solicita una vigésima parte de los electores. Debe igualmente ser sometida a referéndum, si una décima parte de los electores presenta un proyecto al Reichstag, exponiendo su punto de vista. No hay lugar a referéndum cuando el proyecto de ley propuesto, es adoptado sin modificaciones por parte del Reichstag. Solo el Presidente del Reichstag puede provocar un referéndum respecto del presupuesto, las leyes de impuestos y la relativa a los sueldos de los funcionarios".

Se dieron referéndum posteriormente en 1926, 1928 y 1929. Los dos primeros, los utilizaron como iniciativa del sector comunista y no obtuvieron los resultados esperados; el tercero fue también propuesto



como iniciativa, pero éste que fue solicitado por la extrema derecha, siendo también una minoría, tampoco obtuvo los resultados deseados. 11

De esta constitución se toman muchos ejemplos en Europa. Entre ellos, citamos los siguientes:

#### En Prusia

La constitución del 30 de noviembre de 1920 en la que le otorga al pueblo el derecho de disolver el Parlamento a través del referéndum. 12

#### En Australia

Australia vuelve a utilizar el referéndum en su Constitución del 1º de octubre de 1920. En esta constitución, el referéndum y la iniciativa popular limitan las facultades del Parlamento.

11. Xifra Heras. Obcit.

12. Hauriou. Obcit.

## En España

En 1931, la Constitución Española establece en el Art. 66 que "el pueblo podrá atraer en su decisión mediante referéndum, las leyes votadas por las Cortes; bastará para ello que lo solicite el 15% del cuerpo electoral. No será objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias a la misma, los de ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias".

Aquí podemos observar que en vez de utilizar el referéndum para las normas de más alta jerarquía como normalmente se debería utilizar, pasa a ser una figura que se ocupará de asuntos sin mayor importancia. Estas reiteradas limitaciones al referéndum en España como en diversos países del mundo, traerán como consecuencia la falta de interés de los ciudadanos y posteriormente la extinción paulatina de su uso.

### En Irlanda

La Constitución Irlandesa de 1937, establece en su art. 46 inciso 2º que "toda propuesta de enmienda de esta constitución, será iniciada en el Dail Eircann (Cámara de Representantes) como proyecto de ley y al ser sancionado o tenido como sancionado por ambas Cámaras del Parlamento, será sometido ad referéndum a la decisión del pueblo, conforme a la ley vigente en la época relativa al referéndum".

El art. 47 inciso 2º establece que "todo proyecto de ley y toda propuesta (no siendo una propuesta de enmendar la constitución) que sea sometida ad referéndum para la decisión del pueblo, se tendrán por vetados por el pueblo, si una mayoría de los votos emitidos en dicho referéndum ha sido en contra de su sanción como ley y si los votos así emitidos, representan no menos del treinta y tres por ciento de los votantes en el padrón".

La Constitución Irlandesa fué sometida a un referéndum que tuvo lugar el día 1º de julio de 1937 y entró en vigor en diciembre del mismo año.

#### 1.4. DESPUES DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL (A PARTIR DE 1945)

En las constituciones posteriores a 1945, se dan cambios fundamentales en las formas de gobierno y se observa una decadencia de las instituciones de la democracia directa, tanto en lo referente a las actividades constituyentes y la aprobación de constituciones, como en lo referente a otro tipo de actividades donde, en algunos casos, sólo se utilizaba para contrarrestar el posible abuso de los diferentes poderes.

Con la derrota del Facismo en los países ocupados en la segunda guerra mundial, los gobiernos quedaron acéfalos produciéndose entonces votaciones para elegir a los miembros que formarían las Asambleas Constituyentes y así crear nuevos textos constitucionales que, con excepción de Francia, no se sometieron a la aprobación popular.

#### 1.5. EN MEXICO

En la Convocatoria que el Presidente Don Benito Juárez le hace al pueblo, en México (1867), encontramos una manifestación del referéndum pero utilizando en aquel momento (como sinónimo de referéndum) el término APELACION AL PUEBLO.

Antes de transcribir algunos puntos de dicha convocatoria, conviene explicar por qué la convocatoria hace referencia a una grave crisis que acaba de sufrir el pueblo.

Al triunfo de la república sobre el efímero Imperio de Maximiliano, la situación política del país era tensa por las circunstancias extraordinarias que se dieron como consecuencia de la Reforma y la intervención Francesa. En los mismos medios liberales se llegó a criticar fuertemente la forma en que el Presidente Don Benito Juárez se perpetuaba en el poder. Visto el cuadro político que prevalecía y a fin de normalizar el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, Juárez decidió convocar al pueblo el 14 de Agosto de 1867 para que eligiera a los Diputados Federales, al Presidente de la República y al Presidente y Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

### CONVOCATORIA

"Ministerio de Relaciones.- Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes".

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en uso de las facultades de que me hallo investido y....

Considerando:

1a...

2a...

3a. Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene y la forma de gobierno que establece e inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y la intervención extranjera, reconoce y sanciona en ella misma la posibilidad de adicionarla o reformarla por la voluntad nacional.

4a. Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial APELACIÓN AL PUEBLO, para que en el acto de elegir a sus representantes, EXPRESE SU LIBRE Y SOBERANA VOLUNTAD, si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, y el ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

5a. Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la Apelación al Pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constitucionales particulares de los estados.

En el art. 10, se manifiesta la forma en que se deberán hacer los boletos: "los boletos para las elecciones primarias, se extenderán en la forma que previene el art. 5 de la Ley Orgánica Electoral y al reverso o vuelta de ellas se imprimirá... y una advertencia sobre el modo de votar en la forma que sigue:

ADVERTENCIA: Se pondrá el voto seguido de esta advertencia y en esta forma:

Nombre elector a..... y voto (o contra) las reformas de la Constitución Federal sobre los puntos arriba expresados".

Así es como en 1867 se dieron formalmente las bases para realizar una Apelación al Pueblo (referéndum) sin haber obtenido los resultados esperados. Sin embargo, el hecho de haberlo llevado a la práctica con una fundamentación legal convincente, nos muestra cómo México ha sido capaz de afrontar sus consecuencias, no obstante que en este caso fueron adversas para el Presidente Don Benito Juárez, porque las reformas que proponía no fueron aprobadas a caso por la disimulada forma de ordenar e imponer.

## 2. ESTUDIO DEL REFERENDUM Y DEL PLEBISCITO DENTRO DEL DERECHO

### COMPARADO

Considero conveniente aclarar que del Plebiscito casi no haremos mención y no por otra cosa, sino por las circunstancias que han creado la legislación y la doctrina en todo el mundo, porque es común que aún cuando se trata de un plebiscito con todas las características, se le confunda con un referéndum y en otros casos lo llamen Referéndum Plebiscitario; por lo tanto, el referéndum será la figura de la cuál se parta para hacer la comparación en los diversos países del mundo.



## 2.1. EN LOS PAISES DE EUROPA

### En la República Federal Alemana

La Constitución del 23 de mayo de 1949, en su Art. 20 inciso 2º regula que:

"Todo el poder del Estado emana del pueblo. El pueblo lo ejerce por las elecciones y referéndums y por medio de órganos especiales legislativos, ejecutivos y judiciales"

El artículo anterior especifica que los órganos en los que se basa la soberanía son, tanto autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales electas por el pueblo, como los referéndums a través de los cuales el pueblo manifiesta su voluntad semejante a otras constituciones ésta lo enuncia, pero no lo regula y además no especifica el procedimiento ni la forma o situaciones en que debiera de utilizarse. Por consecuencia no existe uso alguno del referéndum en este país.

## En España

En la segunda post-guerra en el año de 1945 la legislación sobre el referéndum es la siguiente:

La ley del 22 de octubre de 1945, establece el Referéndum Facultativo en los siguientes términos: 12

Art. 1º "Cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje o el interés público lo demande, podrá el jefe del estado, para mejor servicio de la nación, someter a referéndum los proyectos de ley elaborados por las cortes".

Art. 2º "El referéndum se llevará a efecto entre todos los hombres y mujeres de la nación mayores de 21 años".

Art. 3º "Se autoriza al gobierno para dictar las disposiciones complementarias conducentes a la formación del censo y ejecución de la presente ley".

12. Xifra Heras. Obcit. Pág. 402

El decreto del 8 de mayo de 1947, regula el procedimiento para la aplicación del referéndum en este país.

La ley del 26 de julio de 1947 introduce el REFERENDUM OBLIGATORIO LIMITADO para derogar o modificar leyes fundamentales, puesto que se requiere, "además del Acuerdo de las Cortes, el Referéndum de la Nación".

Durante el período de opresión que vivió recientemente España, no se utilizó para nada la legislación aquí mencionada.

### En Francia

La Constitución del 5 de octubre de 1958 regula al referéndum en los siguientes artículos:

Art. 3º "La Soberanía pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum".

Art. 11º "El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante el período de sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas publicadas en el Journal Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, que conlleve la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o tendiente a autorizar la ratificación de un tratado, que sin ser contrario a la constitución, pudiera afectar el funcionamiento de las instituciones.

Cuando el referéndum se ha pronunciado por la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del plazo señalado por el artículo precedente.

Art. 60° "El Consejo Constituyente vela por la regularidad de las operaciones del referéndum y proclama los resultados".

Art. 86° "El cambio del estatuto de un estado miembro de la comunidad puede ser solicitado o por la República o mediante una resolución de la Asamblea Legislativa del estado interesado conformada por un referéndum local organizado y controlado por las instituciones de la comunidad..."

Art. 89° "La iniciativa de la revisión de la constitución pertenece concurrentemente al Presidente de la República a propuesta del primer ministro y a los ministros del parlamento.

El proyecto o la proposición de revisión debe ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva después de haber sido aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de redición no es sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decide someterlo al parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de redición no es aprobado más que si reúne la mayoría de las tres quintas partes de los sufragios emitidos...."

El Referéndum Constitucional ha sido aplicado desde las constituciones de 1793 y 1795.

Fué un Referéndum Constitucional el que derogó la constitución de 1875 y adoptó la carta constitucional del 2 de noviembre de 1945 (sobre la organización provisional de los poderes públicos). También un

referéndum aprobó la constitución de 1946 y de 1958 que es la que rige actualmente.

En Francia ha ocurrido algo poco fuera de lo común, porque a través del tiempo sus gobernantes han utilizado el referéndum para fines políticos, de ratificación de una determinación política por parte del ejecutivo o hasta para la simple manifestación de confianza en un hombre para seguir gobernando. Los ejemplos del uso que se ha hecho de las consultas al pueblo, nos muestran que en realidad han llevado a cabo plebiscitos; verbo y gracia: de septiembre de 1958 a abril de 1972, tuvieron lugar 6 referendos, cinco durante el mandato del presidente Charles de Gaulle (1959-1969) y uno durante el período gubernamental de Georges Pompidou, lo utilizaron en parte para quitarle poder al parlamento y para medir la temperatura de su popularidad, es decir, la confianza de la nación en su propia persona y luego, la adhesión a su política, según Charles de Gaulle lo expresó. 13

"...es con el pueblo con quien quiero establecer vínculos y no únicamente con los cuerpos intermedios.... es preciso que exista y perdure ante él y yo un acuerdo fundamental y las votaciones de conjunto mediante las que la nación contesta las preguntas que yo le hago, ponen de manifiesto dicho acuerdo".

13. Lions Monique. Pág. 466. La Delegación del Poder Legislativo y la responsabilidad de los Ministros en América Latina, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México 1982.

Al igual que de Gaulle, Pompidou lo utiliza sólo para hacer sentir al pueblo que el jefe del ejecutivo está trabajando para ellos. Es clara la intención de Pompidou puesto que en el partido político al cual pertenecía, ocupaba en ese entonces las tres cuartas partes del Parlamento por lo tanto en caso de necesitar que se aprobara una ley, no era necesario que solicitara el referéndum para obtener su vigencia.

## En Italia

En la Constitución del 31 de enero de 1947 se establece:

Art. 75° "Hay referéndum popular para decidir la aprobación total o parcial de una ley, o de un acto con valor a ley cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejeros Regionales".

No se admite referéndum en las leyes Fiscales y de Presupuesto, de Amnistía y de Indulto y de Autorización para Ratificar Tratados Internacionales.

Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sometida a referéndum es aprobada, si han participado en la votación la mayoría de los votantes y si se reúne la mayoría de los votos válidamente emitidos, en tanto que la ley determina las modalidades de realización del referéndum.

Art. 87° "El Presidente de la República es el jefe del estado y representa la unidad nacional..... ordena el referéndum popular en los casos previstos por la constitución..."

Art. 123 "Cada región tiene un estatuto que, en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, establece las normas relativas a la organización interna de la región. El estatuto regula el ejercicio del derecho de iniciativa y de referéndum sobre las leyes y las normas administrativas de la región, la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales.



El estatuto es aprobado por el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus miembros y es sancionado por ley de la república".

Se consagra en este país el referéndum facultativo para el pueblo (quinientos mil electores) así como para el jefe del ejecutivo el cual ordena el referéndum.

Cuando el Referéndum Facultativo se limita de manera extensa y no se da oportunidad al pueblo de participar en las materias más importantes, nulifican los gobernantes la voluntad original expresada o manifestada en la Constitución Italiana pues el referéndum se legisló para que no abusen los titulares de los tres poderes de las facultades conferidas a las autoridades.

