

2ej
106

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECCION AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

"LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO"

Tesis que para obtener el grado de
licenciado en derecho presenta:

JORGE BERLIN ACOSTA

1956



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

CAPITULO PRIMERO: EL ESTADO

1. Referencia histórica.
2. Noción conceptual.
3. Sistema representativo.

CAPITULO SEGUNDO: LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO

1. Referencia histórica.
2. Noción conceptual.
3. Democracia real y democracia formal.
4. Los errores de la democracia.
5. La crisis de la democracia.

CAPITULO TERCERO: PODER POLITICO Y PARTICIPACION POPULAR

A) Poder Político.

1. Noción conceptual de poder político.
2. Formas de poder.
3. El poder del Estado.
4. Los límites del poder estatal.

B) Participación Popular

1. Noción conceptual.
2. Condiciones de la participación.
3. Implicaciones de la participación.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO PRIMERO: REFERENDUM E INICIATIVA POPULAR

1. Referéndum
2. Iniciativa popular.
3. Crítica.

CAPITULO SEGUNDO: DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN OTROS PAISES

1. Suiza.
2. Estados Unidos.
3. Francia.
4. Australia.
5. República de Irlanda.
6. Italia.
7. Suecia.

CAPITULO TERCERO: LA INCORPORACION DEL REFERENDUM AL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

1. Consideraciones preliminares.
2. Gobierno y Administración del Distrito Federal en México.
3. Perspectiva de la democracia semidirecta en el Distrito Federal.

CONSIDERACIONES FINALES

ANEXOS

1. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (capítulos V y VI).
2. Iniciativa de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular para el Distrito Federal (11 de septiembre de 1979).

CUADROS

1. Mecanismos de democracia directa celebrados en Suiza de 1866 a 1978.
2. Tipos de legislación directa en los Estados Unidos de Norteamérica.
3. Propuestas de iniciativas sometidas al electorado Norteamericano de 1898 a 1976.
4. Medidas de iniciativa clasificadas por materia celebradas en Estados Unidos de 1898 a 1976.
5. Exito relativo de iniciativa y referéndums estatales en los Estados Unidos de Norteamérica.
6. Referéndums celebrados en el mundo desde 1800 a 1978.

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El título de este trabajo pudiera crear en el lector una imagen equivocada que tal vez conviniera aclarar: "Democracia semidirecta en México", es la implantación de dos mecanismos fundamentales de la democracia semidirecta en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular, de acuerdo con la reforma a la Constitución General de la República en su artículo 73, fracción VI de diciembre de 1977.

Por democracia semidirecta debemos entender la combinación o coexistencia de la democracia directa y la democracia representativa. La primera consiste en la posibilidad de que los ciudadanos que tienen derecho activo al sufragio se reúnan en la plaza pública para resolver los asuntos de interés general sometidos a su consideración. La representación consiste en cambio en que cada ciudadano delega la parte proporcional de la soberanía que le corresponde, en los representantes mediante una elección.

El sistema representativo practicado en la gran mayoría de países ha sido sin duda una buena forma de lograr con democracia el acceso de representantes al poder, pero no siem

pre ha logrado que éstos cumplan con la voluntad del pueblo que los eligió. El mandato imperativo puede ser muy rígido para lograr una mayor identidad entre unos y otro pero existen fórmulas, mecanismos que reservan siempre la decisión final, en caso de discrepancias, al cuerpo electoral, como único representante genuino de la nación. Dichos mecanismos son el referéndum y la iniciativa popular

El referéndum en términos generales implicaba la elección por el cuerpo electoral de representantes para que en su nombre legislen, quedando la decisión definitiva reservada al mismo cuerpo electoral o pudiendo ser recabada por éste en determinadas condiciones. Este sistema adquirió en Francia el nombre de gobierno semi-representativo, en Inglaterra gobierno por delegados y en Suiza gobierno referendario.

¿Cuales el origen del referéndum? 77

El presente trabajo ha sido dividido en dos partes, en la primera quisimos partir del estudio de lo relativo al Estado y el sistema representativo para entender en donde se ubica el ciudadano; la democracia, para conocer lo que nos permite ser y proponer, la participación política como parte de la democracia y elementos del poder político que mueven al Estado.

Vista en su conjunto pasamos a la segunda parte, al estudio específico del referéndum y la iniciativa popular, - a su experiencia y práctica en otros países y a su implementación legal en el Distrito Federal.

CAPITULO PRIMERO

El Estado

1. Referencia histórica.

Se atribuye a Maquiavelo haber sido el primer teórico político en haber introducido la palabra Estado en la literatura política: "Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados" (1)

Con anterioridad al año en que se publicó la obra "El Príncipe", 1532, habían ocurrido en Europa una serie de hechos que contribuyeron a formar comunidades independientes unas de otras y con un poder político unitario; nacidas como resultado de una larga lucha por conservar y acrecentar su poder, tanto la iglesia, el emperador, los señores feudales y el rey, ninguno de los cuales mantenía un dominio efectivo del derecho, finalmente el aumento gradual de poder se decidió a favor del rey.

Esta circunstancia fue desde luego distinta en Inglaterra, Francia, Italia. El caso inglés es visto al abordarse el

(1) Cfr. Maquiavelo, El Príncipe, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, Revista de Occidente, Madrid - 1955, p. 201.

tema del sistema representativo en el inciso tercero de este capítulo. Italia no se logra integrar estatalmente como Inglaterra; en el territorio que ahora se conoce, - existían varias repúblicas y principados. En Francia, - influenciada por el pensamiento de Bodino y luego de una serie de guerras religiosas contra los reyes, se estableció también el Estado como institución para salvaguardar el orden público.

La teoría de Bodino sobre la soberanía expresaba que debía haber en cada Estado un solo legislador reconocido - o soberano, a cuyas decisiones se atribuyera la decisión suprema. Es decir, que contra el soberano no podía prevalecer legítimamente ningún derecho adquirido y ningún tipo de jurisdicción secular o espiritual. Debía existir entonces un orden legal coherente.

A diferencia de Maquiavelo que no contempló el problema de la legalidad en la consecución del poder, Bodino buscó en el derecho la justificación del Estado.

Habiéndose logrado la centralización del poder en manos del rey se inició el proceso de conformación del Estado-Moderno, es decir, un territorio definido, con soberanía interna y externa, que cuenta con un orden jurídico, pueblo y gobierno.

2. Noción conceptual.

Para Hans Kelsen el Estado es una ordenación de la conducta humana (1), es decir que la conducta recíproca de los hombres (en una sociedad) está normada de un modo determinado.

El análisis esquemático de Kelsen sobre el Estado es en términos generales el siguiente: como autoridad el Estado es concebido como ordenación normativa que obliga a los hombres a un determinado comportamiento; no es la suma de voluntades de los hombres, sino la vigencia objetiva de la ordenación normativa lo que constituye la esfera de existencia específica del Estado. La representación psíquica en el hombre de la ordenación del Estado es lo que le da eficacia.

El orden estatal se diferencia de otros productos sociales por la coacción, la cual deviene de la vigencia objetiva de las normas. El hombre debe comportarse de tal forma que su conducta no constituya el supuesto para que se produzca la consecuencia coactiva: pena o ejecución -

(1) Cfr. Kelsen, Hans, Compendio de Teoría General del Estado. Editora Nacional, México 1980 p. 107.

forzada. Es decir, la conducta humana que se propone -- como fin el orden estatal, debe ser alcanzada en tanto -- que esté vinculada a la conducta opuesta una pena o un -- procedimiento ejecutivo. El hombre forma con su conduc- ta el contenido de una norma coactiva, la cual junta con otras representan un sistema jurídico. La representa- ción de un poder o imperio del Estado, de un hallarse -- los hombres sometidos a él, contiene el pensamiento de -- que el Estado o, mejor dicho, el hombre que lo represen- ta, no solamente manda, es decir, exterioriza una volun- tad dirigida a la conducta de otro hombre, sino además, -- que está autorizado para ello, que es una autoridad, y -- que el otro hombre no solamente se conduce de hecho con- forme al mandato (siendo determinado a ello por cualquier causa), sino que debe comportarse así, que está obligado a ello, de modo que, frente a él, tiene el mandato del -- primero el valor de una norma.

Por norma jurídica se entiende un precepto que une con- juntamente dos o más hechos en un juicio hipotético: el hecho condicionante (condición) y el hecho condicionado (consecuencia jurídica). Si A es debe ser B. La reac- ción del Derecho es la consecuencia jurídica o acción es pecífica del Estado realizada por uno de sus órganos.