### En Suiza

La Constitución del 29 de mayo de 1784 regula, hasta la fecha, con orgullo al referéndum (sin cambios fundamentales) en los siguientes artículos:

Art. 89° "Las leyes y los decretos federales no pueden ser establecidos más que con el acuerdo de ambos consejos. Las leyes y los decretos federales de alcance general, deberán someterse a la aprobación o a la desaprobación del pueblo cuando sea pedido por 30,000 ciudadanos activos o por 8 cantones.

Art. 89° bis "Los decretos federales de alcance general cuya entrada en vigor no permita ninguna demora pueden ser puestos inmediatamente en vigor por una decisión tomada por mayoría de todos los miembros de cada uno de los consejos; la duración de su aplicación será limitada. Cuando la votación sea pedida por 30,000 ciudadanos activos o por 8 cantones, los decretos federales de urgencia puestos en vigor, pierden su validez un año después de su adopción por la Asamblea Federal si no son aprobados por el pueblo en este plazo; en este caso no podrán ser renovados. Los decretos federales puestos en vigor con carácter de urgencia y que derogue a la constitución, deberán ser aprobados por el pueblo y los cantones dentro del año siguiente a su adopción por la Asamblea Federal; en su defecto pierden su validez a la expiración de este plazo y no podrán ser renovados".

Art. 90° "La legislación federal determinará las formas y los plazos a observar en los referéndums"

Art. 120° "Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma de la constitución federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 50,000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio, pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, en el uno como en el otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo que se pronunciará por si o por no.

Si, en uno o en otro caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronunciara por la afirmativa, los dos consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma".

Art. 121° "La reforma parcial puede tener lugar sea por la vía de la iniciativa popular, sea en las formas establecidas por la legislación federal.

La iniciativa popular consiste en una petición presentada por 50,000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la constitución en vigor.

Si por la vía de iniciativa popular, se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la constitución federal, cada una de ellas debe ser objeto de una

petición de iniciativa distinta. La petición de una iniciativa puede revestir la forma de una posición concebida en términos generales o la de un proyecto en todas sus partes.

Cuando la petición de la iniciativa sea concebida en términos generales, las Cámaras Federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la adopción o a la repulsa del pueblo y de los cantones. Si por el contrario no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncian por la afirmativa, la Asamblea Federal procederá a la reforma conformándose con la decisión popular".

Art. 122° "Una ley federal determinará las formalidades a observar para las peticiones de iniciativa popular y para los referéndums relativos a la revisión de la constitución federal"

Los ciudadanos suizos son reconocidos en todo el mundo por su madurez política y su carácter crítico.

La madurez política de estos ciudadanos es ya una tradición histórica si tomamos en cuenta el año en que ha sido publicada su constitución y en la cual se consagra, desde el principio, el referéndum.

Algunos autores consideran al referéndum como una forma de la cual se pueden valer los gobernantes para hacer una demagogia (el uso de los derechos conferidos al funcionario, los cuales ejerce fuera de los causes institucionales y con el propósito exclusivo de satisfacer apetitos políticos personales) 14

Sin embargo y aún a pesar de todos los comentarios en contra, el pueblo suizo ha demostrado que sí puede llevarse a la práctica una representación semi-directa sin tener consecuencias negativas, ni influencias para mantener a un solo gobernante en el poder.

En este país es donde mayor libertad tienen los ciudadanos de intervenir en las decisiones tomadas por sus representantes, otorgándoles la facultad para votar en materia financiera y otras de igual o mayor importancia. Y es el ejercicio de esta facultad o derecho subjetivo, lo que obliga a los ciudadanos a obtener un mayor desenvolvimiento crítico de las normas sometidas a votación.

14. Diego Valadez. La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano. Pág. 378.

## 2.2. LOS PAISES DE AMERICA QUE ACTUALMENTE LO ESTABLECEN

### Chile

Constitución del 18 de septiembre de 1925, reformada el 22 de febrero de 1970 (art. 109).

La Constitución Chilena, en su art. 109, faculta al Presidente de la República para "consultar a los ciudadanos mediante plebiscito, cuando un proyecto de reforma constitucional sea rechazado totalmente por el congreso...." En este caso, el Presidente recurre a la consulta popular para levantar el obstáculo puesto por el legislador a la realización de la reforma. Es un referéndum que sirve para solucionar el conflicto originado por las cámaras. 15

Decimos que es un referéndum (aún cuando el art. 109 establece que es un plebiscito), porque la votación a que se va a someter es respecto de un texto legal.

15. Monique Lions lo clasifica como referéndum constitucional de arbitraje, al igual que lo hace con el de Ecuador en su artículo El Referéndum. Ibid, pág. 467

## Costa Rica

La Constitución del 7 de noviembre de 1949 en su art. 168 lo utiliza como plebiscito. Sometiéndose al análisis, es un medio de consulta para crear nuevas provincias y presenta una analogía con el plebiscito del Derecho Internacional Público que consagra el derecho de los pueblos a la libre determinación en caso de territorios o ciudades fronterizas con otros estados, cuyos intereses económicos requieren la incorporación a uno de los estados vecinos.

La asamblea podrá decretar... "la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soportan la desmembración" (art. 168 párrafo segundo)

## Ecuador

La Constitución del 5 de noviembre de 1967 en los arts. 72 y 189 párrafo décimo regulan que:

Previo dictámen favorable del tribunal de Garantías Constitucionales, el Presidente de la República podrá "convocar a plebiscito en los casos de reformas a la constitución propuestas por el Ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el Legislativo" art. 184 inciso décimo a) y el art. 72 estipula "la decisión plebiscitaria será inobjetable".

En este país observamos al igual que en Chile se trata de un ordenamiento legal de reforma constitucional por lo tanto la votación del pueblo, servirá para dirimir un conflicto entre los poderes del gobierno, sin olvidar que se trata de un texto legal. Es lo que Lions Monique califica como un Referéndum Constitucional de arbitraje.

### Haiti

La Constitución del 25 de Mayo de 1964 establece en el Art. 46 inciso cuarto que:

"El pueblo ejercerá directamente las prerrogativas de la soberanía .... mediante la opinión que por referéndum, puede emitir acerca de todas las cuestiones que le interesan y sobre las que está consultado por el jefe del poder ejecutivo".

Esta reglamentación no tiene fines precisos, no fija su régimen, ni regula su aplicación, más bien es una declaración de intención, lo único que se desprende es que la facultad es exclusiva del Presidente de la República.

Durante la vigencia de esta Constitución, el titular del gobierno de este país era el General Duvalier.



## Uruguay

En su Constitución del 15 de febrero de 1967 se establece en el art. 351 lo siguiente:

"El Veinticinco por ciento del total de los inscritos habilitados para votar, podrá interponer dentro del año de su promulgación, el recurso del referéndum contra las leyes... Este recurso no procederá contra las leyes que establezcan tributos y tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del poder ejecutivo, o sea es solamente para leyes de origen parlamentario".

Lo regulan como un Referéndum Abrogatorio similar al italiano ya sea para abrogar o derogar una ley ordinaria, pues no decide su eficacia, solo la elimina.

## Venezuela

La Constitución de enero de 1961 en su Art. 246 inciso cuarto, lo utiliza sólo para el caso de reforma general de la constitución y es facultad exclusiva del congreso proponerlo al pueblo. Para que sea válido, tendrá que ser aprobado por la mayoría de la población. "Se someterá a referéndum en la oportunidad en que fijen las cámaras, las cuales declararán aprobada la nueva constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la república".

Este es un típico Referéndum Constitucional pues se utiliza para darle vigencia a un proyecto de ley fundamental. Este tipo de referéndum es el que proponía Rousseau en la creación de las constituciones, porque de esta forma el titular de la soberanía

expresaba su voluntad directamente; pero el Art. 246 establece que sólo se someterá cuando la reforma de la Constitución sea total. Si se regulara para que también las reformas a la Constitución se sometieran a referéndum, la voluntad soberana sería mejor interpretada.

### 2.3. EN AFRICA

En el Continente Africano en las dos décadas anteriores han surgido nuevas formas de gobierno en los recientes estados constituidos. En sus nuevas constituciones de estados soberanos e independientes, consagran como un derecho el que el pueblo acepte o rechaze la constitución que se les propone. Los siguientes países son los que actualmente lo consagran:

#### ALTO VOLTA

Constitución del 14 de Junio de 1970

Art. 4, 31 y 105.

#### ARGELIA

Constitución del 28 de noviembre de 1963

Art. 73

#### CAMERON

Constitución del 1º de noviembre de 1961

Art. 2

#### COSTA DE MARFIL

Constitución del 3 de noviembre de 1960

Art. 4, 14 y 72

GABON

Constitución del 21 de marzo de 1961

Art. 3 y 69

GUINEA

Constitución del 12 de noviembre de 1958

Art. 49

MARRUECOS

Constitución del 31 de julio de 1970

MAURITANIA

Constitución del 20 de mayo de 1961

Art. 7 y 54

NIGER

Constitución del 8 de noviembre de 1960

Art. 4, 14 y 72

SENEGAL

Constitución del 8 de marzo de 1963

Art. 2, 46 y 66

TEHAD

Constitución del 16 de junio de 1962

Art. 2, 11 y 74

TOGO

Constitución del 14 de junio de 1961

Art. 3, 38 y 59

ZAIRE

Constitución del 24 de junio de 1967

Art. 2, 28 y 75

#### 2.4. PAISES DEL BLOQUE SOCIALISTA

En estas democracias populares, se ha legislado sobre el referéndum, aunque prácticamente se desconoce ya que no se ha llevado a cabo ningún medio de consulta popular.

##### U.R.S.S.      Constitución de 1936

Art. 49 "... realizar consultas populares, ya sea por iniciativa privada o a petición de una de las repúblicas federales".

##### Hungría      Constitución de 1949

Art. 20 "... para ordenar un referéndum sobre las cuestiones de interés nacional..."

En otros países, que aún no siendo del bloque socialista, también establecen en sus constituciones el referéndum o el plebiscito, utilizándolo como medio para demostrar que existe Democracia, aunque la realidad histórica social compruebe lo contrario.

### 3. CONCEPTO

En algunas ocasiones, cuando del análisis o investigación realizada por diversos hombres se derivan ideas que no concuerdan o difieren unas de las otras, dan como resultado que exista en la doctrina y en la legislación una confusión de carácter internacional. Esto es lo que ha sucedido con los conceptos de las figuras jurídicas que en ésta tesis analizo.

Existe un problema primordial consistente en delimitar las fronteras que separan a las figuras jurídicas del plebiscito y del referéndum, ocasionando que algunos autores prefieran abarcar con una sola de las figuras a la otra.

Aclarando que al referirnos particularmente a cada uno de los autores de las definiciones, expondremos al mismo tiempo la definición del referéndum y la del plebiscito, para obtener así de la simple lectura, las diferencias que ellos manifiesten.

A continuación citaré algunas de las muy diversas y abundantes definiciones:

Este autor define al referéndum de la siguiente manera:

"El referéndum es un sistema por el cual el pueblo participa de 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" 16

Al referirse al plebiscito dice que "es la consulta que los órganos legislativos, ejecutivo o ambos, someten a la consideración del cuerpo electoral respecto de una decisión política trascendental sin que el resultado de tal voto sea vinculatorio jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación".17

Del referéndum comenta que sirve para a) Una reforma de una norma constitutiva; b) Una reforma legislativa o en su caso toda una constitución o ley ordinaria; y/o c) en la formación de un acto administrativo.

16. El Referéndum; Institución Genuinamente Democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal sino hacerlo extensivo al ámbito federal, pág. 347

17. Ibidem.



Por otro lado, dice que es plebiscito cuando someten al pueblo una decisión política trascendental, entonces surge una pregunta ¿ Es la creación de una constitución una decisión política trascendental ? y la lógica respuesta es que sí, por lo tanto podría tomarse esta consulta como un verdadero Referéndum Constitucional.

Al referirse al plebiscito también dice que este solo vincula a las autoridades, siempre y cuando la decisión gubernamental fuera en contra de lo que la mayoría expresó en su voto. Si fuera esto completamente verdadero, se pondría de manifiesto que no es el pueblo el que gobierna a través de sus representantes, sino que las autoridades están gobernando para fines diversos de los que se les asignaron.

Referéndum

a) Por su fundamento jurídico

- 1) Obligatorio: Es impuesto por la constitución o por la ley que lo reglamenta como requisito necesario para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas legislativas.
- 2) Facultativo: Es cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello.

b) Por su eficacia jurídica

- 1) Ratificación: Cuando la norma en cuestión solo se convierte en ley o reglamento según el caso, previa la aprobación del cuerpo electoral.
- 2) Insultivo: Cuando su resultado no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas o ejecutivas según sea el caso.

Hamdan Amad Fauzi

Ahora estableceremos las similitudes y las diferencias:

**SIMILITUDES**

- a) En ambas figuras jurídicas, tiene participación directa el pueblo.
- b) Esta participación directa del pueblo, da al Gobernante, casi siempre, la posibilidad de influir en los resultados, manipulándolos a su conveniencia.

**DIFERENCIAS**

- a) El referéndum se ocupará exclusivamente de la actividad constitucional, legal o administrativa.
- b) El plebiscito se ocupará de consultas que los organos ejecutivo y legislativo sometan a la consideración del pueblo.
- c) En el referéndum, el pueblo legisla directamente. En el plebiscito, solo se resuelve una consulta.

Diego Valadéz define al referéndum como sigue:

"El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo" 18.

Este autor comenta que el plebiscito difiere del referéndum en que "este es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político". 19

Esta diferencia que manifiesta este autor es la que se utiliza como norma para distinguir al referéndum del plebiscito, sin que por ello sea cierto. Es aquí donde encuadra lo que mencioné con anterioridad, que es necesario establecer las fronteras que delimiten su naturaleza jurídica.

18. La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano.

19. Ibidem

VALADEZ DIEGO

Referéndum

- a) Consultivo: Se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar.
- a) Ratificación: Se somete al electorado un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.
- b) Constituyente: Se refiere a la organización constitucional de un estado.
- b) Legislativo: Se refiere a la legislación ordinaria.
- c) Obligatorio: La legislación lo establece como ineludible.
- c) Facultativo: Este puede ser solicitado por un determinado número de ciudadanos, o bien algún órgano del Estado propone o acuerda su realización.
- d) Sucesivo: Se realiza una vez que el Poder Legislativo ha emitido su opinión.
- d) Preventivo: Se lleva a cabo antes que el propio Poder Legislativo se pronuncie.
- d) Constitutivo: Da lugar a la implantación de una medida legislativa.
- d) Abrogatorio: Solo se utiliza para abrogar alguna decisión legislativa vigente.

Y agrega como aportación suya otras clasificaciones más:

- f) { General: Se entiende por general, aquel en el cual no se hace reserva ni expresa ni implícita de algún caso que no debe ser sometido al referéndum.  
 Especial: Aquel sistema por el cual se reserva alguna o algunas materias a la competencia de órganos especializados o por el contrario, solamente se establece el referéndum para determinadas materias específicas.
- g) { Nacional: De acuerdo con el sistema que se adopte, la verificación puede ser Nacional y:  
 Local: En su caso, la votación puede ser regional o local.

En base a lo anterior, al referéndum legislado en 1977, este autor lo clasifica así:

- { Legislativo  
 Constitutivo  
 Especial  
 Local

## Valadéz Diego

### SIMILITUDES

- a) Consulta popular en la que interviene directamente el pueblo.
- b) Influencia del Gobernante para manipular el resultado a su conveniencia.

### DIFERENCIAS

- a) El referéndum se encarga de implantar, crear o modificar disposiciones legales. El plebiscito se ocupará de la consulta sólo de cuestiones políticas.
- b) En el referéndum legisla el pueblo. En el plebiscito solo resuelve consultas.

Este autor los define de la siguiente manera:

"El referéndum es una apelación al conjunto de electores de una nación para que decidan acerca de una cuestión pública importante, que les es sometida por el gobierno para su aprobación o desaprobación". 20

"El plebiscito es un procedimiento mediante el cual un núcleo de población expresa su libre voluntad para incorporarse a un territorio o bien para alcanzar su independencia." 21

Así mismo, Olvera Luna Pedro establece una aclaración de sus definiciones en la cual expresa... "Cabe advertir finalmente que también en el campo del Derecho Internacional, existe la confusión o mejor dicho ausencia de precisión entre los términos referéndum y plebiscito..." 22

El autor de estas definiciones se basa en los conceptos constitucionales europeos, por tal motivo al definir al plebiscito lo hizo como si este fuera la figura jurídica que se emplea en el Derecho

20. El Referéndum en el marco Constitucional Mexicano. El Significado político, electoral para los habitantes del Distrito Federal, pág. 19

21. Ibidem.

22. Ibidem.



Internacional Público; solamente que esa figura no forma parte del análisis que se pretende en esta tesis; por lo tanto considero que esta definición no es adecuada, por no relacionar los elementos del plebiscito en una consulta popular en la cual se desea obtener una manifestación sea o no aprobatoria de una determinada forma de actuar de un gobierno.

CRITICA

Si de acuerdo a la definición del autor, el referéndum es una apelación al conjunto de electores de una nación para que decidan acerca de una cuestión pública importante y el plebiscito es un procedimiento mediante el cual los electores expresan su voluntad para incorporarse a un territorio o para alcanzar su independencia, resulta incuestionable que la voluntad para incorporarse a un territorio o para alcanzar su independencia, son también cuestiones de orden público importante, y de ahí la confusión en los conceptos de este autor que de ninguna manera establece con claridad la diferencia entre el referéndum y el plebiscito.

Este autor define estos conceptos de la siguiente forma:

"El referéndum es el acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral, en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto, opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales". 23

También define al referéndum de esta manera: "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". 24

Solo junto a la definición que antecede, podría cualquier lector darse una idea de lo que es el referéndum.

El Dr. Humberto María Ennis fué el encargado de hacer el estudio para la Enciclopedia Jurídica Omeba acerca del referéndum. En su análisis, establece que son muchos los autores que suelen confundir estos conceptos y de una forma inteligente el autor da una definición ecléctica y amplia para evitar incurrir en los errores de los autores que consultó. Son varios los autores que menciona y además demuestra la confusión que existe.

23. Enciclopedia Jurídica Omeba, pág. 190

24. Ibidem

Por lo tanto en sus definiciones evita establecer si en el referéndum se tratan cuestiones políticas y de si vincula o no a los gobernantes la decisión recopilada de la votación popular, que para otros son el punto de partida para diferenciar el plebiscito del referéndum.

MARIA ENNIS HUMBERTO

Referéndum

- 1) Obligatorio: Con relación a la autoridad en cuestión cuando la ley o disposición constitucional se lo impone para dar valor a su resolución.
- 2) Facultativo: Si se establece en alternativa otro medio de ratificación o si la convocatoria esta condicionada a que un número determinado de representados la solicite.
- 3) Consultivo: Si se tiene como finalidad detectar la opinión de los representados sobre la conveniencia de tomar determinada resolución naturalmente esta "consulta" debe ser previa a la decisión que la motiva.
- 4) Decisorio: Si para ratificar o rectificar una decisión ya adoptada, pero pendiente de este acto, para su total y definitiva validez.

María Ennis Humberto

La primera definición es desafortunada. Sus principales críticas son:

1) "Referéndum es el acto por el cual...."

El referéndum no es un acto, sino un derecho de los ciudadanos de un pueblo.

2) "... el pueblo o el cuerpo electoral ...."

El pueblo no debe confundirse con el cuerpo electoral. El pueblo es el conjunto de ciudadanos de un país. El cuerpo electoral es el conjunto de organismos que se encargan de conocer todo lo relativo a elecciones.

3) "... en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto...."

El hecho de reconocer legalmente el referéndum y el plebiscito en una legislación determinada, no implica necesariamente que se trata de un régimen de gobierno semidirecto. La intervención del pueblo en el referéndum o plebiscito no es exactamente un acto de gobierno sino una intervención del pueblo para decidir en cuestiones de trascendencia suprema e interés nacional. Acto de gobierno es cualesquiera de las actividades comunes realizadas por un sistema de gobierno

De manera tal que no se trata pues de un sistema de gobierno semi-directo sino simplemente de un sistema de gobierno democrático.

## Schmit Carl

Este autor nos define al referéndum de la siguiente manera:

"El referéndum es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo pudiendo ser general obligatorio, obligatorio para determinadas clases de ley y facultativo". 24

Al hacer la definición también hace una clasificación del referéndum, en la cual establece que el referéndum se utiliza solo para cuestiones legales

### SCHMIT CARLL

Referéndum

- 1) General Obligatorio
- 2) Obligatorio para determinada clase de ley.
- 3) Facultativo

24. Derecho Constitucional Mexicano, pág. 572 Citado por Burgoa

Este autor define al referéndum de la siguiente manera:

"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" 25

Agrega como aclaración que el referéndum puede tener aplicación en el orden político, administrativo y financiero. En el orden político puede ser la expresión de un estado de conciencia popular sobre una reforma constitucional, o sobre una línea política determinada que se refiera al orden administrativo, económico, militar, financiero, etc.

En el caso de la reforma constitucional, la aprobación popular es formalmente jurídica pero por sus efectos, la cuestión en el fondo, es política; sin embargo formalmente el referéndum siempre tiene aplicación de tipo jurídico. Este autor nos ayuda a comprender que el referéndum no es ajeno a las cuestiones políticas.

Asimismo, define al plebiscito como "el acto por el cual el pueblo directamente decide sobre una cuestión que debe ser materia de ley" 27

25. Compendio de Derecho Público, pág. 181

26. Ibidem

27. Ibidem



Esto en cierto modo es una antigua forma de decisión popular utilizada en Roma. Dentro de los comentarios que este autor hace en su libro, dice que algunos confunden al plebiscito como un medio para conocer la conciencia pública a través de la auscultación popular, sin embargo, la forma de conocer o de expresarse de la conciencia pública actual, es a través de otros medios empezando por la prensa libre. Los autores franceses como Hauriou y Duverger opinan que el plebiscito si sirve como medio para conocer la conciencia pública y así efectuar determinados actos políticos o administrativos.

Por último, Bielsa también establece que no es posible aplicar a la democracia representativa una institución contraria a su naturaleza, porque el plebiscito era el acto en que la plebe decidía sin intervención del gobierno. Hoy en día el plebiscito no es aplicable, al menos en su significado original.

Bidart Campos Germán

Este autor define al referéndum como sigue:

"el referéndum deja la decisión final en materia legislativa al pueblo mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder". 28

Da un punto importante que hay que tomar en cuenta ya sea para el referéndum o para el plebiscito, y es el que "... sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder..." ya que en los votos solo el pueblo manifiesta una aceptación o un rechazo.

De igual manera lo define Miguel Lanz Duret el cual añade que "es indudable que este sistema constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas los cuerpos legislativos".29

BIDART CAMPOS GERMAN

- Referéndum
- 1) Consultivo
  - 2) Decisorio
  - 3) Obligatorio
  - 4) Facultativo

28. Derecho Constitucional Mexicano, pág. 572 Citado por Burgoa

29. Obcit, pág. 571

\* No puede afirmarse que el referéndum se aplique solo en materia legislativa ya que puede tener aplicabilidad en cuestiones dicimboles no solo legislativa.

La modalidad: "... sin dar razones ni justificar su proceder..." es la modalidad que a esta definición caracteriza. Las demás definiciones no la expresan, aún cuando la dejan sobreentender.

No da el concepto diferencial entre referéndum y plebiscito.

Héctor González Uribe define al referéndum como sigue:

"El referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos". 30

Al referirse a una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos, el autor no intenta determinar qué tipo de actos son los propios para utilizar al referéndum como algunos otros autores han tratado de establecer, para diferenciar al plebiscito, ya que este autor aclara que hay que considerar las fronteras o límites que acarrea la urgencia de una norma jurídica pues en variadas ocasiones se legisla y regula jurídicamente para respaldar una determinada política de un gobernante.

Al menos Héctor González Uribe e Ignacio Burgoa definen casi de igual forma al referéndum, pues no establecen que para que sea plebiscito, debe tratarse de decisiones políticas y de referéndum cuando sean votaciones de normas jurídicas.

30. Teoría Política, págs. 393 y 659.

GONZALEZ URIBE HECTOR

Referéndum:

1) Administrativo

2) Legislativo

- a) Consultivo: El gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley.
- b) De Veto: Un grupo de ciudadanos manifiestan su opinión a una ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a referéndum
- c) De Ratificación: Se somete al pueblo la ley ya aprobada y se le pide su aceptación

### Burgoa Orihuela Ignacio

Ignacio Burgoa Orihuela define al referéndum así:

"El referéndum es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa conforme a la constitución o a la ley que deba ser sometida a su aprobación sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento". 31

Ignacio Burgoa comenta que el plebiscito no se confunde con el referéndum, por consiguiente y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación plebiscito como si emanara de una sola clase social, -la plebe-. Entre este y el referéndum hay una palpable diferencia pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecendencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente; así que es propio decir que, cuando hay alguna auscultación popular para determinada cuestión sea legislativa o política, siempre será referéndum.

Además comenta que el referéndum popular en los países con gran adelanto cívico, existe para controlar ciertos actos de los órganos del estado.

31. Derecho Constitucional Mexicano, pág. 572.

Burgoa Orihuela Ignacio

"... que deba ser sometido a su aprobación..." parece que se trata de dar la connotación de que toda medida gubernamental debe ser sometida a un referéndum. Esta definición se superaría si en vez de decir "que deba ser sometida" se dijera "que en su caso sea sometida" a su aprobación.

Burgoa Orihuela establece que no hay diferencia entre referéndum y plebiscito concluyendo en que:

" cuando hay alguna auscultación popular para que determinada cuestión sea legislativa o política, siempre se tratará de referéndum o plebiscito" Subraya que los referéndums en los países con gran adelanto cívico, sirven para controlar ciertos actos de los órganos del estado.

García Pelayo Manuel

Este autor lo define de la siguiente manera: "El referéndum es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas" 32

Este autor es el único que establece al referéndum como una facultad del cuerpo electoral para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades, sin especificar si la facultad deriva de un derecho objetivo o de un derecho natural.