La causa de vigencia o validez de una norma es otra norma que regula su producción. Un orden es el supremo, es soberano, no está subordinado a ningún otro, es fundamental, es norma supuesta: la primera constitución en sentido lógico jurídico. La norma fundamental es la base y razón de la unidad del Estado y de su soberanía.

El concepto de pueblo del Estado en Kelsen expresa la -- idea primaria de que los hombres forman el Estado, que se someten a su imperio. Secundario es que tengan de algún modo una participación activa en esa soberanía. El orden estatal es un orden obligante, si además faculta o autoriza pretensiones, si participan los súbditos en la producción de las normas que los obligan y de qué manera es secundario.

La producción de las normas generales, esto es de las "leyes" puede tener lugar de varias maneras. De modo inmediato por aquellos para quienes estas normas valen como obligatorias (democracia directa). Entonces el orden es total es producido directamente por el pueblo, esto es, por los mismos súbditos, a lo cual corresponde el derecho subjetivo de los individuos a participar en las -- asambleas populares con voz y voto. O bien el acto de la legislación se produce sólo mediata o indirectamente.

por el pueblo, valiéndose de una representación elegida por éste (democracia mediata o indirecta, representativa, parlamentaria). En este caso, el proceso de la producción general del Derecho (formación de la voluntad -- del Estado) se descompone, por lo que hace referencia al grado de la norma general (ley), en dos fases: 1a., elección del parlamento y 2a., acuerdos tomados por sus miembros (diputados). Derecho subjetivo de los electores, - el derecho electoral y derecho subjetivo de los diputados a formar parte del parlamento, el derecho a deliberar y votar en él.

En términos generales se ha descrito el pensamiento de Kelsen acerca del Estado quien establece que lo común a los hombres en sociedad es un orden normativo objetivo.

Herman Heller hace una crítica al logismo jurídico de Kelsen (si A es debe ser B), A de carácter social (ser) y B, de carácter jurídico (deber ser), al contraponerlos "olvida que todo el deber social se relaciona constantemente con un querer humano y que las normas sociales no son afirmaciones teóricas, sino exigencias dirigidas a la voluntad del hombre" (1)

(1) Cfr. Heller, Herman, Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1963 p. 202.

La crítica de Heller establece que un deber ser social - que, por principio, no guarde una relación con un ser social a que hubiere que dar forma, no sería en puridad, - un deber ser. En otras palabras que la observancia a -- las normas es existente y se mantiene por un querer real. No tendría sentido cuando se refiere a una realidad so-- cial que carece de la posibilidad de obrar conforme a la exigencia, ni tampoco cuando lo hace a una realidad que no puede comportarse de manera opuesta a lo que se reclama.

Sostiene Heller además que la norma jurídica no sería suficiente para garantizar el orden estatal ya que su ob-- servancia se halla también asegurada por ordenaciones no jurídicas como la moral, la religión, reglas convencionales, situaciones económicas, etc.

Reinhold Zippelius va más allá del querer real del deber ser de Heller o del orden normativo de Kelsen, al decir que "la poderosa existencia de un Estado no puede remi-- tirse a una conexión lógico-normativa de fundamentación, así como tampoco puede obtenerse de algún contenido sig-- nificativo de las normas. No se trata de una cuestión - relativa al contenido de significación y su justifica--

ción, sino de la eficacia de las normas. Sólo la eficacia fáctica, esto quiere decir, el "hecho" de su realización continuada y la probabilidad permanente de su aplicación confiere a un orden normativo su función constitutiva de la comunidad" (1) Es decir para el autor mencionado el Estado es más que un orden normativo abstracto; es también la realidad social en que los hombres dan eficacia a las normas jurídicas mediante su cumplimiento vital.

Para Zippelius el Estado o comunidad estatal es una estructura de acción jurídicamente organizada y la comunidad estatal es una totalidad de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica y se configura como una estructura de conducta orientada con sentido.

Que el Estado sea una estructura de acción jurídicamente organizada viene a significar la posibilidad de actuar en base a la supremacía de competencias o soberanía, bajo un sistema jurídico que pretende estar libre de conflicto de leyes es decir la normatividad escalonada. Cada norma jurídica está apoyada en otra superior hasta llegar a la fundamental o supuesta de Kelsen. El orden jurídico es creado por medio de procedimientos y competencias autorizados.

(1) Cfr. Reinhold, Zippelius, Teoría General del Estado. - UNAM 1985 p.41.

Que en la comunidad estatal exista una estructura de conducta orientada con sentido significa que hay eficacia jurídica. Coincide con Heller al afirmar que la conducta se orienta por normas, representaciones socio-éticas, fines, imágenes-guía (contenidos significativos) de muy diversa índole, costumbre y moral más que normas jurídicas, trato social o deberes de consideración y asistencia recíprocas (presión social) (1).

El Estado como estructura organizada de poder tiene como función garantizar una convivencia ordenada, la paz y la seguridad jurídica (2).

Para lograr lo anterior son necesarios al menos dos factores: un orden de conducta eficaz y homogénea. Para ello es necesario contar con la facultad (en el marco de sus atribuciones) por parte de los titulares de funciones estatales de regular obligatoriamente la conducta de la comunidad y de forzarla mediante la aplicación de los medios del poder, en caso extremo aún con el empleo de la fuerza física. Es la idea de que una comunidad sólo puede funcionar como estatal en la medida en que su seno exista y se aplique el poder estatal para imponer el derecho.

(1) Cfr. Ibidem

(2) Cfr. Ibidem

Finalmente en el Estado, para el autor aludido, confluyen procesos de regulación jurídica que al intentar la regulación coordinadora de la conducta humana en forma integradora y socializadora, selecciona entre una pluralidad de alternativas de conducta factible, las compatibles con -- las tolerancias y necesidades de la comunidad. Para lo-- grarlo requiere una capacidad y disposición para "proce-- sar" una transformación de las condiciones fácticas de vi da, de las necesidades y representaciones de objetivos -- predominantes. Tal disposición se mide por la capacidad de las instancias reguladoras de informarse con amplitud - y, en especial, de captar y considerar adecuadamente las opiniones y los intereses existentes. Desempeñan un papel, además, la disposición y la agilidad mental para adquirir soluciones no convencionales y la capacidad de elaborar -- rápidamente una amplia selección de propuestas practica-- bles de regulación y solución.

De estos factores depende, en gran medida, la vialidad del sistema político, que por un lado debe captar a tiempo -- "dónde le aprieta el zapato", a una porción considerable - de los gobernantes y desaparece la voluntad de los ciudada nos a identificarse con ellos, en pocas palabras, cuando - pierde legitimidad el sistema. Soluciones funcionales que - según una opinión mayoritaria mejoren a largo plazo la situa ción global.

3. El Sistema Representativo.

De acuerdo a Kelsen, "el método especial según el cual se crea el orden estatal o jurídico" distingue la forma del Estado (1).

El criterio de distinción de las formas de Estado en el autor aludido se refiere a la creación de las normas por parte de los sometidos a ellas. Es decir una forma de Estado será aquella que permite la participación del pueblo en la elaboración del orden jurídico, en tanto que otra forma es la que niega esa posibilidad: estas formas son -- democracia y autocracia como tipos ideales.

De acuerdo con este criterio existen en el mundo diversos Estados que niegan o aceptan la participación de sus pueblos en la elaboración de sus marcos normativos; por el interés que ofrecen al desarrollo de esta tesis, se aborda -- el estudio de aquellos cuyos órganos de gobierno tienen -- matiz democrático. Los autoritarios, regímenes militares o totalitarios son no tratados.

Desde luego es necesario partir del hecho de que en ningún Estado se da el caso de una participación de todos sus in--

(1) Cfr. Kelsen, Hans, *Ibidem*.

tegrantes humanos en la elaboración de todas sus normas, pero existen Estados que cuentan con mayores instituciones y medios que le permiten a sus pueblos participar directamente en la elaboración del orden normativo. El sistema representativo es el común denominador.

a) Antecedentes Históricos.