32. Derecho Constitucional Comparado, pág. 553



GARCIA PELAYO MANUEL

Referéndum

- 1) Obligatorio: "Cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas".
- 2) Facultativo: "Cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello".
- 3) De Ratificación o Sanción: "Cuando la norma solo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral".
- 4) Consultivo: "Cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias"

## Manuel García Pelayo

\* El cuerpo electoral o ciudadanos electores de un estado, como masa, no pueden tener ningún derecho. Los derechos que como tal puede tener el cuerpo electoral, necesariamente habrán de derivar del sistema legislativo del estado de que se trate.

\* "... aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas..." No siempre se trata ni de decisiones, ni de que tales decisiones sean de las autoridades legislativas. Lo cierto es que puede tratarse no de decisiones sino de consultas.

Las decisiones y consultas pueden ser sometidas por otras autoridades que no necesariamente sean las legislativas. Puede ser el ejecutivo o cualesquiera otro órgano de Gobierno debidamente respaldado por el ejecutivo.

Xifra Heras Jorge

Jorge Xifra Heras define al referéndum de la siguiente forma:

"El referéndum es un procedimiento por el que se llama al cuerpo de ciudadanos a decidir sobre un acto público, generalmente de naturaleza normativa. Se manifiesta de ordinario como una decisión del cuerpo electoral en el proceso legislativo de la que depende la eficacia o validez de la ley a que se refiere". 33

Y además especifica que en todo caso el referéndum constituye una manifestación del autogobierno del pueblo y refleja una desconfianza hacia los órganos representativos pues, a través de él, la colectividad realiza directamente una función pública.

Este autor al referirse al plebiscito expone en su obra que:

"No resulta fácil llevar a cabo una distinción general y científica entre el referéndum y el plebiscito, no sólo por los puntos o zonas de contacto entre uno y otro, sino también y sobre todo, por la diversidad de significaciones que se atribuyen al término plebiscito".

34

33. Curso de Derecho Internacional, tomo II, pág. 394.

34. Ibidem

Este autor no define al plebiscito pero sí da algunas definiciones dividiéndolas primero por la Doctrina Francesa y posteriormente por la Italiana

a) La Doctrina Francesa se puede resumir de la siguiente forma "se entiende generalmente que el plebiscito es una especie de referéndum imperfecto o deficiente desde el momento en que no ofrece ninguna alternativa al cuerpo electoral, cuya decisión se limita a suscribir o rechazar un acto elaborado previamente sin intervención alguna (ni siquiera indirecta o representativa) de los ciudadanos". 35

Xifra Heras, en su obra y al referirse a Bordeau como uno de los representantes de esta doctrina, manifiesta que llevó esta teoría a conclusiones radicales, pues dice que es una desviación del referéndum que se produce en las dictaduras de hecho o cesarismos empíricos que llevan al pueblo al desequilibrio total que se entrega sumisamente a la voluntad de un jefe o de un grupo político.

Este autor también cita a uno de los representantes de la Doctrina Italiana, Batelli Crosa quien define al plebiscito de la siguiente manera:

"El plebiscito consiste en una manifestación de la voluntad popular que aprueba o rechaza un proyecto de ley sin intervención de ningún órgano estatal, es un procedimiento popular efectivo por sí mismo (esta acepción, además de no incluir todas las formas de plebiscito, afecta a referéndums propiamente dichos)". 36

35. Ibidem

36. Ibidem

Otro de los representantes de esta Doctrina es Biscaretti Di Ruffia el cual define al plebiscito como sigue:

"El plebiscito es siempre un acto excepcional y extraordinario vinculado solo a problemas de hecho relativos a la estructura esencial de estado o de su gobierno. A diferencia del referéndum, el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa. El objeto de esta institución son los actos políticos, las medidas de gobierno, no las decisiones legislativas". 37

Xifra Heras concluye, al igual que Ollero, que un texto legal puede entrañar decisiones políticas fundamentales y tanto su iniciativa como su aceptación o derogación en el referéndum, representan decisiones políticas pues no resulta del todo fácil hacer las distinciones precisas con carácter general. 38

Es muy interesante saber que de la doctrina italiana se ha derivado el que hoy en día exista la gran confusión o falta de precisión al afirmar que el plebiscito es una institución cuyo objeto son los actos políticos, diferenciándolo tajantemente del referéndum dándole una naturaleza específicamente legislativa.

37. Ibidem

38. Obcit, pág. 403

Referéndum

a) Con relación a su objeto

- a) Legislativo
- b) Gubernativo
- c) Administrativo
- d) Jurisdiccional

b) Por sus efectos

- a) Constitutivo
- b) Modificativo
- c) Abrogatorio

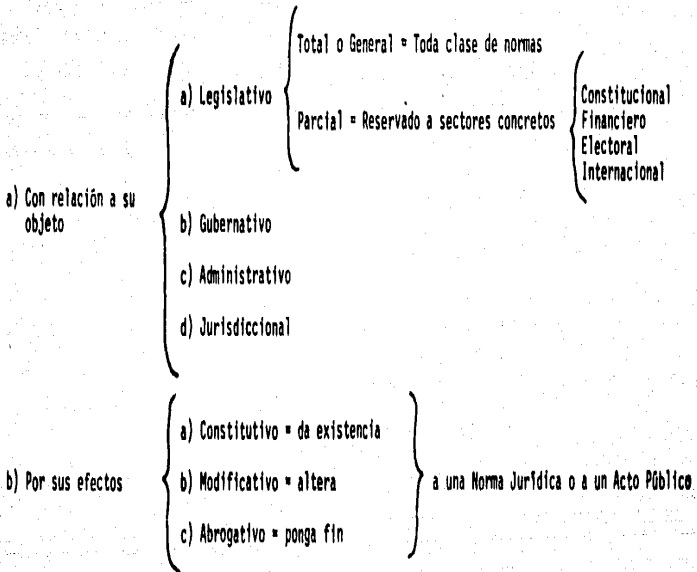
c) Por su Naturaleza Jurídica

- a) Obligatorio
- b) Facultativo

d) Especiales

- a) Consultivo
- b) Arbitral  
o  
Plebiscitario

- 79 -  
ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



c) Por su Naturaleza Jurídica

Obligatorio = Impuesto por la Constitución

Facultativo = Lo solicita la autoridad competente. Regularmente se fija un plazo a partir de su publicación, para que se solicite, Un órgano del Estado o un cierto número de electores, pueden solicitar la consulta popular. \*\*

Según quien lo origine

- 1) Popular
- 2) Gubernativo
- 3) Presidencial
- 4) Parlamentario
- 5) Estatal
- 6) Regional

\*\* La diferencia entre el veto popular y el referéndum facultativo posterior a la publicación de una ley, es que el veto es una manifestación negativa de voluntad que anula una ley preexistente y el referéndum es un acto positivo generador de la ley y en determinado momento puede derogarla. Laferriere y Batelli consideran que las leyes sometidas a referéndum facultativo son perfectas desde el momento en que se votan por las asambleas. Pero esta perfección se sujeta a una condición resolutoria que subsiste durante un tiempo en que puede formularse la solicitud del referéndum. Si se provoca el referéndum, la condición se realiza, interviniendo en este caso un elemento indispensable para la formación de una ley; su adopción por parte del pueblo. Si el término expira sin intentarse el referéndum, la validez y eficacia de la ley, hasta entonces condicional, se convierte en absoluta.

Citado por Xifra Heras. P&g. 396



d) Especiales

Consultivo  
o  
Pragmático  
o  
Preventivo

Un llamamiento al pueblo para que manifieste su opinión de una determinada cuestión importante a través de una votación. Y a diferencia de los demás precede cronológicamente al acto público al que se refiere y lo utilizan ya sea:

- a) Como forma de opción entre varias resoluciones.
- b) Para conocer simplemente la opinión del pueblo, sin carácter vinculante, pero en cuyo caso no puede hablarse de un referéndum propiamente dicho, por faltar el carácter obligatorio de la decisión popular.

Plebiscitario  
o  
Arbitral

Es eminentemente político y a través de él, el se propone resolver un conflicto surgido entre órganos estatales y reestablecer el equilibrio de los distintos poderes.

## Osorio y Florit Manuel

Manuel Osorio y Florit define al referéndum de la siguiente forma:

"El referéndum es el acto de someter al voto popular directo, las leyes o actos administrativos, para ratificar por el pueblo de lo que votaron sus representantes". 39

El autor agrega en su definición que el voto popular es directo, mientras que en todas las definiciones anteriormente mencionadas, no se había percatado, siendo importante mencionarlo en cualquier definición de referéndum.

Manuel Osorio por otro lado también define al plebiscito así:

"El plebiscito es la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos y también la consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende". 40

Con esta definición del plebiscito, se puede entender el significado moderno del mismo, sin embargo solo faltaría determinar un poco más la expresión "POLITICA DE PODERES EXCEPCIONALES" aunque esta definición se complementa mejor con las ideas de los franceses Hauriou y Duverger.

39. Enciclopedia Jurídica Omeba, pág. 5/2

40. Ibidem

Así mismo este autor cita en su artículo a Sanchez Viamonte, autor del Manual del Derecho Político y del Libro Instrucción Cívica, en donde realiza un análisis del plebiscito en el cual dice que "es la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad populares, si se le utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional y si se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión". Opina el autor que la prevención y desconfianza contra la institución del plebiscito arranca de una causa muy grave, tal es que los déspotas lo han utilizado y utilizan para dar apariencias de legitimidad a su despotismo o de continuismo indefinido en el gobierno".

Osorio y Florit cita a continuación la definición de plebiscito según Posada:

"Reciben el nombre de plebiscito las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos y representan los actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política" 41, que según el propio autor surge a fines del siglo XVIII como consecuencia del despertar de las conciencias nacionales de las luchas del antiguo régimen contra el nuevo, en el que se exige el respeto a las aspiraciones de los pueblos.

Las partes esenciales de esta definición son dos, la primera es que el pueblo exterioriza su opinión y la segunda es que el objeto del plebiscito es que opinan sobre un hecho determinado de su vida política.

41. Ibidem.

Tomando en cuenta estas dos partes esenciales de su definición y junto al comentario que hace de como surgió esta figura jurídica, se percibe que el término plebiscito no es el correcto en esta definición, posiblemente se adecua mejor la definición a la figura jurídica del referéndum.

## Manuel Osorio y Florit

Adolece de la misma omisión de la definición de Jorge Xifra Heras. Veamos: " Referéndum es el acto de someter al voto popular directo, las leyes o actos administrativos, para ratificar por el pueblo de lo que votaron sus representantes".

Da la connotación de que esta ratificación por el pueblo, es una fase necesaria para la obligatoriedad y cumplimiento de las leyes.

Podría aclararse esta definición así:

Referéndum es el acto de someter al voto popular directo, en los casos de gran trascendencia e interés nacional, a fin de que el pueblo apruebe o desapruebe de lo que votaron sus representantes.

No es cierto que solo los actos administrativos o leyes puedan ser motivo del referéndu, como tampoco lo es que la autoridad vigente someta a votación del pueblo para ratificar, ya que puede ratificar o rechazar o desaprobar y ordenar en otro sentido.

## Duverger Maurice

Maurice Duverger define el referéndum de la siguiente manera:

"Es el cuerpo electoral que ratifica o rechaza una decisión de los gobernantes" 42 (razgo esencial, se trata de una votación respecto de un texto legal).

Cuando se trata de una nueva constitución o reformas a una constitución vigente se llama Referéndum Constitucional.

Cuando es adopción de una nueva ley o reformas a una ley vigente se llama Referéndum Legislativo.

Este autor también define al plebiscito así:

"El plebiscito consiste para el cuerpo electoral en dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión nacional a su política. Es pues, una votación respecto de un hombre; no se trata de escoger entre dos o varios candidatos, sino de afirmar la conformidad de la nación con las orientaciones políticas de un gobernante". 43

Esta definición de plebiscito es la que SE GENERALIZARA en lo futuro, pues es en base de los hechos históricos, que se confirma esta idea que ya anteriormente había expresado Maurice Haouriou. 44

42. Citado por Lions Monique, pág. 165

43. Ibidem

44. Principios de Derecho Público y Constitucional, pág. 502

Maurice Duverger

\* "Referéndum es el cuerpo electoral...."

Propondría que se enmendara así:

"Referéndum es la facultad del cuerpo electoral de..."

Esta facultad no es constante ni es tampoco elemento esencial o indispensable del sistema regular de la elaboración de las leyes. Es necesario aclarar este particular y cuando tiene aplicación, y por tanto, propondría que esta definición se modificara así:

"Referéndum es la facultad del cuerpo electoral de ratificar o rechazar una decisión de los gobernantes, en los casos de suma trascendencia e interés nacional"

En lo relativo al plebiscito, se propone lo siguiente:

\* "Plebiscito es la facultad del cuerpo electoral de dar... "

Tampoco se señala los casos de aplicabilidad, por lo que también propongo se exprese esta modalidad y quede así:

"Plebiscito es la facultad del cuerpo electoral de dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión nacional a su política, en los casos de suma trascendental e interés nacional".

Los cuadros sinópticos de la clasificación del referéndum que están a continuación, concuerdan con la teoría de este autor.