Las modernas instituciones representativas como son las -- Cámaras de diputados y de senadores tuvieron su origen en la Edad Media cuando en 1254 los representantes de los caballeros de los condados ingleses entraron a formar parte de la Curia Regia, accesible hasta entonces sólo a los señores feudales. Once años más tarde se incorporaron, ampliando con ello la base de un naciente Parlamento, los - representantes de los burgos y las ciudades. Entonces la figura política preponderante y dominante la constituía el monarca. La Cámara de los Lores se formó con la participación de los preladados y los nobles a mediados del siglo XIV y la Cámara de los Comunes se integró con los caballeros - de los condados y los representantes de las ciudades.

El Parlamento inglés se libera del predominio real con la aprobación de la "petition of right" en 1628 cuya esencia es la limitación del poderío del rey; el acta de Habeas --

Corpus en 1679 garantiza una serie de libertades y es en 1688 con la Revolución Inglesa cuando se establece en definitiva el régimen parlamentario. En 1782 se impone como órgano de control político instituyendo la figura del primer ministro y un gabinete responsables ante el Parlamento, quien para entonces ya había asumido las funciones legislativas.

La Democracia entendida como la participación irrestricta en el gobierno por parte del pueblo, fue introduciéndose paulatinamente hasta conseguir la ampliación de la base electoral en 1918 con la aprobación del "Representation of the People Act".

Con la consolidación de la burguesía fue imponiéndose el sistema parlamentario en otros países europeos y en el siglo actual logró imponerse frente a otras instituciones en la mayoría de ellos.

Al igual que la Democracia el Parlamentarismo sufrió una serie de retrocesos y cuestionamientos por parte de las fuerzas económicas e incluso por las fuerzas sociales constituidas, paradójicamente, por organizaciones y partidos obreros -su principal promotor- quienes a principios de este siglo apoyaban el anarquismo o el comunismo, basados en

que el sistema del que desconfiaban favorecía los intereses de la burguesía.

Aun cuando el sistema estudiado no nació propiamente con el liberalismo político, sí se nutre de sus postulados y crece con él al igual que el liberalismo económico, con la consecuente separación de los postulados democráticos derivada de las injusticias igualitarias en términos sociales. Es decir, surge con el objeto de limitar el poder político de las monarquías absolutistas europeas y establecer libertades de los individuos que llevan al reconocimiento de la libertad y la igualdad de los individuos frente al Estado. En lo político el liberalismo logró las libertades de expresión y de asociación y en lo económico las libertades de producción y de comercio restringiéndose la actividad del Estado a tareas de gendarme, y limitado en toda la actividad comercial. Esto trajo como consecuencia la desprotección social, y la fase política del liberalismo entró pronto en contradicción con el aspecto económico mostrando la debilidad de los órganos del poder político. Y es que una fase del liberalismo anulaba en gran parte a la otra. La contradicción fue resolviéndose a medida en que surgieron organizaciones obreras, sindicatos y partidos socialistas cuya presión fue determinante para el abandono

del capitalismo clásico y por ende al fortalecimiento de los órganos estatales.

Un acontecimiento que rompió en definitiva con el esquema mencionado fue la depresión económica mundial de 1929, cu ya solución sólo fue posible mediante la participación di recta del Estado.

b) El Poder Ejecutivo.

En la fase conocida como neo-capitalismo, el Estado moderno empieza a jugar un papel cada vez más activo en la economía que fructifica en la estabilización y el crecimiento; surgen los nuevos controles sobre precios y las condiciones de trabajo; se administra por parte de empresas públicas sectores básicos de la economía y se desarrollan - en algunos países sistemas de seguridad social y vivienda.

En términos generales el Poder Ejecutivo ha gozado a lo -- largo de dicha fase de un amplio margen de acción rompiendo, en la nueva organización del Estado, con el esquema -- tradicional de la división de poderes, apoyado para ello - en la creciente complejidad de la sociedad así como en la tecnificación de la administración pública. En algunos -- países el Poder Legislativo no ha permitido la regresión -

al absolutismo y trata de mantenerse como un poderoso -- instrumento de vigilancia y control en algunas áreas. - Sin embargo la técnica, cada vez más compleja, se ha constituido en una ideología tecnocrática, que en la búsqueda del máximo de resultados con el mínimo de esfuerzos, elabora y ejecuta programas de desarrollo bajo criterios rígidos sin posibilitar rutas alternativas que la realidad exige, y más grave aún, sin escuchar a los sectores directamente afectados. Por ello, muchas de las decisiones trascendentales del Estado suelen tomarse sin la participación popular pero con apoyo en la representación democrática.

En la Edad Media las formas políticas ignoran a la democracia con excepción de la teoría tomista acerca de la participación del pueblo en el gobierno y el pronunciamiento de los derechos fundamentales del hombre de John Locke.

Locke anticipa un claro sentido democrático al manifestar que el pueblo maltratado contra todo derecho no desaprovechará la oportunidad de librarse del pesado yugo que se le ha impuesto con toda injusticia por parte de los reyes.

Rousseau exalta la voluntad general y la soberanía absoluta del pueblo. Sus ideas básicas en el sentido de que el pueblo puede transmitir el poder pero no la voluntad; la soberanía no puede ser representada; y toda ley que no ha ratificado el pueblo en persona es nula, no es una ley, constituyen con las ideas de Locke el preámbulo de las ideas democráticas del Estado moderno.

Las democracias representativas nacen aparejadas del desarrollo cultural, político y poblacional de los pueblos. Como forma de gobierno se nutre de los conceptos de Locke, -- Montesquieu y Rousseau: soberanía, división de poderes, los derechos y garantías individuales, la forma de república o monarquía constitucional, el voto universal y el sistema -- representativo. Adquiere su característica moderna en el

Siglo XVIII después de las grandes revoluciones inglesa, - - francesa y norteamericana.

2. Noción conceptual.

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

Si bien sigue siendo válido el punto de vista cuantitativo aristotélico respecto de las formas de gobierno, para entender mejor la verdadera significación de éstas, hay que atender principalmente no a ese criterio cuantitativo o formal, sino a su funcionamiento efectivo.

La famosa definición de Lincoln de la democracia como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, analizada correctamente, puede expresar muy bien la misión de la democracia como forma de gobierno.

Gobierno del pueblo, es decir, dirección autoritaria de las actividades de la comunidad política por el conjunto de órganos del Estado encargados de esa tarea; por el pueblo, --

significando con ello la posibilidad efectiva de que el grupo gobernante sea designado por la propia comunidad política en su integridad y que ese grupo gobernante provenga igualmente de dicha comunidad. Para decirlo más sencillo: que todo ciudadano tenga acceso a las tareas del poder, y para el pueblo, que las tareas del poder público como energía de gobierno se enfoquen hacia la obtención del bien público como misión propia del Estado.

Aplicando ese criterio a través de los tres elementos explicados de la definición de Lincoln se pueden juzgar las formas de gobierno, haciendo caso omiso de la denominación formal -- que se atribuya.

"Entendemos por democracia, un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogo entre gobernantes y gobernados". (1)

En términos generales, la democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación de éste en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, mismas que se establecen en su beneficio. En el aspecto formal, es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva en los - -

(1) Cfr. Lucas Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político II. Editorial Tecnos, Madrid, p. 233.

asuntos políticos del Estado.

El mundo moderno ha pervertido en ocasiones su sentido para enmascarar autocracias o seudo democracias, sin embargo, su empuje e ideal se presenta en el mejor de los casos con una gran preocupación y atención de los problemas económicos pro vista de un amplio programa de justicia social integral.

Hay un profundo contraste entre la democracia antigua y la democracia moderna, la primera con la participación directa del pueblo y la segunda con el sistema representativo electoral.

La democracia moderna nace con un vicio de origen (liberalismo) al convertirse en un sistema protector de intereses económicos individualistas, pero la fuerza de idea democrática ha permitido revisar constantemente los vicios que la envuelven y anteponerlos a la situación de los problemas sociales básicos. El hombre democrático moderno se apoya en los principios del Estado liberal, pero sustituye las injusticias -- por la democracia social, un régimen que no excluye a nadie, que entrega a una sociedad su propio destino y sabe reconocer los valores de los demás grupos humanos.