## Martínez de la Serna Juan Antonio

Juan Antonio Martínez de la Serna define al referéndum como sigue:

"Referéndum es tanto conceptual como etimológicamente la comunicación al pueblo a efecto de que emita la decisión final sobre la aprobación o no de una ley emanada de los poderes constituidos". 45

Comenta "que es una institución de la democracia directa en colaboración con la democracia indirecta o sistema representativo de donde inferimos que el referéndum, como manifestación de la democracia indirecta, no choca con el sistema representativo como expresión de la democracia directa". De esta forma participan todos en la cosa pública.

45. Derecho Constitucional Mexicano, pág. 80



Referéndum

- Administrativo

Consultivo: El gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley.

De Veto: Cierto número de ciudadanos manifiestan su opinión a una ley adoptada por la legislatura y entonces se somete a referéndum.

- Legislativo

De Ratificación: Se somete al pueblo la ley ya formada y se le pide la aprobación.

\* Facultativo: Consiste en que habiéndose hecho espontáneamente una ley por el poder legislativo y habiéndose publicado, los ciudadanos pueden solicitar durante cierto plazo que se somete a referéndum, para lo cual basta la petición que reúna cierto número de miles de firmas.

\* Facultativo mezclado de iniciativa popular: Consiste en el hecho de que son los ciudadanos y no la legislatura quienes toman la iniciativa de la ley. Una petición suscrita también por algunas miles de firmas, pone en movimiento el aparato de formación de la ley y esta ley una vez hecha por la legislatura, o una vez formulado el contraproyecto de esta, se somete al referéndum y los ciudadanos deciden.

\* Obligatorio: Se efectúa en virtud de disposiciones constitucionales y la ley no entra en vigor más que en el caso de que se haya practicado el referéndum, dando un resultado afirmativo.

\* Puede emplearse tan solo para leyes constitucionales o también para las leyes ordinarias.

## EN LA LEGISLACION MEXICANA

La ley que reguló las disposiciones relativas al referéndum fué la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal desde el día de su publicación en el Diario Oficial o sea del 29 de diciembre de 1978 y vigente hasta el día 2 de febrero de 1988 , que define al referéndum en el art. 53.

Art. 53: El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Se comprende fácilmente que para los legisladores el referéndum solo abarca cuestiones de orden legislativo dando margen a que en ocasion oportuna, el referéndum pueda ser:

- a) Constitutivo
- b) Modificativo
- c) Abrogatorio

## En la Legislación Mexicana

\* "El referéndum es un método..." Debe decirse que método es el procedimiento, forma o manera de proceder y que se hace necesario para la realización de un fin o propósito.

A mi manera de entender, el referéndum es el derecho del conjunto de electores de un pueblo o estado para determinar acerca de....

El método será por tanto, la forma o procedimiento que se elija para la aplicación del referéndum.

\* "... integración directa de la voluntad..." Esta forma de expresión resulta ambigua y de semántica ajena al derecho, pues la voluntad no se integra sino se expresa.

\* "... de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal..." Esta expresión de localismo la aleja de la característica de generalidad que debe caracterizar una definición.

\* Es omisa en cuanto a la ocasión o casos de aplicación.

\* "... de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal..." No es cierto que el referéndum solo se aplique a ordenamientos legales y reglamentos. Tiene aplicabilidad además para consultas, determinaciones o decisiones en los casos de gran interés general.

Por todo lo expuesto, se concluye en que la pretendida definición o estudio, no puede ser una definición sino un fallido intento de definirlo, sin precisar la ocasión de su aplicabilidad y circunscribiendolo solo al Distrito Federal.

Yo propondría la siguiente definición:

Referéndum es el derecho de los electores de un pueblo o una entidad de aprobar o rechazar en un solo acto, los casos de gran trascendencia e interés nacional que les sea expresamente sometidos.

### 3.3. NATURALEZA JURIDICA

#### NATURALEZA JURIDICA DEL REFERENDUM

Una de las fórmulas para determinar la naturaleza jurídica de esta figura es la participación del pueblo en la formación de leyes.

Ignacio Burgoa, al referirse a la naturaleza jurídica del referéndum, explica que "es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través de los cuáles los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor".

Según Xifra Heras, al referéndum "se le atribuye el carácter de un acto de APROBACION, de DECISION o bien de RATIFICACION, aunque la doctrina más autorizada estima que se trata de un acto de esta última naturaleza a pesar de que la palabra ratificación suele emplearse tanto en la legislación como en la doctrina. Lo cierto es que el referéndum, además de no reunir las características propias de la ratificación (retroactividad por ejemplo), constituye un ACTO DECISORIO AUTONOMO que sumándose al de los representantes, da origen a la ley, la cual solo ADQUIERE VALIDEZ Y EFICACIA una vez que haya sido sometido a votación popular y adoptada por ella". 46

46. Obcit, pág. 394

Dice este mismo autor en su obra, que en este mismo sentido escribe Duguit... la ley no es perfecta mientras no cuente con la aprobación popular.

En el referéndum la actividad de los ciudadanos no es exclusiva ni directa sino que actúa NORMALMENTE como COLEGISLADORA. Los representantes hacen la ley pero ad-referéndum, o sea, A RESERVA de que los ciudadanos resuelvan, siendo su voto, CONDICION SUSPENSIVA a la que se somete la validez y eficacia de la ley.

Humberto María Ennis atribuye la naturaleza jurídica del referéndum como "un acto decisorio autónomo que sumándose al de los representantes, da origen a la disposición que sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la votación popular y adoptada por ella". 47

Desde luego aclararé que este acto decisorio, suele estar condicionado a un término o a una cantidad mínima pre-establecida de ciudadanos, para que pueda llevarse a cabo el referéndum.

47. Obcit. Pág. 195

## NATURALEZA JURIDICA DEL PLEBISCITO

El Dr. Manuel Osorio cita a Tambaro quien define al plebiscito como "el acto primero mediante el cual la nación interviene efectivamente para designar los poderes supremos". En caso de que se hubiera presentado la ruptura de relaciones a través de una revolución o de un golpe de estado, el plebiscito puede surgir una vez que la violencia ha terminado, para así designar a sus poderes supremos.

Al establecer sus finalidades, lo manifiesta así:

1) COMO ADHESION a una determinada forma de gobierno; 2) como designación de una dinastía o de la persona que independientemente de su sucesor haya de regirle y; 3) como decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa.

La primera finalidad a la que alude Tambaro, es propia del referéndum, pues así es como surge el primer referéndum en Francia, al ratificar el pueblo a través de su voto la Constitución que entraría en vigor después de la Revolución Francesa, y la tercera finalidad es materia de Derecho Internacional Público. Con la exclusión de las finalidades anteriores, queda como única y especial finalidad propia del plebiscito, LA ADHESION A UNA POLITICA, PARA MANTENER LA POSICION EN EL PODER DE ALGUN HOMBRE O GOBIERNO, A TRAVES DEL VOTO DE LOS GOBERNADOS.

Con esta concepción de la Naturaleza Jurídica del plebiscito, están de acuerdo otros autores como Hauriou, Sanchez Viamonte y Duverger.

Maurice Hauriou corrobora lo ya estudiado y hace el comentario de cómo en Francia el referéndum pasó a ser plebiscito "... pero a partir del Consulado Vitalicio y del primer imperio, el Referéndum Constitucional se tornó en plebiscito, es decir, en simple manifestación de confianza en un hombre o en un régimen". 48



#### 4. LEGISLACION QUE LO REGULABA (REFERENDUM)

##### 4.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Una de las formas para investigar o descubrir el proceso de manifestación de las normas jurídicas, es acudiendo a la fuente real o sea a "los factores y elementos que sirven al contenido de tales normas". 49

Al respecto, el Dr. Eduardo García Maynez nos dice que en ocasiones, los factores extrínsecos determinan o influyen de gran manera en el legislador cuando elaboran una norma, siendo la ratio legis la que nos informa el fin propio de la ley. Para llegar a este fin es necesario examinar "la finalidad perseguida por el legislador, es decir, las circunstancias sociales, económicas, étnicas, etc., para las que la ley fue elaborada así como los problemas que su autor pretendió resolver". 50

49. García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. pág.

51

50. Obcit. Pág. 341.

Existe también, para ayudarnos a interpretar el por qué de una norma, lo que se llama *occasio legis* que es "el estudio del medio social en que la ley se originó, la ocasión en que fue formulada (*occasio legis*), las concepciones dominantes en el espíritu de sus redactores y las influencias más o menos directas y profundas de las legislaciones extranjeras". 51

En relación a la *ratio legis* y la *occasio legis* de la reforma constitucional del art. 73 fracc. VI base segunda, analizaré un breve antecedente histórico que motivó dicha reforma.

En la constitución de 1824 se facultó al Congreso de la Unión para que eligiera el lugar que serviría de asiento a las supremas autoridades de la Nación y con la facultad de variar esa residencia cuando lo juzgara necesario. Dicho Congreso segregó del Estado de México una área geográfica determinada que denominó Ciudad de México que después pasó a ser el Distrito Federal.

En 1824 y en 1826 se publicaron respectivamente dos decretos que permitían la subsistencia del Ayuntamiento del Distrito Federal, así como la elección popular en los municipios que lo integraban. De igual manera subsistieron los tribunales locales, pero supeditados a la Suprema Corte de Justicia para las instancias superiores.

51. *Ibidem*.

Además se concedió al Distrito Federal, recién creado, el derecho de elegir Diputados al Congreso Federal.

En 1835 con el Sexto Congreso Constitucional, a través de una Asamblea investida de facultades para constituir de nuevo a la Nación, se sientan las bases para crear la República Centralista.

Y es hasta el 22 de agosto de 1846 cuando con la entrada del ejército republicano, se emite un decreto en el cuál se reestablece la vigencia de la constitución de 1824. En este decreto, lo que anteriormente se llamaban departamentos, fueron llamados Estados miembros de la República Mexicana volviéndose a la idea anterior de llamar a la Ciudad de México, Distrito Federal pero sus ciudadanos pierden parte de sus facultades políticas, ya que no pueden elegir a sus autoridades representativas. Es con los Constituyentes de 1856 cuando vuelven a surgir problemas relativos a la cuestión de la residencia de los Supremos Poderes y de los Derechos Políticos de los habitantes de la Ciudad de México. Volvió a ser largamente debatido, aprobándose la creación de un nuevo Estado miembro de la Unión llamado Estado del Valle de México en el que los ciudadanos tendrían derecho a elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y federales. Para que se diera la creación de este nuevo Estado, era necesario que el Distrito Federal cambiara su sede a un nuevo territorio y mientras no sucediera ésto, las cosas quedarían en estatus quod, es decir, sin poder elegir a sus representantes mientras no se diera el cambio perdurando esta situación hasta 1901 cuando el Congreso de la Unión reforma el art. 72.

Constitucional que en su parte conducente dice: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios" 52. Continuando el Ciudadano del Distrito Federal sin la posibilidad de elegir a sus representantes popularmente.

Es el 14 de agosto de 1928 cuando a través de la reforma constitucional del art. 73 fracción VI se decreta "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u organos que determinen la ley respectiva". Con esta reforma se suprime el Municipio Libre en el Distrito Federal, continuándose con la capitis diminuto minor.

Esta situación jurídica de los ciudadanos del Distrito Federal, provocó que durante el gobierno del Presidente José López Portillo, surgiera una gran presión por parte de los partidos políticos, grupos de oposición y de la ciudadanía en general, que a través de las Audiencias Públicas realizadas en la Cámara de Diputados en el mes de junio de 1977, dió como resultado que ya no se pudiera contener la necesidad que existía desde mucho tiempo atrás de que los habitantes del Distrito Federal eligieran a sus representantes políticos.

Ante esta situación y con el gran problema de no poder dividir al Distrito Federal en municipios otra vez, el Jefe del Ejecutivo optó por elegir una decisión política que le habría de ayudar a salir momentáneamente del problema: EL REFERENDUM.

52. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1856).

La determinación del Ejecutivo, fue la de pretender otorgar a la ciudadanía la fórmula para compensar los derechos que desde algún tiempo se le ha negado injustamente por el afán de conservar, a como de lugar, el dominio del núcleo de población más importante en la República Mexicana. Consecuentemente, el Jefe del Ejecutivo Federal, mandó una iniciativa de ley en la que se proponía reformar el art. 73 constitucional fracc. VI base segunda.

La exposición de motivos de dicha reforma se puede resumir así:

- Que a través de la iniciativa se perseguía mejorar la vida política de los ciudadanos del Distrito Federal, introduciendo dos formas de participación ciudadana que han sido efectivas en Estados que cuentan con vigorosas instituciones democráticas.

- Que tales formas son medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular de los actos de gobierno y que facultarán a los ciudadanos del Distrito Federal a participar en la formación de los ordenamientos del Distrito Federal y a la administración de los principales servicios públicos que se proporcionan.

La iniciativa fué aprobada textualmente por el Congreso Constituyente.

La reforma establecía:

Sección III  
De las Facultades del Congreso

Art. 73.- El Congreso tiene la facultad:

- I. ...
- II. (Derogada)
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determinen la ley respectiva.
2. 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.

Entró en vigor el día 6 de septiembre de 1977 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sentándose así las bases para que se legisle específicamente sobre el referéndum y la iniciativa popular en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 y así...

## 4.2. DISTRITO FEDERAL EN ESPECIAL

en 1978 el Jefe del Ejecutivo, envía al Congreso de la Unión un proyecto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Al recibir esta iniciativa, que contemplaba unicamente la creación de:

- a) Los comités de manzana
- b) Las asociaciones de residentes
- c) Las juntas de vecinos
- d) El consejo consultivo

surge un problema en relación al capítulo V.

El Congreso se pregunta por qué no incluir en este mismo ordenamiento las normas para regular al referéndum y a la iniciativa popular. De esta duda surgieron por necesidad audiencias públicas que se ocuparán de:

1) Si era o no conveniente incluir en esta ley la regulación del referéndum.

2) En caso de aprobarse que se regulara en esta ley ¿en que forma debería de hacerse? pues siendo una figura jurídica que por primera vez se incluye y reconoce en la legislación mexicana, resulta difícil no caer en la imitación de las legislaciones extranjeras con sus

correspondientes consecuencias negativas, en virtud de que no estaría sustentada en los principios de la ratio legis y ocasio legis nacional.

Del resultado de las audiencias públicas realizadas en el mes de diciembre de 1978, de entre los participantes el Dr. Jorge Carpizo, expuso que era conveniente que se incluyeran en esta ley las normas necesarias para regular el procedimiento de estas figuras de la democracia semidirecta, pues de lo contrario probablemente pasaría mucho tiempo sin que se legislara al respecto, dejando sin efecto a tan importantes formas de participación ciudadana.

Se aprobó la proposición como un caso INSOLITO por tratarse de reformas a la iniciativa que envió el Presidente de la República adicionándosele el siguiente capítulo:

## CAPÍTULO VI

### De la Participación Política de los Ciudadanos

Art. 52. Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:

I. Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables.

II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta ley y;

III. Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley.



Art. 53.

El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta ley, de otras leyes y sus reglamentos.

Art. 54.

El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente al Presidente de la República, a las Cámaras de Diputados y de Senadores y al Congreso de la Unión. En este caso las cámaras, a solicitud de una tercera parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta ley.

Art. 55.

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero solo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al

menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular.

Art. 56. El referéndum, en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación, en los términos del art. 72 de la constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo y en el caso de reglamentos, se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del art. 89, fracción I, de la Constitución.

La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez satisfechos los requisitos, conforme a lo dispuesto por el art. 72 de la constitución y en el caso de reglamentos, se substanciará por el Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el art. 89 fracción I de la Constitución de acuerdo con las reglas de procedimientos que señale la ley.

Art. 57. El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

Art. 58. El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las cámaras del Congreso de la Unión al igual que cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para la Camaras del Congreso de la Unión, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el art. 57 propuesto para el Referéndum Obligatorio y con escrito apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum y habrán de tomar en cuenta además para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales.

No son objeto de Referéndum Obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Art. 59. Los procedimientos de referéndum en todos los casos previstos por esta ley, se iniciarán previa información y difusión con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal; del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum. Además con la entrega de las formas de votación, deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, solo de sus modificaciones o las razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes en el referéndum y también en la iniciativa popular. A juicio de la autoridad pueden señalarse por separado en la cédula de votación y así tomarse la propia votación, las cuestiones de mayor importancia e interés público de un ordenamiento legal o reglamento de manera que el rechazo de alguna de ellas, no signifique necesariamente, el rechazo de la totalidad del documento, sino la modificación o adecuación de la proposición concreta rechazada y que, en su caso, pueda estar sujeta a un nuevo referéndum particular..."

Es fácil advertir la intención de la política con la que fué redactado y posteriormente aprobado o sea, el ejemplo de la aplicación de formas o maneras que de algún modo se tendrán que acomodar al servicio o interés de la política del Gobierno imperante como se advierte.

Lo que quiere decir, que en esta Ley Orgánica se pretende que los ordenamientos legales o reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación sean aplicables o tengan efectos sobre la

totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de Carácter General, lo que resulta absurdo e imposible, pues las leyes proveen hipótesis para los Ciudadanos y para los habitantes de una nación, pero no exigen que todos los habitantes tengan que intervenir o de algún modo adecuarse a una ley determinada en un momento preciso.

También regula el art. 58 de la misma ley al Referéndum Facultativo (para las autoridades gubernamentales), siendo su facultad la de decidir si se ordena o no la práctica del referéndum; sin embargo se establece también otra forma de imposibilitar la realización en la práctica "... los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria INCONVENIENCIA del despacho de un referéndum..."

Con todas estas bases definitivamente se comprueba el respaldo de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo.

Durante la vigencia de la ley que regulaba al referéndum (1978-1988) no se practicó referéndum alguno, continuando el ciudadano del Distrito Federal con el menoscabo de sus derechos políticos inherentes a elegir quien lo gobierne.

## 5. LA POSIBLE APLICACION DEL REFERENDUM O DEL PLEBISCITO

### A TRAVES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ART.

#### 73 FRACCION VI EN 1987.

##### 5.1. EXPOSICION DE MOTIVOS

El Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, envió a la Cámara de Diputados, una iniciativa en la que se proponía reformar el art. 73 fracción VI de la Constitución. Fundamentalmente, ésta reforma consiste en la creación de una nueva fórmula para que los ciudadanos del Distrito Federal no se encuentren en desventaja en relación con los demás ciudadanos integrantes de los Estados Miembros, respecto del sufragio y de los derechos políticos.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se dice que esta nace como consecuencia de las audiencias públicas, convocadas con anterioridad por la Administración Pública con el fin exclusivo de conocer las demandas de los ciudadanos del Distrito Federal.

Así mismo, se establece que lo que se pretende es que los ciudadanos tengan una forma democrática de participación. "El cumplimiento del compromiso se completa con la presente iniciativa de reformas a los art. 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, y 110 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que contiene los principios constitucionales para la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal". 53

En la exposición de motivos destaca el gran interés en hacer resaltar "la importancia que tiene la Ciudad de México, capital política y principal centro de actividades del país..." a la fecha en el Area Metropolitana de la Ciudad de México se asienta el 22% de la población total del país; produce cerca del 42% del producto interno bruto nacional, de carácter no agrícola; absorbe el 48.5% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación, el 52.6% en la rama de servicios, el 45.5% en la comercial y el 60% en el sector transporte; concentra el 68.3% del total del capital bancario exhibido; otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales y en ella se realiza el 72% de las inversiones en valores y bonos". 54

También nos expone que de las consultas públicas se recabó información de que una minoría del Distrito Federal quiere que éste mismo se convierta en el Estado del Valle de Anáhuac, y se citan las razones por las que el Jefe del Ejecutivo no considera conveniente reestructurar al Distrito Federal en Municipios Libres en los que los ciudadanos votarían por un gobernador elegido popularmente. Una de las razones que justifican esto, es que mientras la autoridad política

53. Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional al Art. 73, fracción VI, Miguel de la Madrid Hurtado, diciembre 28 de 1986.

54. Ibidem

del Distrito Federal no cambie su sede a otro territorio o área determinada, no puede existir duplicidad de poderes en un mismo espacio, lugar y tiempo.

En el ámbito administrativo "si los municipios existieran, no tendrían recursos para la atención de sus problemas". 55 "En el ámbito de lo social, las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal porque basta imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana, con policías de cada uno de los municipios cuyo jefe estaría bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales". 56

Que tomando en cuenta estas razones, el Jefe del Ejecutivo tuvo que crear la fórmula para el "FORTALECIMIENTO Y ENRIQUECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, LA CUAL SE PUEDE ALCANZAR CON LA CREACION DE UNA ASAMBLEA DE DIPUTADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL..." 57

Que las reformas tienen como fin "la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, para que contribuya a convertir en plena realidad social nuestra concepción de la democracia". 58

55. Ibidem

56. Ibidem

57. Ibidem

58. Ibidem



En la página 34 de la exposición de motivos, en el primer párrafo, nos orienta en una forma anticipada que es el ciudadano o el partido político el que DEBE DE LUCHAR por los mejores beneficios que se puedan obtener de esta Asamblea y al respecto dice: "corresponderá a los ciudadanos, organizaciones vecinales, a las agrupaciones políticas nacionales y a los partidos políticos, aprovechar el singular instrumento político y administrativo que constituye la Asamblea del Distrito Federal". 59

#### Análisis de esta Exposición de Motivos

En toda la exposición de motivos no se dice nada de qué es lo que pasará con el referéndum, ya que sería derogado y además no está contemplado dentro de la nueva fórmula democratizadora como el la llama, por otro lado sí se regula a la iniciativa popular y se prevee que se lleve a cabo con la firma de 10,000 ciudadanos plenamente identificados.

PRIMERO: No está debidamente acreditado que sea una minoría de ciudadanos la que quiera que el Distrito Federal se convierta en Estado del Valle de Anáhuac. Por el contrario en el debate de esta iniciativa de ley se puso de manifiesto que una considerable mayoría de los

59. *Ibidem*

representantes del pueblo manifestaron sus intereses por que se lleve a cabo el cambio necesario para que el Distrito Federal sea considerado como un estado más de la Federación con sus respectivos municipios libres, etc.

SEGUNDO: En cuanto a la DUPLICIDAD de Poderes a que alude el Presidente De la Madrid, considero que no fundamenta en forma alguna su aceveración y esta omisión obedece a caso porque lo afirmado resulta falso ya que el Gobierno Federal, de todos modos se encuentra asentado en una área geográfica localizada entre los demás estados de la Federación y no obstante, este hecho no implica Duplicidad de Poderes.

TERCERO: En cuanto a las consecuencias trágicas que podrían derivarse de la imposibilidad de atender a la seguridad ciudadana con policia de cada uno de los Municipios cuyo Jefe estaría bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales, considero no es cierto de que esta forma de atender a la seguridad, resultaría una tragedia, pues el orden y la seguridad a que está obligada la autoridad, se conseguiría mediante el correcto adecuamiento de las leyes respectivas.

CUARTO: En cuanto a la imposibilidad de subsistencia de los Municipios y porque no pueden ser auto suficientes, económicamente hablando, considero que esta afirmación si se ajusta a la necesidad porque siendo el Distrito Federal el área geográfica de mayor potencialidad económica en la Nación, resulta indiscutible que los Municipios serían los más auto suficientes.

QUINTO: En cuanto al fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia, lo cual se puede alcanzar con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, considero: esta es un verdadero acierto del Presidente De la Madrid en virtud de que a través de esta Asamblea de Diputados, se haría posible la creación de leyes locales para el Distrito Federal que respondieran a las necesidades de sus habitantes con aplicación genuina de lo que el Presidente De la Madrid llama fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia.

Lamentablemente, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados de afiliación Priista, consideró conveniente cambiar la iniciativa del Presidente sustituyendo la palabra "Diputados" por la de "Representantes" con lo que alteró totalmente el sentido y muy positivos alcances de la iniciativa de Ley del Presidente De la Madrid.

SEXTO: Por lo que concierne a la posibilidad de poner en práctica el Referéndum y el Plebiscito, debo decir que esta iniciativa contempla esta posibilidad cuando se refiere a la Consulta Pública, y es en mi opinión, un esfuerzo positivo del Ejecutivo para establecer bases más definidas en lo concerniente a la aplicación del Referéndum y el Plebiscito en la legislación del Distrito Federal.

## 5.2. REFORMA CONSTITUCIONAL AL ART. 73 FRACCION VI

Art. 73 Constitucional

Fracción VI

Base 3a... Son Facultades de la Asamblea de Representantes

A)....

B)....

C)....

D)....

E) Convocar a Consulta Pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base y determinar el contenido de la convocatoria respectiva ...

Los temas mencionados, están citados específicamente en el inciso A de esta 3a. base.

Son facultades:

" A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública,

recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales petreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público, parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social y acción cultural."

En la Base 3a. inciso F) "formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana".

La asamblea tiene facultades para "iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal..."

De lo anteriormente transcrito destaco:

a) Sin consideración a los resultados las Consultas Públicas que lleve a cabo la Asamblea, NO VINCULAN U OBLIGAN A LA AUTORIDAD.

b) En su caso, la Asamblea de Representantes tiene la obligación de proponer las iniciativas de ley con base en los resultados de las Consultas Públicas.

c) Por tanto, al realizarse las Consultas Públicas con el propósito de proponer con sus resultados, las iniciativas de ley, la Asamblea de Representantes está poniendo ya en la práctica del Derecho Positivo Mexicano, el uso o aplicación del Referéndum o el Plebiscito.

5.3. BASES O FUNDAMENTOS DE LAS CONSULTAS PUBLICAS DE LA  
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES PARA LA POSIBLE APLICACION DEL  
REFERENDUM Y EL PLEBISCITO EN LA LEGISLACION DEL DISTRITO  
FEDERAL

"Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal"

(En vigor desde el día 3 de febrero de 1988)

Estas bases o fundamentos, los encontramos claramente regulados en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que en su parte conducente dice:

Art. 4°. La Asamblea está facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución General reiteradas en el art. 7° de esta ley. También lo está para realizar funciones de CONSULTA, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de recursos presupuestales disponibles en los términos del art. 8° de este ordenamiento.

Art. 10°. Son facultades de la Asamblea en materia de PARTICIPACION CIUDADANA:

I. Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a las que estará sujeta la consulta en la convocatoria respectiva;

II. Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que, con esa base, llevará a cabo la Asamblea;

III. Establecer los medios y mecanismos necesarios para una constante comunicación con sus representados;

IV. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la entidad, así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular.