"La democracia actual: ese tránsito de la democracia política a su forma actual, es la etapa que marca la declinación -

del liberalismo como ideología y la gravitación de lo social en la conformación de las funciones y estructura del poder en el Estado. La democracia moderna, defensiva, individualista, fruto de las revoluciones, inglesa 1698, americana - 1766 y francesa 1789, que radicó el poder en la nación proclamó los derechos individuales y las libertades políticas, y garantizó el dominio económico de la clase media y su - - efectivo advenimiento al poder público, debió ceder paso a la democracia social. La igualdad política tiende a complementarse con la igualdad social y accesoriamente como forma de gobierno, como técnica gubernamental. Los derechos políticos se complementan con los derechos sociales, con la seguridad social. La propiedad privada es objeto de limitaciones haciéndola compatible con el bienestar".(1)

La rapidez de los sucesos desde fines del siglo pasado y el siglo actual señalan la transformación de la democracia política o la democracia como forma de gobierno a la democracia actual o social, como una poderosa fuerza de organización social.

La acción personal del hombre en su propio beneficio, la indiferencia a los sufrimientos sociales, las grandes carencias colectivas son en su conjunto un cuadro del egoísmo que -- desafortunadamente aún sigue presente en muchas sociedades y que

(1) Cfr. Fayt S. Carlos, Derecho Político.

no es posible ni entendible su vigencia alrededor de un mundo que por su elemento cuantitativo aspira legítimamente a mejores condiciones.

La democracia social tiende a una mejor distribución y reparto de la riqueza; a entregar mejores índices de seguridad social, de educación, de vivienda.

3. Democracia real y Democracia formal.

La democracia constituye un ideal para todos los pueblos de la tierra, el único camino para apoyar y justificar todas las formas políticas. Hasta hoy ningún pueblo registra un sistema democrático perfecto, porque oscilan desde las formas más rudimentarias hasta los que se esfuerzan por alcanzar su más diáfana expresión.

El ideal democrático se proyecta y se consagra en los textos constitucionales y su reglamentación se deja a las leyes ordinarias y demás disposiciones de carácter general. - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 39, 40 y 41 consagran la República representativa, democrática y federal. Por su parte el artículo 30. fracción I, inciso b, impone al Estado orientar la educación con sentido democrático: a) "Será democrático, conside

rando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo".

La democracia formal es la que aparece consagrada en el orden jurídico de una nación, como figura o determinación exterior de su contenido ideal, como requisitos externos o aspectos de expresión. Equivale al mundo del deber ser, es decir, forma un anhelo, o aspiración de un orden superior.

La democracia real en cambio, la constituyen las instituciones políticas y los procesos establecidos para hacerlas posibles, es el mundo del ser.

Pero esos principios, fines y normas no siempre se cumplen en la magnitud y circunstancias precisas. Malos sistemas electorales, abusos de las autoridades, limitaciones culturales y económicas del cuerpo electoral, impiden una aplicación justa de ella, prestándose a engaños y a mistificaciones para suplementar a desviar la voluntad popular.

No es suficiente consagrar la democracia formal, es necesario el proceso adecuado para su más auténtica expresión.

La estructura del Estado, la composición de la sociedad, son factores determinantes de validez de un sistema democrático.

4. Los errores de la Democracia.

La democracia es evolucionante y en tal medida revisable de acuerdo a las manifestaciones o convulsiones populares.

La democracia tiene como meta el entregar al pueblo no sólo el dominio de sí mismo, sino la subordinación total de todos los órganos del poder público a las decisiones populares. El régimen democrático es una actitud de la vida que exige un amplio interés y entrega.

La posición del hombre en un régimen democrático perfectible debe ajustarse a una forma de convivencia que exige - condiciones y cualidades espirituales que le permitan por una parte conocer y superar el orden social jurídico, que lo rige, y mantener un interés por los problemas sociales y políticos.

El sistema representativo que funciona en las naciones de amplio desarrollo institucional, no es del todo suficiente para lograr la participación ampliada del cuerpo electoral, los procesos electorales no encuentran en el pueblo sino -

una participación subsidiaria de comparsa o de apoyo, más no es una opinión política determinante que estructure democráticamente las instituciones.

Aún más, la democracia concebida en su sentido tradicional o clásico es casi imposible, y debe revestir nuevas formas. Desde luego el pueblo debe integrar partidos políticos, y afiliarse a sindicatos, agrupaciones agrarias, agrupaciones profesionales, asociaciones, etc.

La ciudadanía, los grupos de presión, los representantes y el Estado forman el espectro en que se desenvuelve una doctrina democrática que se esfuerce por lograr la igualdad y la libertad. Los gobernantes que en su turno al poder no motiven ni busquen formas democráticas por ampliar el esquema de participación ciudadana en las tomas de decisiones coadyuvan a su debilitamiento y por consecuencia a un Estado cuya población, su elemento más enriquecedor, no superará el individualismo. En su carácter de gobernante en un régimen democrático está obligado a impulsar la democracia.

Los gobiernos deben luchar en contra de uno de los errores de la democracia, como es la indiferencia a lo político, dado que la fuerza que nutre a las instituciones públicas es el interés del ciudadano. Abandonar esa lucha

en aras de la comodidad constituye una negativa a contar con el apoyo popular necesario al gobierno para la realización de los programas sociales cada vez más apremiantes.

5. La crisis de la Democracia.

No hay en el mundo dos Estados similares en cuanto a su régimen democrático. Las dictaduras y regímenes de opresión o niegan el valor de la democracia o la mistifican en formas diversas. Muchos países consagran en sus constituciones y en su legislación el régimen democrático, pero su realidad no guarda la forma escrita. En esos casos el proceso político es muy complejo: por una parte grandes masas desprovistas de una conciencia política evolucionada, que permita al ciudadano participar en la integración o elección efectiva de los órganos políticos y la determinación de la política nacional. Por otra parte, los grupos privilegiados se adueñan del poder y lo ejercen de acuerdo a sus propósitos; perfecciona los mecanismos estatales para cubrir el expediente mediante un proceso de consulta, adhesión masiva o simple subordinación. No por ello es válido hablar de una crisis de la democracia. Si acaso allí no se ha dado ni siquiera un buen grado de democracia.

El Siglo XX ha sido la época destructora de los esquemas democráticos anteriores. Cuando el Estado, un grupo o una

clase se enseñorea sobre el individuo, la democracia pierde su sentido. Pero no es posible negar que la democracia ha construido un mundo de valores, y aún se sigue creyendo que los realizará.

CAPITULO TERCERO

Poder Político y Participación Popular

A) Poder Político

1. Noción Conceptual de Poder Político.

La palabra poder significa la capacidad o posibilidad de -- obrar, de producir efectos, y puede ser referida a personas o grupos humanos o también a objetos o fenómenos de la natu raleza. En un sentido social, o sea, en relación con la vi da del hombre en sociedad, el poder se precisa y se convier te, de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre, cuando esto sucede -- el poder se transforma en acción, es decir en ejercicio del poder.

Al poder hay que diferenciarlo del dominio o influencia, és te último es una situación de hecho y es la que se encuen-- tra en aquél que puede imponer al menos parcialmente su pun to de vista a otro u otros en una relación social, en tanto que aquél es un concepto normativo en el cual una persona -- tiene el derecho a exigir a otra u otras que le obedezcan -- porque tiene el monopolio de la fuerza. El poder impone -- la obediencia, es su base fundamental y esencial.

La obediencia política debe ser inexcusable y plena es de-- cir, verificable en general aunque resulte incómoda.

La palabra "política" tiene dos acepciones: en un sentido amplio es define por el poder, de carácter material, legitimado por un sistema de creencias: dicho poder es entonces político; en un sentido restringido la política es lo que se relaciona con los asuntos públicos, o el conocimiento de todo lo que tiene relación con el arte de gobernar un Estado.

Poder Político es la forma de gobernar o dirigir un Estado, con un gran conocimiento del objeto y de acuerdo al consenso logrado para hacerlo.

Los individuos que en una relación social están en aptitud de mandar son los gobernantes, los individuos a quienes se les impone la voluntad de obedecer son los gobernados, la diferenciación entre unos y otros es lo que en el fondo se conoce como poder político.

Definición de Poder.

a) HAURIUO. En sus principios de derecho político y constituciones da una definición casi metafísica del poder, al afirmar que es: una libre energía que gracias a su superioridad, asume a la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho". (1)

(1) Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, Sociología del Poder - - I.I.S. UNAM, México 1976.

b) ORTEGA Y GASSET. Dice que el poder es una especie de emanación activa, energética de la opinión pública en la - cual afloran los demás usos y vigencias que de ella se nutren. Un hecho social producto de integraciones individuales y grupales y como tal, aparece dotado de vigencia, tiene - posibilidad coactiva. (1)

El poder no sólo se usa para dominar, sino también para -- servir, o simplemente para mantener un orden establecido - de acuerdo con el consenso general y entonces no puede hablarse de dominación. Tampoco pueden confundirse fuerza y poder, éste se ejerce generalmente sin hacer uso de aquélla y sin que la posibilidad de hacerlo intervenga en las decisiones de gobernantes que simplemente son aceptadas por los gobernados.

c) MAURICE DUVERGER. El concepto de dominio político es muy difícil de delimitar con precisión, pero reviste diferentes formas en la práctica, agrega que sólo el análisis de la Ciencia Política permite llegar a una definición del dominio político. Tomando como base el pensamiento de --- León Duguit, de dominio político, dice que es aquella distinción muy marcada que existe entre los "gobernantes y -- los gobernados". Es decir que en todo grupo social se pre

(1) Cfr. Mendieta y Nuñez, Lucio, Sociología del Poder I.I.S. UNAM, México 1976.

senta la situación de la existencia de los que dan las órdenes, los que mandan, los que dirigen y del otro lado, los que obedecen, los que siguen, los que sufren. En la práctica democrática los gobernantes son nombrados por los gobernados, éste es el origen del dominio de autoridad. (1)

El dominio es en primer lugar, un fenómeno biológico, este aspecto del problema es estudiado por los sociólogos, a menos que se dedique al estudio de las sociedades de los insectos, colmenas, que no son comparables con la sociedad humana.

El estudio de las sociedades de animales superiores (pájaros mamíferos) revela por el contrario, fenómenos de dominio muy cercanos a los nuestros, no es muy claro el fundamento de este dominio en las sociedades animales pero a veces parece ser de orden puramente biológico, así, el dominio es, en parte, un fenómeno de fuerza, de coacción, de coerción, coacción física, con el dominio del ejército, la policía.

d) MARX. "El dominio político refleja la situación de las clases sociales en lucha". (2)

(1) Cfr. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, Barcelona 1970

(2) Cfr. Marx C. y Engels F., Manifiesto del Partido Comunista. Obras Escogidas Tomo I.

Existen otros elementos de dominio más difíciles de describir como la presión social.

En la época contemporánea se desarrolla una nueva forma de dominación política, como es el caso de la dominación colectiva, así tenemos el caso de ciertos partidos modernos como por ejemplo el partido comunista, la distribución de los miembros en grupos de base muy reducidos y de grupos de cohesión interna.

También un dominio político es la propaganda, factor importante en la sociedad humana, utilizada en todos los tiempos y en todos los gobiernos.

En un grupo social, la mayor parte de los hombres creen que el dominio debe tener cierta naturaleza, descansar en ciertas formas, fundándose en ciertos orígenes, siendo entonces legítimo el dominio que corresponde a esa creencia dominante.

e) JACQUES MARITAIN. "La autoridad y el poder son dos cosas distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a

dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder, el poder sin autoridad es tiranía". (1)

De lo anterior se puede deducir que el poder en su acepción general se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

f) MAX WEBER. "Poder es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad".- (2)

En la actualidad el poder se refiere a la autoridad que -- tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía; autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.

Aquí se distingue entre el poder que consiste en la habilidad para inducir a los demás a la aceptación de las órde--

(1) Cfr. Maritain, Jacques, El Hombre y el Estado. Editorial Kraft.

(2) Cfr. Weber, Max, Economía Política. Editorial FCE.

nes, y la legitimidad que consiste en la aceptación del ejercicio del poder porque está de acuerdo con los valores sostenidos por los sujetos, surgiendo entonces la autoridad que se forma de la combinación del poder y de la legitimidad, este es el poder visto como legítimo. Se considera que los hombres que detentan el poder pretenden que su posición es legítima y los privilegios de que gozan son merecidos.

2. Formas de Poder.

Deduciendo de la definición de poder que es la capacidad de una persona o un grupo para determinar, condicionar, - dirigir o inducir la conducta de otros. Los distintos matices que pueden darse en la relación del poder llevan a considerar las diferentes maneras en que éste puede presentarse.

Se dice pues, que el poder es el género, y sus distintas formas de manifestación, son las especies. Estas son fundamentalmente el poderío, el mando, la influencia y la autoridad.

Poderío

Se caracteriza por la capacidad del agente para actuar sobre las conductas de los demás y está basado en el uso de la fuerza. Dice Duverger a este respecto que "el poderío es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse". (1)

La fuerza en la que se base en la amenaza de un castigo -- corporal o en la de retirar bienes materiales necesarios - para la subsistencia.

Mando

Es una forma de poder que se sustenta básicamente en la normatividad.

Se parece al poderío en cuanto a que recurre a la amenaza de sanciones para producir un efecto en la conducta de los demás, pero se diferencia de aquél en que dichas sanciones están normativamente reguladas. El derecho constituye un -- elemento fundamental del poder, al manifestarse como mando, y en los destinatarios de los mandatos, junto al temor a la sanción se encuentra la sensación de que quien manda está - legitimado para hacerlo.

(1) Cfr. Duverger, Maurice. Opus Cit.

Influencia

Esta forma de poder tiene su base más sólida en una motivación psicológica y subjetiva por parte del sujeto cuya conducta se condiciona o induce. Se distingue del mando - en que, aunque puede existir una sanción, ésta no aparece normativamente regulada, y en la mayor parte de los casos, los sujetos actúan movidos más por el interés de una recompensa que por el temor a un castigo.

Autoridad

Esta manifestación del poder se encuentra en el último peldaño de una escala de valores de mayor a menor fuerza --- coactiva. Se encuentra en los límites de la noción del poder, pues, con mayor frecuencia, se presenta sólo como capacidad potencial, en virtud de la cual unos hombres asumen un determinado comportamiento inducidos por el de la autoridad que les sirve de modelo ejemplar.

3. El Poder del Estado.

El poder del Estado como validez del orden jurídico, en la doctrina tradicional constituye la médula sustancial del Estado, del cual creíase una necesidad de afirmar con insistencia, que tiene un poder e simplemente que él es po-

der, precisamente debido a esta insistencia en la naturaleza del poder propia del Estado, viose éste llevado a -- esa antitesis problemática con el derecho, que domina toda la teoría contemporánea del Estado. (1)

Para ello precisa conocer el elemento fundamental del Estado el poder, en sentido fáctico, naturalista, como una especie de fuerza física que actúa en sentido causal; no podría expresar otra cosa sin el hecho real de que unos - hombres sometan a otros y les fuerzan a realizar una determinada conducta, pero desde este punto de vista como - no puede nunca comprenderse las acciones humanas y sólo a ese punto de vista son dadas tales acciones como actos -- estatales, y ningún poder de cualquier clase que sea, podrá explicarse como poder del Estado.

La referencia específica a la unidad de una corporación, - la imputación al Estado, sólo es posible sobre la base de un orden normativo, en virtud del cual, del anchuroso campo de la conducta humana son seleccionados ciertos actos - particulares humanos (políticos), cualificados desde un -- punto de vista específicamente normativo y enlazados en -- esa unidad que constituye el Estado.

(1) Cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional México 1972.

"Cuando la teoría tradicional considera que la función -- esencial del poder público constituye en someter a los -- hombres que constituyen al Estado, el pueblo, de tal modo, que éste impera sobre aquellos, es indudable que se refiere a la función del orden jurídico mismo, el cual somete a los hombres ligando su conducta a la realización de un deber jurídico, y entrelazando así todas las conductas y ésta es la función del orden estatal, en virtud de la cual afirma éste su validez frente a los hombres". (1)

a) El Poder del Estado como Fuerza Natural.

Se designa el poder del estado como voluntad estatal, y en el dominio de la teoría jurídico-política, la expresión -- típica causada en la psicología, para designar la norma.

Cuando se afirma que sólo poseen poder aquellas comunidades que representan una unidad distinta de los hombres que las constituyen, muéstrase claramente que el concepto de poder no es sino la personificación hipotética de un orden válido.

Esto proviene también del hecho de que el poder del Estado (que en principio fue considerado como un hecho real, ase-

(1) Cfr. Kelsen, Hans, Ibidem.

quible al punto de vista causal de las ciencias naturales), se afirma, en último término, como un poder jurídicamente cualificado, pero el poder jurídicamente ordenado aparece, en lugar del nuevo poder, el orden jurídico, y su objeto - del contenido del derecho, no es ya precisamente poder en su sentido originario, sino lo que se designa con ese nombre, inseparablemente unido con su forma. El derecho.