Art. 13°. La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia. La convocatoria determinará la materia objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocadas, las fechas y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias, así como las normas que regirán su conducción. Una vez concluida la consulta, se procederá a evaluar sus resultados en las comisiones respectivas sometiéndolas a la consideración del Pleno de la Asamblea, con la finalidad de que resuelva lo procedente.



Art. 19°. Son obligaciones de los miembros de la Asamblea:

I.- .....

II.- .....

III.- .....

IV.- Realizar audiencias en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes.

Art. 16°. La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del Pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

De la redacción de los artículos transcritos, se observa el marcado propósito de facultar a la Asamblea de Representantes para efectuar las Consultas Públicas y con los resultados de las mismas, proponer las Iniciativas de ley en el Distrito Federal.

Ahora bien, la Consulta Pública implica la INTERVENCION DIRECTA de los ciudadanos quienes, a través del resultado de la votación, ordenan a la Asamblea de Representantes, la iniciativa de ley correspondiente.

Consecuentemente y dado a que la intervención directa de los ciudadanos en la Consulta Pública para determinar en uno u otro sentido es propiamente un Referéndum Consultivo, necesariamente debemos reconocer que en esta Ley Orgánica inicia la aplicación del Referéndum y el Plebiscito en la legislación del Distrito Federal, sin dejar de puntualizar que esta legislación resulta incompleta porque no se ha

. llegado a aprobar que los resultados de la Consulta Pública vinculen u obliguen de alguna forma a la autoridad.

## CONCLUSIONES

### CONSECUENCIAS JURIDICO-SOCIALES DE LA VIGENCIA DE ESTOS

#### CONCEPTOS

#### PARA EL CIUDADANO MEXICANO

DEPENDIENDO DEL INTERES Y NECESIDADES REALES QUE TENGA CADA AGRUPACION POLITICA, GRUPO O CLASE SOCIAL PARA QUE SE OBTENGAN DE ESTAS DOS FIGURAS JURIDICAS LOS RESULTADOS DESEADOS.

La aplicación del Referéndum y el Plebiscito en el sistema jurídico mexicano, es ya una realidad con la que ha culminado felizmente la iniciativa de Ley del Presidente De la Madrid y del esfuerzo de todos los representantes populares o Diputados de los diversos partidos políticos que de una u otra forma intervinieron en los debates que al efecto, se llevaron a cabo.

Para que el Referéndum y el Plebiscito funcionen idoneamente, es necesario que los Ciudadanos de una país sean suficientemente responsables para cumplir con sus deberes cívicos y exijan de la autoridad correspondiente, su intervención directa en la toma de decisiones gubernamentales para lograr una verdadera democracia y constante superación general del gobierno.

A través de la Consulta Pública, los ciudadanos mexicanos han iniciado la práctica e interés cívicos que en el futuro, necesariamente los hará cada vez más responsables y capaces políticamente.

No obstante que en la iniciativa de ley propuesta por el Presidente José López Portillo se reconoció la vigencia del Referéndum en el Derecho Positivo Mexicano y de que en el Reglamento del art. 73 fracción VI, base 3a. de la Constitución, se cambiaron las figuras jurídicas Referéndum por Consulta Pública, debe decirse que de todos modos, al establecerse las Consultas Públicas, aún no vinculando u obligando a la autoridad, se está poniendo en práctica y reconociendo el uso en el Derecho Mexicano, del Referéndum y el Plebiscito en el Distrito Federal y al reconocerse esta práctica y uso, se sienta el más claro y amplio precedente para que pueda ser reglamentado y aplicado también en todos los demás estados de la Federación.

Consecuentemente, puede decirse que esta es una conquista para el Ciudadano Mexicano, ya que todos los logros en favor del Derecho que rige nuestra Nación, benefician de todos modos los intereses de sus ciudadanos en general.

## PARA EL CIUDADANO DEL DISTRITO FEDERAL

Recordando los datos que dió el Jefe del Ejecutivo en la iniciativa de reforma del art. 73 Constitucional, particularmente en lo referente a que los habitantes del Distrito Federal y áreas conurbanas, son casi una cuarta parte de la totalidad de los habitantes de la República Mexicana. En esta zona concentran su atención los partidos políticos, los grupos de presión, etc., pues es una ciudad capital, ciudad gobierno, ciudad cultural, ciudad comercial, ciudad industrial, etc., por ello existen muy diversos tipos de intereses que se contraponen y es necesario controlar. El referéndum implica una forma eficaz de participación democrática, de que se obtienen beneficios personales y de grupo, siendo estos últimos los más factibles, pudiendo ser económicos, políticos, administrativos, culturales, sociales, educativos, etc., dependiendo de la materia que regule la ley que se somete a referéndum.

Considero que el referéndum ofrece muchos beneficios para el titular de la facultad, uno de esos beneficios, como pueblo, es el derecho a que se respete su voluntad, la cual no necesita estar delegada completamente en sus representantes, por ello considero que ES EL DERECHO DE EXPRESAR SIN INTERMEDIARIOS LA VERDADERA VOLUNTAD DE LOS SOBERANOS DE UN TERRITORIO por ello y... en consideración a lo antes expresado y precisamente por la necesidad de controlar y atender democráticamente los intereses de esa casi cuarta parte de la totalidad de los habitantes de la República Mexicana a quienes se les ha denegado

bilipendiando el reconocimiento integral de sus derechos políticos, es por lo que considero que ha llegado el momento de exhortar a esta Ciudadanía del Distrito Federal para que, en estricto apego y en uso del Derecho invocado en la reglamentación del art. 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Consulta Pública y en uso de derecho de expresar sin intermediarios la verdadera voluntad de los soberanos de un territorio, se proceda por la Asamblea de Representantes a plantear ante las autoridades correspondientes, la Iniciativa de ley a efecto de que se reconozca al Distrito Federal (área geográfica y ciudadanía), como uno más de los Estados de la Federación, con la igualdad de derechos y obligaciones constitucionales.

El derecho positivo mexicano ha reconocido la posibilidad de llevar a cabo el ejercicio de este derecho.

Corresponde a la Ciudadanía del Distrito Federal, aprovechar esta oportunidad y derecho y llevarlo a cabo a través del más cuidadoso y responsable, pero efectivo de los procedimientos a fin de alcanzar el objetivo deseado:

**EL RECONOCIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
COMO UNO MAS DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION**

## PARA EL GOBIERNO DEL EJECUTIVO FEDERAL EN GENERAL

Para mantener el orden en una sociedad, se necesitan dos tipos de poder: el de hecho y el de derecho o jurídico; este último lo han logrado los Jefes del Ejecutivo, no sólo con el apoyo de los Diputados, sino también con el de los Senadores, los que casi en su totalidad son del Partido Oficial. El poder de hecho, está administrado y controlado por la burocracia gubernamental que se extiende hasta el último rincón del Territorio Nacional conservando el equilibrio entre las elites del poder real.

Según el art. 49 Constitucional, el Gobierno de la República Mexicana se divide para su administración en 3 poderes formalmente, sin embargo, es el Jefe del Ejecutivo en México quien representa la máxima autoridad gubernamental siendo por tanto quien determina la política a seguir en todo el Territorio Nacional.

No obstante para el Jefe del Ejecutivo, el determinar la política económica, jurídica y administrativa en todo el país, no representa problema pues cuenta con el apoyo del Poder Legislativo, ya que desde el gobierno del general Alvaro Obregón en 1929 a la fecha los Presidentes pertenecen al Partido Político predominante y a su vez la mayoría de los Diputados y Senadores que integran las Cámaras Colegisladoras, pertenece a éste mismo partido político llamado Partido Oficial.

Este apoyo servirá para legislar en todo el Territorio Nacional, sin objeción formal alguna que le impida mantener el control de cualquier Entidad Federativa.

Entonces, ante esta situación jurídico-política ¿ que atractivo tendría para el Ejecutivo la vigencia positiva de estas dos figuras jurídicas que son el Referéndum y el Plebiscito ?

La respuesta sería que no obtendría ningún atractivo ni beneficio, sino todo lo contrario, ya que la población podría disminuir ese dominio totalizador, que presupone una cultura politizadora, que a la postre, pugnará por disminuir el totalitarismo de los gobiernos buscando la mayor intervención directa el ciudadano en la toma de decisiones del gobierno.

Pero esto no justifica su falta de aplicación, pues el primer resultado objetivo que se obtendría, sería lograr el interés de la ciudadanía para intervenir en los problemas políticos nacionales con lo que se lograría un mayor desarrollo cultural y por tanto una verdadera democracia que finalmente habrá de traducirse en un verdadero progreso general nacional.

Al interesarse el Jefe del Ejecutivo por la incorporación del Referéndum y el Plebiscito en el régimen jurídico mexicano, debe reconocerse el esfuerzo y ponderancia del gobierno del Presidente De La Madrid al aceptar correr el riesgo de disminuir el carácter totalitarista del poder actual para que a través de estas instituciones se pueda aspirar a una ciudadanía más responsable, más politizada y con mayor intervención en la toma de decisiones del gobierno en busca de la superación del sistema jurídico-político y social de nuestra Nación mexicana.



## PARA LOS PARTIDOS POLITICOS DE MILITANCIA

### ACTUAL EN LA NACION

- Desde la Constitución de 1824 se facultó al Congreso de la Unión para que eligiera el lugar que serviría de asiento a las supremas autoridades de la Nación y con la facultad de variar esa residencia cuando lo juzgara necesario: El Congreso no dió cumplimiento a lo ordenado por la Constitución.

- En 1824 y 1826, se publicaron dos decretos mediante los que se reconocen al Ayuntamiento y Municipio Libre en la División Política-Administrativa y Geográfica del Distrito Federal.

En 1846 con la entrada del Gobierno Republicano, se emite un decreto mediante el que se restablece la Constitución de 1824 y se ordena que los Departamentos se denominen Estados miembros de la Federación y a la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo omisa en lo relativo a los Ayuntamientos y Municipios Libres que anteriormente habían formado parte del Gobierno del Distrito Federal.

En 1856 los constituyentes debaten nuevamente lo relativo a la residencia de los Supremos Poderes y de los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México.

Como consecuencia, se aprobó la creación de un nuevo estado miembro de la Unión llamado "Estado del Valle de México" en el que los ciudadanos tendrían derecho a elegir popularmente a sus autoridades políticas, Municipales y Federales.

Se condicionó lo anterior, con la obligación de cambiar la residencia de los Supremos Poderes a un nuevo territorio y mientras no sucediera esto, las cosas quedarían es estatus quo.

En 1901, cuando el Congreso de la Unión reforma el art. 72 constitucional, en su parte conducente dice:

"El Congreso tiene facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito y Territorios".- También es omisa esta reforma en lo concerniente a la residencia de los Supremos Poderes y al reconocimiento del Distrito Federal como estado con la facultad de sus habitantes para elegir su gobierno.

Es el 14 de agosto de 1928, a través de la reforma del art. 73 fracción VI base primera de la Constitución cuando se establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determinen la ley respectiva.

Me he referido a los anteriores actos y decisiones de los gobiernos citados, para subrayar que dichos actos, coincidente o singularmente son órdenes o decisiones del Ejecutivo, sin oposición de ninguna naturaleza. Es el Ejecutivo quien ordena y son los demás elementos subordinados del Poder los que instrumentan y finalmente ejecutan las órdenes del Ejecutivo, satisfactoriamente con lo que se ordena por el Ejecutivo.

Esta característica del Poder Omnipotente, viene pues de 1824 y se prolonga hasta la presidencia del Sr. Lic. José López Portillo, en la que se admite y reconoce como parte del derecho mexicano, el Referéndum y el Plebiscito. La razón de este acto de gobierno obedeció

precisamente a los reiterados, positivos y enjundiosos hechos de los diversos partidos políticos que sin temer a lo que sobreviniera y arriesgando en gran proporción y la mayoría de las veces, la libertad personal de sus agremiados, decidieron exigir al gobierno que se reconociera el Referéndum y el Plebiscito como figuras políticas que deberían incorporarse al sistema jurídico mexicano, aún cuando debe decirse al respecto, que solo se admitió y reconoció pero no se reglamentó para su correspondiente ejercicio dentro del Derecho.

Es durante el Gobierno del Lic. De la Madrid, cuando se decide reformar el art. 73 fracción VI base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reconoce e incorpora ya en el sistema Jurídico Mexicano el Referéndum y el Plebiscito y se reglamenta además para su aplicación correspondiente, aún cuando debemos recordar que el reconocimiento de estas figuras jurídicas se hace indirectamente o sea a través de la Consulta Pública de la Asamblea de Representantes.

Al respecto, considero:

No importa que tan grande y trascendente pueda ser un Partido Político o grupo de presión, ni si es de oposición u oficial, cuando su lucha tiene por objetivo trascendental el luchar denodada e incansablemente en favor de los intereses de la Patria.

Por tanto, a los ciudadanos que de alguna manera han intervenido en estas luchas y empeños, en grupos de presión, a través de partidos de oposición, del Partido Oficial, etc., a todos ustedes, el reconocimiento y gratitud de la Ciudadanía y la exhortación por que sigan con este ejemplo de alto sentido de responsabilidad y superación politizadora en aras de un gobierno cada vez más democrático y justo en

favor y superación constante de los intereses de nuestra Nación Mexicana.