La validez normativa de éste es lo que parece como poder del Estado, por eso, pues constituye también el poder del Estado el objeto más auténtico de la teoría del Derecho - Político.

Lo cual, empero, sólo es posible porque el llamado poder del Estado, el objeto más auténtico, no es sino el derecho del Estado, desde el momento que el objeto de una teoría jurídica sólo puede ser el derecho una simple etiqueta gramatical, ha hecho variar totalmente el contenido.

b) El Poder del Estado como Dominación.

Se considera que el Estado consiste en esencia, en la sumisión de ciertos hombres, bajo un poder (y en ese sentido se dice que el Estado es dominio), pueden aspirar a ese -- título, no sólo la validez normativamente obligatoria para

los hombres del orden estatal, o la eficiencia psíquica vinculadora de los hombres por su fuerza motivadora de la presentación del orden sino también un contenido específico del orden estatal, por eso el contenido específico del orden jurídico constituyen la antítesis entre el que manda o sea, el que pone las normas y el obligado a obedecer las, el sometimiento a las normas positivas, incluyendo - el caso de someterse a estas, los que las hayan impuesto, en este sentido el orden estatal es un orden basado en el dominio, en el poder se representa al Estado como una relación de poder de dominio y se consideran las relaciones entre los hombres que dominan y los dominados.

c) El Poder del Estado como Coacción.

El estado adopta la significación del poder coactivo, esto corre en doble sentido, en un sentido significa que las normas del orden estatal son normas que prescriben la --- coacción, es decir, son normas jurídicas.

En otro sentido, el orden estatal es un orden objetivo, -- porque posee una validez objetiva respecto de los hombres que constituyen al Estado.

La teoría de la soberanía popular de Juan Jacobo Rousseau descansa en tres supuestos que vágase la traslación a po-

der son: Dios es el autor del poder; está colocado en ma nos de la multitud; y ésta lo confiere a los gobernantes para ejercerlo. El poder está efectivamente en manos del pueblo, quien imposibilitado para ejercerlo eficazmente - lo confiere a sus representantes para que mediante un uso adecuado del mismo entreguen a cambio bienestar colectivo; para ese efecto el pueblo ha aceptado con anterioridad -- una serie de reglas de conducta necesarias para garantizar su asociación permanente. Al actuar de esa forma en cier ta medida cambió el pueblo su libertad por legalidad y al decir del autor, uniéndose todos entre sí, nadie obedece sino a sí mismo permaneciendo tan libre como antes, de -- tal forma que no habiendo un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conser var lo que se tiene. (1)

De acuerdo con un proyecto presentado por un grupo de estu dio a las Naciones Unidas, bajo el nombre "La participa-- ción popular como parte integral del proceso de desarrollo", poder legítimo es aquél que se basa en la interiorización de los valores de la sociedad de tal forma que el pueblo -

(1) Cfr. Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social.

responda a las decisiones no por incentivos materiales -- concretos (poder utilitario), por amenazas o sanciones -- negativas (poder coercitivo), sino porque la persona que ejerciere el poder tiene el derecho de hacerlo. Justificado el poder de esa forma, resulta de su aplicación una respuesta popular positiva.

El ejercicio del poder utilitario es una forma de evitar resistencias del pueblo a medidas adoptadas por sus gobernantes, consiste esencialmente en la combinación de ciertas decisiones que tienen un efecto parcialmente negativo sobre los gobernados, con otras que le agradan. Es decir, los gobernantes, compran la aceptación de una decisión -- mediante el otorgamiento de otra. Es el caso, por ejemplo, de las loterías oficiales que instituyen algunos gobiernos con el fin de allegarse mayores recursos sin provocar resistencias, dado que quien contribuya por ese medio tiene la esperanza de recuperar mucho más de lo que invierte. -- Otro método es recompensar a grupos clave a cambio de apoyo con el fin de utilizarlos para contrarrestar a las masas o a otros grupos. A algunos gobernantes les resulta -- más fácil y cómodo obtener el apoyo de grupos organizados por medio de dádivas que tratar de granjearse la simpatía o aceptación de las fuerzas no organizadas o disidentes. - Es el llamado principio de "divide y gobernarás".

Si bien es cierto que se puede asegurar una estabilidad a corto y mediano plazo, a largo plazo crea un arma de dos filos: por un lado, al asegurar la aceptación por medio de dádivas a unos cuantos segmentos de la población, inevitablemente se está provocando que otros quieran gozar también de los mismos beneficios. El resultado sólo podrá ser el descontento manifiesto ante la imposibilidad de "cohechar" a todos. Por otro lado, las exigencias fundamentales del grueso de la población pueden ser tan fuertes que provoquen el abandono por parte de los grupos privilegiados hacia un líder para ofrecerle su apoyo a otro, con el fin de crear una atmósfera diferente, como sucede frecuentemente con el cambio de mando.

El poder coercitivo como forma de superar resistencias implica primordialmente el uso de la fuerza y de manera secundaria la intimidación y la amenaza. A corto plazo, la Ley Marcial y el encarcelamiento de la oposición, posiblemente facilite el goce del poder a quienes lo detentan, pero el uso de este medio para asegurar la aceptación de las decisiones es poco redituable en términos democráticos ya que tiende a crear apatía, frustración o violencia y -- estos fenómenos sólo puede conducir eventualmente al derrocamiento del poder.

4. Los Límites del Poder Estatal.

Herman Heller concibe el poder del Estado como unidad de decisión política. Afirma que "todo poder político, en virtud de su propio sentido aspira a la forma jurídica - establecida y asegurada por órganos estatales". (1) El poder del Estado es de autoridad en tanto que se reconoce que su poder está autorizado, valga la redundancia. La legitimación del poder del Estado puede ser referida a la tradición, prestigio consagrado por su origen; apoyada en la creencia de una especial capacidad, gracia o bien en la representación de valores religiosos, ético políticos o de otra naturaleza.

Dado que es imposible la existencia de una comunidad homogénea absoluta, ni en la sociedad capitalista ni en la económicamente solidaria, porque ello equivaldría a la liquidación de todas las diferencias entre los individuos, la convivencia humana precisa de un poder del Estado que establezca el derecho positivo y lo ejecute contra los que a él se opongan. Como todas las funciones sociales que nacen y se mantienen exclusivamente mediante actos de voluntad humana socialmente eficaces, así la función del Estado es algo que se da y plantea a la voluntad humana.

(1) Cfr. Heller, Herman. Teoría General del Estado. Editorial FCE 1977.

La función del Estado es necesariamente dada por una situación cultural o espontánea. Domina el obrar del hombre en el momento en que decide volverse sedentario. Un asentamiento en un determinado lugar geográfico, limitado por la vecindad de otros pueblos, hacen necesaria la acción organizada para la conservación o ampliación del mismo. Lo anterior por ser embrión de Estado, dista mucho de identificarse con la idea de Estado. Factores como permanencia, relaciones de intercambio o interdependencia entre sus miembros así como una plena identidad, apoyan la denominación conceptual de Estado. Pero la realidad del Estado se verifica en el momento en que se hace sentir, con base en lo apuntado, una ordenación unitaria para las relaciones sociales, es decir, cuando se tiene ante sí un poder de ordenación interior y exterior. Heller afirma que donde no sea querido un poder estatal que se afirme a sí mismo en lo interior y exterior, no surge ni subsiste Estado alguno. Ya que "si consigue organizar y poner en actividad, como poder autónomo, la cooperación social en el territorio, nos hayamos ya ante un sujeto del más alto poder territorial, ante un Estado..". (1)

(1) Cfr. Heller Herman. Opus Cit.

Consiste la función del Estado en "la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de -- una zona geográfica..." (1)

El Estado vive de su justificación, por necesidad existencial, tiende a aspirar a ser poder jurídico, a constituirse y conservarse como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad. Poder jurídico equiparable al derecho como valor suprapositivo de distribución y medida, al que le compete la ordenación recia de la vida social; --- atribuir a todos iguales facultades y obligaciones para -- derivar con ello al bien común.

El poder vive sólo de mandatos que se obedecen. La obediencia siempre y en todas las formas de dominación, radica esencialmente en la creencia de que el mandato está justificado. El pueblo confiere, de acuerdo con la teoría Rousseauiana, el poder para que el Estado coordine lo relativo a la conducción del bienestar colectivo. La interrogante que se propone responder en este inciso es ¿En -- qué medida debe descansar dicha coordinación? Para respon

(1) Cfr. Heller Herman. Opus Cit.

der a ello se plantean dos hipótesis: La primera cuando existe un gobierno para beneficio de grupos o intereses particulares; y la segunda cuando, en cambio, el Gobierno existe para beneficio de toda la colectividad. La -- primera hipótesis supone como solución la búsqueda y -- aplicación inmediata de mecanismos adecuados para frenar el abuso del poder y ubicarlo en su contexto original. - La segunda hipótesis es indicativa de que todo marcha -- bien y que no sólo no se debe restringir la actividad -- gubernamental, sino impulsarla aun más a través de instrumentos de participación política con el fin de ampliar la legitimidad.

Es necesario abundar en que la vida institucional del Estado se rige por su Constitución cuyo origen, el poder -- constituyente, derivó a su vez del pueblo. De ese poder surgen los órganos del Estado y los ordenamientos de derecho público y privado. Un Gobierno es democrático o autocrático según la dinámica con que opere entre gobernantes y gobernados. Siendo el pueblo soberano el creador del primer ordenamiento jurídico, los órganos del Estado sólo deben servir para expresar la voluntad general. Bajo este criterio es dable afirmar que ninguna de las llamadas democracias "representativas" lo son en realidad, porque

en su mayoría los titulares de los órganos legislativos, judiciales y ejecutivos no son jurídicamente responsables ante el cuerpo electoral que los eligió de acuerdo con la idea democrática, o porque suelen corresponder y, en consecuencia, "representar" los intereses de algunos segmentos de la sociedad y no de la totalidad.

De acuerdo con la definición tradicional, un gobierno es democrático en la medida en que los gobernantes reflejan en su actuación la voluntad del cuerpo que los eligió y sean jurídicamente responsables ante el mismo. Garantizada jurídicamente esa responsabilidad se cuenta con la facultad de remover a los representantes o funcionarios que excedan las tareas de sus cargos.

Las democracias modernas, excepcionalmente conceden esa facultad de remoción. La Constitución del Estado de California en Estados Unidos de Norteamérica, la contempla en su artículo XXIII, Sección 1 al especificar que "todo funcionario público de elección del Estado de California pueda en cualquier tiempo ser removido de su puesto por los electores, quienes tienen la facultad de votar por un sucesor del removido, a través del procedimiento y en la forma que aquí se establece, procedimiento que se le-

da el nombre de remoción..." [1]

A nivel federal, la Constitución de Weimer contempló la figura de la remoción en su Artículo 43 al establecer que "el Presidente del Reich puede, a solicitud del Parlamento, ser removido de su cargo, por voto del pueblo, antes del término de su mandato. La resolución del Parlamento tiene que ser aceptada por una mayoría de dos tercios. -- Al adoptarse tal resolución, el Presidente del Reich queda impedido de continuar en el ejercicio de su cargo. La negativa a removerlo de su cargo, expresada por el voto popular equivale a una reelección y tiene como consecuencia la disolución del Parlamento" [2]

Generalmente la remoción al cargo antes del término de un mandato se realiza por decisión del Poder Judicial y a -- causa de violaciones a la Constitución.

En la mayoría de países, los legisladores no son jurdicamente responsables ante el cuerpo electoral, ni pueden -- ser removidos por éste. Excepción hecha de Suiza y Esta-

[1] Cfr. Stewart, Alva N. The Initiative, referendum, and recall Vance, Bibliographes, 1983.

[2] Cfr. Ibidem.

dos Unidos a nivel popular y en algunas naciones europeas y africanas en donde a nivel de partido puede ser promovida la remoción. En nuestro país el desafuero se equipara a la remoción o recall pero difícilmente es derivado de - presiones populares, obedece generalmente a razones políticas. A este respecto se puede asentar que si es democrático que la legislación sea ejercida por el pueblo pero por razones obvias es imposible que este la realice, - entonces será democrático también garantizar en la medida de lo posible, que la voluntad del pueblo impere en las - decisiones que tomen sus representantes. Kelsen entendió la importancia de la voluntad del pueblo en la toma de de - cisiones cuando escribió que "en el proceso legislativo - es preciso combinar, en cierta medida, el principio de la Democracia Indirecta con el de la Directa. Tal combinación está constituida por la institución de la "iniciativa popular", en que el Parlamento tiene que decidir acerca - de proyectos legislativos firmados por un cierto número - de ciudadanos. Otra forma de combinación de la Democracia Directa y la Indirecta es el Referéndum, de acuerdo - con el cual ciertos proyectos aprobados por el Parlamento tienen que ser sometidos al voto popular para tener fuerza de Ley. La iniciativa popular y el referéndum pueden ser combinados entre sí de diversas maneras... mientras -

B) La Participación Popular.

1. Noción Conceptual de Participación.

El término de participación se refiere generalmente a actividades voluntarias. Entendida en el campo de lo político, es entonces, "la actividad voluntaria de un individuo o grupo en los asuntos políticos que comprenden la votación, membresía y actividad relacionadas con agrupaciones políticas (movimientos, partidos, grupos de interés o de presión), -- puestos políticos, actividades informales (discusiones políticas o asistencia a eventos políticos), persuasión política entre gobernados o entre éstos y gobernantes, etc."(1)

Enfocada la participación popular en materia política como un proceso, puede ser definida también como el activo compromiso del pueblo, en sus diferentes niveles, en el proceso de decisión para la determinación de las metas sociales y la ejecución voluntaria de los proyectos por medio de los cuales es responsable de su propio desarrollo.

De acuerdo con la Resolución 1747 [LIV] de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del 16 de mayo de 1973, existen tres puntos de vista básicos para conceptualizar la par

[1] Cfr. Geoffrey K. Robert. A Dictionary of Political Analysis Longman Group, LTD, London 1971.

participación política en el desarrollo: toma de decisión, contribución al esfuerzo requerido y disfrute del desarrollo. Dado que la participación política debe tener como fin el -- bienestar o desarrollo, será útil explicar qué implica el -- concepto de desarrollo. Por un lado, el desarrollo se refiere a la producción creciente de bienes materiales y servicios, es decir, la noción de desarrollo como crecimiento -- económico en donde el enfoque principal se centra en problemas cuantitativos de la producción y en la utilización de los recursos. Por otro, se refiere a la distribución de -- esos bienes materiales y a la naturaleza de las relaciones sociales, es la noción del desarrollo social e implica el aspecto cualitativo y distribucional en la estructura so---cial a través de la eliminación de discriminaciones y explotaciones, creación y aseguramiento de oportunidades equitativas y reparto equitativo de la riqueza entre la población.

La participación política puede estudiarse bajo dos aspectos: como fenómeno de la moderna realidad política y como elemento de la democracia integral. Como fenómeno ha sido objeto de numerosos estudios denominados "behaviorist" o de comportamiento. Revelan algunos factores importantes que influyen en la participación política como elemento de la democracia, la participación política legitima el poder estatal y tiende a su control. Participación política y po--

der político encuentran identidad dado que el último se entiende como "la capacidad para tomar decisiones y ejecutarlas en todos y cada uno de los órdenes de la actividad de la sociedad" (1), en tanto que por el primero entendemos -- "la progresiva intervención de las organizaciones sociales en la toma de decisiones y en su ejecución en la totalidad de los órdenes de la vida social". (2)

Siguiendo el mismo orden de ideas, "el moderno Derecho Electoral, que tiene su razón de ser en el empeño de los hombres por vivir un estilo de vida democrático para legitimar sus instituciones políticas, se ha convertido en el instrumento normativo para hacerlo posible, caracterizándose no sólo por la regulación que hace del procedimiento que conduce a la elección de los gobernantes, sino también por la determinación de las condiciones que hacen factible la participación del pueblo en las decisiones gubernativas. En esta perspectiva del sufragio, propia de la sociedad de masas, la intervención popular en la toma de decisiones de -- sus gobernantes cobra una gran importancia y se convierte en una exigencia que urge atender..." (3)

(1) Cfr. Franco, Carlos. La Revolución Participatoria, Mosca Azul Editores, Lima 1975.

(2) Ibidem.

(3) Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. Ponencia "La Participación Popular en la Planeación Democrática" II Curso de Derecho Electoral 1982, UNAM.