## PARA EL CONGRESO DE LA UNION (DIPUTADOS Y SENADORES)

Al contemplar en conjunto el panorama histórico político y los datos analizados, se pueden hacer las siguientes observaciones sobre la naturaleza y las características del Poder Legislativo en México.

El Poder Legislativo se relaciona con el Ejecutivo a través del Partido Oficial ha tenido que eliminar la oposición en las Cámaras en acatamiento y respaldo de la política del Ejecutivo, provocando una serie de medidas que derivan aparentemente de la Ley Orgánica y funcionamiento del Congreso por el Ejecutivo. Se advierte pues, que el sistema de equilibrio de poderes no funciona ya que por el contrario, existe un desequilibrio marcado que sistemáticamente respalda al Ejecutivo.

El referéndum otorga al pueblo la facultad de actuar como colegislador y esto afecta tanto al poder jurídico como al poder de dominación que ejerce el Ejecutivo. Esto explica el porqué las normas relativas al referéndum en el Distrito Federal imposibilitaban la práctica de este medio democratizador.

Dentro del Congreso de la Unión existen dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, pero el resultado de la vigencia del referéndum afecta a las dos por igual; por lo tanto no es conveniente hacer alguna distinción.

La afectación a que me refiero es que la democracia, vista como la forma de participar en el gobierno por parte de la mayoría de los habitantes, puede perjudicar a nuestro sui-generis, sistema

jurídico-político de gobierno, al tratar de equilibrar las fuerzas dentro del Congreso de la Unión disminuyendo así el marcado poder que ejerce el Ejecutivo en estas cámaras.

## PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Sin que mi propósito sea jamás no reconocer el gobierno actual del que es Jefe nato el Sr. Lic. Carlos Salinas de Gortari y dejando constancia de mi reconocimiento a la positividad y eficacia del mismo en beneficio general de la Nación, debo decir que en congruencia con el contenido general de este estudio jurídico, en el área geográfica del Distrito Federal resulta ahora como la autoridad más democrática y auténtica, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, precisamente porque es el producto de una lucha, esfuerzos y debates con lo que han culminado las diversas iniciativas de ley propuestas por los ex-Presidentes José López Portillo y Miguel De la Madrid y porque en ellas se ha admitido la Consulta Pública y por tanto, la intervención directa de los Ciudadanos del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES GENERALES

Considero que la existencia de medios para lograr una democracia semi-directa en nuestro país, depende de que se reforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que de esta reforma se derive una Ley Federal que regule la aplicación del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular en forma general en la República Mexicana. Una característica que deberá tener esta ley es que sea congruente y que no se incluyan en ella facultades discrecionales para ser aplicadas por las autoridades, así como no imposibilitar la práctica con formalidades y/o solemnidades excesivas, ya que por naturaleza propia, estas figuras tienen una mínima aplicación periódica en espacios de tiempo prolongados ya que representa, para algunos ciudadanos, un esfuerzo y pérdida de tiempo discutir y votar los asuntos que se le plantean cuando consideran que no afectan a sus intereses.

Considero que esta ley deberá fundarse sobre las siguientes tres bases:

1) Establecer el significado del referéndum.

De la recopilación de las definiciones anteriormente consultadas, considero que el referéndum es EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS QUE COMPONEN EL CUERPO ELECTORAL DE UN ESTADO, PARA QUE A TRAVES DEL VOTO POPULAR DIRECTO, CONFORME A LA CONSTITUCION O A LA LEY QUE DEBA SER SOMETIDO, SIN DAR RAZONES Y SIN NECESIDAD DE JUSTIFICAR SU PROCEDER, DECIDAN DAR SU OPINION, APROBACION O RECHAZO DE UNA CUESTION PUBLICA



IMPORTANTE LA CUAL REGULARMENTE YA HA SIDO DISCUTIDA POR OTRO DE LOS PODERES PUBLICOS. Con esta definición pretendo abarcar todos los puntos que requiere la técnica jurídica.

Otra definición menos técnica derivada del entusiasmo de la investigación que realicé es la siguiente: EL REFERENDUM ES EL DERECHO DE EXPRESAR SIN INTERMEDIARIOS LA VERDADERA VOLUNTAD DE LOS SOBERANOS DE UN TERRITORIO.

2) Establecer la definición del plebiscito.

Del plebiscito no me fué posible realizar una definición ecléctica pues el resultado no sería el deseado, sin embargo para lograr la definición acudimos a su naturaleza jurídica que es la adhesión a una política, para así mantener la posición en el poder de algún hombre o gobierno, a través del voto de los gobernados. Por lo tanto propongo que al plebiscito se le considere como: LA CONSULTA POPULAR EN LA CUAL SE DESEA OBTENER UNA MANIFESTACION, SEA O NO APROBATORIA DE UNA DETERMINADA FORMA DE ACTUAR DE UN GOBIERNO, EXCLUYENDO TODO LO REFERENTE AL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, esta exclusión a que hago referencia es precisa, pues de lo contrario, daría lugar a confusiones.

3) Otro de los elementos con los cuales se debe de contar para no confundir a estas figuras, es la adecuada clasificación que hace el maestro Jorge Xifra Heras pues es la más completa y específica, y a la cual nos hemos referido anteriormente en la página 73 de esta tesis.

Es muy importante resaltar este hecho, pues se advierte que quien gobierne a la ciudad más grande del mundo adquiere un inmenso poder, por lo tanto, ninguna Institución o persona cuerda estaría de acuerdo

en ceder el control de tal cantidad de personas, pues con este pequeño territorio, en donde se asienta el Distrito Federal, se podría en cualquier momento alterar de manera esencial la política económica de toda la República Mexicana.

## CONCLUSIONES GENERALES

**PRIMERO:** Debe reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera tal que permita la incorporación del Referéndum y el Plebiscito en el sistema jurídico nacional.

**SEGUNDO:** Debe asimismo emitirse la reglamentación a la reforma citada, para su correcta aplicación en el sistema jurídico mexicano.

**TERCERO:** Propongo que dicha reglamentación contenga como definición de Referéndum la siguiente:

El derecho de los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un estado, para que a través del voto popular directo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder, decidan aprobar o rechazar una cuestión pública importante y de trascendencia.

**CUARTO:** Propongo también como definición de Plebiscito la siguiente:

Es la consulta popular mediante la que se aprueba o rechaza la forma de actuar de un gobierno.

QUINTO: Siendo el REFERENDUM y el PLEBISCITO las figuras jurídicas a través de las que se logra la intervención directa de los electores de una nación y por tanto, la más auténtica y pura manifestación de los intereses de la ciudadanía en general, (excluyéndose así la intervención de intermediarios que de alguna manera modifican estos intereses en beneficio propio) resulta inobjetable y muy encomiable el esfuerzo de las autoridades citadas, de los partidos políticos y organismos o grupos de presión política en general, que ha culminado al fin con la incorporación TACITA al derecho mexicano, del REFERENDUM y el PLEBISCITO.

Para terminar, me dirijo ahora a toda la ciudadanía electora de los Países que se rigen por GOBIERNOS DEMOCRATICOS para decirles:

La INDIFERENCIA de los ciudadanos para buscar solución a los problemas que aquejan a su Nación, es la causa generadora del estancamiento y atraso de los pueblos. Esta falta de interés obedece no solo a que no tiene a su alcance el ciudadano elector, las fórmulas mediante las que pueda intervenir directamente en la resolución de los problemas de interés nacional con resultados visibles y óptimos, sino al CONFORMISMO TRADICIONAL a que se ha constringido antaño, casi en forma general.

La FORMULA PARA COMBATIR ESA INDIFERENCIA Y CONFORMISMO está dada.

Ciudadano elector: Es nuestra responsabilidad de ahora en adelante propugnar por la aplicación del REFERENDUM y el PLEBISCITO en los que urge nuestra intervención directa para resolver los problemas

trascendentales que aquejan a nuestra Nación. De tu intervención directa, ahora mismo, depende la TRANQUILIDAD, PROGRESO Y ENGRANDECIMIENTO DE NUESTRA QUERIDA PATRIA MEXICANA.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 6a. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México 1984.
- AZUARA Pérez, Leandro. Sociología. Editorial Porrúa. México 1977.
- BIDART Campos, Germán. Derecho Constitucional, Tomo I, Lumi S. de R. L. Buenos Aires, Argentina 1968.
- BIELSA, Rafael. Compendio de Derecho Público, Buenos Aires, Editorial Palma, 1952.
- BOURDEAU, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Cultura y Sociedad, Madrid 1981, Traducción de Ramón Falcón
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 5a. Edición, México, Editorial Porrúa 1984.
- CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales, La Gran Enciclopedia Mexicana 2a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, México, pp. 476.
- COSTA, Joaquín. El Problema de la Ignorancia del Derecho y sus relaciones con el estatus individual, El Referéndum y la Costumbre; Barcelona, Sucesores de Manuel Soler, Editores S.A.
- FLORIS Margadant, Guillermo. El Derecho Privado Romano, Editorial Esfinge, S. A., Séptima Edición, México 1977.

GARCIA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, 6a. Edición, Editorial Manuales de la Revista de Occidente, Madrid 1961.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México, 14a. Edición, 1983, Ediciones ERA, S. A., México, D. F.

GONZALEZ Uribe, Héctor. Teoría Política, Editorial Porrúa, S. A., México 1972.

HAURIOU, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid, Editorial Reus, S. A., 1927.

JELLINEK, George. Teoría General del Estado, Traducción de la 2a. Edición Alemana por Fernando de los Rios V., Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1943.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Traducción de Eduardo García Maynes, Imprenta Universitaria, México 1949.

LINARES Quintana, Segundo. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.

MARTINEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano.

OLVERA Luna, Pedro. El Referéndum en el Marco Constitucional Mexicano. El Significado político electoral para los habitantes del Distrito Federal, México, Delegación del D. D. F. en Venustiano Carranza.

PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial Epoca, México, 1977.

SANCHEZ Agesta, Luis. Lecciones de Derecho Político, Volúmen I.

SCHMIT, Carl. Teoría de la Constitución.

TENA Ramirez, Felipe. Dir. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Décima Edición, Revisada, Aumentada y Puesta al Día, México, Editorial Porrúa, 1981.

TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 4a. reimposición, 1984, México, D. F.

WOODROW, Wilson. El Estado, Elementos de Política Histórica y Práctica, Traducción de Adolfo Posada, Tomo II, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1904.

XIFRA Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional Tomo I y II, 2a. Edición, Barcelona, Bosch, Casa Editorial 1957.

#### DOCUMENTOS

DEBATE del Art. 73, Fracción VI Constitucional, Período Extraordinario, Congreso de la Unión, Abril 22, 1987.

DIARIO de Debates de 1978, Diciembre 19.

DIARIO Oficial de la Federación

DICTAMEN de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 9 de Noviembre de 1987.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal. De la Iniciativa de la Reforma al Art. 73 Fracción VI, base 2a.

EXPOSICION de Motivos de la Reforma Constitucional al Art. 73, Fracción VI, Miguel de la Madrid Hurtado, Diciembre 28 de 1986.



## REVISTAS

CENICEROS, José Angel. No hay Democracia sin Responsabilidad Efectiva de los Funcionarios Públicos, "Criminalia", Año X, No. 2, Octubre 1943, México.

DUVERGER, Maurice. La Democracia del Siglo XX, Revista de Estudios Políticos, No. 120, Noviembre-Diciembre, 1961, Madrid, España.

HAMDAN Amad, Fauzi. El Referéndum: Institución Genuinamente Democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerse extensivo al ámbito federal, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año IV, No. 4, 1980, México, D. F.

LINARES, A. M., Octavio. La Democracia Representativa, Revista de la Facultad de Derecho, No. 3, Agosto 1964, Cuzco, Perú.

MONIQUE, Lions. El Referéndum: La Delegación del Poder Legislativo y la Responsabilidad de los Ministros en América Latina, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año V, No. 15, Sep-Dic 1972, México, D. F.

PAPINI, Roberto. La Participación de los Ciudadanos en el Poder Político, Anuario Facultad de Derecho, Año III, No. 3, Mérida, Venezuela.

PEREZ Patón, Roberto. Los Partidos Políticos y la Democracia, Sociología del Partido Unido, Revista de Derecho, Año XII, No. 39. Enero-Junio 1960, La Paz, Bolivia.

VALADEZ, Diego. La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano, Anuario Jurídico, Volúmen VI, 1979, México, D. F.

VALLARTA Marrón, José Luis. Plebiscitos Organizados por la Metrópoli en Territorios Dependientes: Posición de México, Anuario Jurídico, Volúmen X, 1983, México, D. F.

Democracia, Depolitización y Partido Unico, Revista de Estudios Políticos, No. 122, Marzo-Abril 1962, Madrid, España.

Participación Ciudadana en la Política Local, Revista de Estudios Políticos, Nos. 171-172, Mayo-Agosto 1970, Madrid, España.

### ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO Enciclopédico Abreviado, 2a. Edición, Tomo V, Editorial Espasa-Calpe, Argentina, Buenos Aires-México, S. A., 1945.

ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Tomo XXII y Tomo XXIV, Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba, Ancaló, S. A.