Mario Moya distingue tres tipos de participación política: la institucionalizada, la cotidiana y la revolucionaria. -- Interesa fundamentalmente al propósito de este trabajo la primera, ya que no sólo conduce a la representación sino -- además al establecimiento de las vías para recoger la voluntad popular en forma sistemática y transformarla en política gubernamental. La segunda tiende a influir en el ánimo de los gobernantes y se produce en la acción de grupos, sindicatos, medios de comunicación (opinión pública), universidades, partidos políticos, etc. Tienen carácter informal y representan muchas veces intereses particulares. La tercera es un recordatorio en el evento de que si fallan las primeras dos: "cuando un pueblo o sector mayoritario, dadas las condiciones políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de metabolizar las instituciones o -- las relaciones de la sociedad, es a través de un cambio vigilante, de un cambio revolucionario, y que por supuesto es -- una forma muy importante históricamente, de participación política". (1)

Sánchez Morán clasifica la participación desde la más simple hasta la más completa o institucionalizada: (2)

- (1) Cfr. Moya Palencia, Mario. Ponencia Fundamentos Ideológicos del Derecho Electoral. Ibidem.
- (2) Cfr. Sánchez Morán, Miguel. La Participación del ciudadano en la Administración Pública. C.E.C. Madrid, - 1980.

- Procedimental** El particular actúa como portador de su simple y propio interés directamente ante la autoridad que ha tomado o pretende tomar una decisión que la afecta.
- Consultiva** El particular u organización, previa convocatoria, acuden ante una autoridad para exponer su opinión sobre la resolución de problemas que le aquejan.
- Orgánica** Los grupos sociales, portadores de intereses colectivos, intervienen directamente en la formulación de decisiones administrativas o políticas. Forman parte de un órgano de decisión al lado de una autoridad.
- Negociadora** Los grupos sociales al margen de la luz pública y mediante compromisos mutuos con la autoridad, influyen significativamente en el espíritu de una decisión.
- Sustitución** Es la forma más importante y activa de participación que pueda existir en una comunidad en donde la forma de gobierno es de representación política. Se le conoce también

como participación institucionalizada y se caracteriza por sustituir en parte al gobernante en la toma de decisiones. Los mecanismos del referéndum y la iniciativa popular son ejemplo de esta participación en -- donde a la luz pública todos los ciudadanos tienen la oportunidad de ser actuantes activos en un proceso electoral.

Si la función primordial de un gobierno consiste en la mediación de intereses sociales, necesario será entonces garantizar de forma igualitaria la expresión institucional de todos los intereses formalmente iguales que existen en la sociedad. Ya que "muchos problemas existen para que el representante político se asegure de la constante concordancia de sus actitudes con la convicción a intereses populares, problemas derivados de las dificultades del contacto personal, de la comunicación social y de la difusión e información públicas, de la tarea de convencer constantemente y de la necesidad para el representante de explicar, una y otra vez, la concordancia entre su comportamiento y actos especialmente frente a problemas nuevos, a una comunidad -- plural, es decir, a una comunidad que no toda simpatiza con su actitud.(1)

(1) Cfr. Zorrilla Martínez, Pedro. Ponencia: Valor e Implicaciones del Proceso Electoral Mexicano. Ibidem.

2. Condiciones de la participación.

Existe una tendencia a participar políticamente con mayor frecuencia por parte de aquellos que tienen una preparación profesional o técnica en comparación con aquellas -- con poca o nula preparación escolar. Participan más los hombres que las mujeres. Más la población urbana que la rural. Existe además un consenso en el sentido de que la personalidad y la actitud de una persona marca la pauta de su actuación en los procesos políticos, así, se sostiene que la aptitud política puede encontrar su medio de cultivo entre los retraídos, indecisos y "cerrados" o poco sociables, en comparación con aquellas personas que muestran una gran confianza en sus instituciones y optimismo en el papel que juegan en la sociedad.

En un sistema que contempla la Democracia semi-directa -- institucionalizada, "...la participación es más compleja y hasta en modo coautorial del gobierno, pues en algunas formas, la voluntad del electorado pasa a ser factor formativo de la voluntad decisoria del Estado en forma más directa". (1)

(1) Cfr. Ruiz P. Esteban Ponencia: La Campaña Política en el Proceso Electoral. Ibidem.

Efectivamente, en un sistema de Democracia semi-directa, el electorado participa políticamente en una forma más -- activa y fecunda, ya que no sólo debe estar preparado para ser convocado sino además puede intervenir en la misma campaña informativa y con su voto decidir sobre la cuestión planteada ya sea por las autoridades o sus conciudadanos.

Un punto que debemos destacar es que quien participa una vez participará consecuentemente si no existen vicios o fraudes electorales. Se refiere a ello como conducta participatoria acumulativa y consiste en que ante la celebración de un referéndum o una iniciativa popular, se provoca un alud de información que proporciona los datos para permitir, a los participantes, tomar decisiones cada vez más complejas de una forma consciente y racional. Así, - cada elector, para realizar el acto de adhesión o votación, debe no sólo contar con la información necesaria y oportuna acerca de las alternativas que le sean planteadas, sino conocer las razones o motivaciones que inspiran a las propuestas para desarrollar una capacidad y astucia para reconocer la verdad velada y la trampa, susceptibles de estar contenidas en la información. Debe también ser prudente para reconocer los momentos políticos adecuados.

para la toma e implementación de decisiones.

Si elegir es determinar en una voluntad la preferencia, -
elegir racionalmente es considerar y ponderar cuidadosa--
mente.

3. Implicaciones de la participación.

La participación política necesariamente requiere para su buen resultado de tiempo y atención por parte de la ciudadanía y de compartición de poder por parte de las autoridades. En los siguientes dos incisos se trata lo relativo a estas dos implicaciones.

a) Beneficios y sacrificios para los gobernantes.

Para los gobernantes la participación política de la ciudadanía se traduce en beneficios primarios y sacrificios de índole política. Siendo la función pública la de guiar - a la sociedad a través de la toma de decisiones relacionadas con la distribución de recursos y valores, así como su aplicación y vigilancia, es natural que la participación ciudadana en ese proceso legitime aún más la función gubernamental. El sacrificio como se mencionó con anterioridad, es la compartición del poder. Veamos en qué medida se beneficia un gobierno y qué sacrificio le representa - la participación política de los ciudadanos.

Beneficios. El más claro es el de la eliminación de resistencias populares a las decisiones. Si las acciones de -- los gobernantes no son aceptadas y provocan como consecuencia

cia resistencias populares masivas, el orden público podría verse amenazado. En casos extremos, las decisiones-impopulares podrían conducir a brotes de violencia. Si -- por ejemplo, un gobierno quisiera enfrentar los problemas relacionadas con el comercio exterior, balanza de pagos o inflación, por medio de la imposición de medidas fiscales u otras con el fin de reducir el consumo doméstico y no - contara con el consenso popular, podría ocurrir que encontrara una activa resistencia, desórdenes civiles o una pasiva resistencia que evadiera la política gubernamental - en el mercado negro. Sin embargo, cuando el proceso de toma de decisiones ha contado con la consulta y el deber público para la aplicación de políticas de austeridad, para continuar con nuestro ejemplo, dichas políticas podrían - encontrar un mayor apoyo. De igual manera, la imposición fiscal desorbitada, aplicada sin la participación popu - lar, al menos en la etapa de la consideración económica, - podría conducir a una activa resistencia como la que ocu - rrió en la India Colonial con motivo del impuesto a la -- sal y cuya respuesta fue la primera manifestación masiva-organizada por el Partido Congressista de ese país. La -- respuesta más frecuente, es, no obstante, la evasión de - impuestos.

El grado de resistencia que puede provocar una decisión - se relaciona directamente con el impacto sobre el pueblo. Por ello, asuntos tales como impuestos, restricción de importaciones, inflación y guerra tienden a motivar una mayor reacción pública negativa, en relación con por ejemplo, la conducción de la diplomacia. Lejos de invitar al pueblo a participar políticamente, la tendencia de algunos gobiernos ha sido el uso del poder utilitario, cuando no el uso de la fuerza.

Ninguna de ambas es particularmente eficaz para movilizar el activo apoyo popular. Es sumamente dudoso que un gobierno pueda alcanzar el bienestar sin apoyo. Este debe asegurarse por incentivos no materiales principalmente. - La forma fundamental de proporcionar este tipo de incentivos para lograr el apoyo popular es indudablemente a través de la creación o perfeccionamiento de bases institucio--cionales para asegurar también poder legítimo.

La marginación es eminentemente una falta de participa--ción que crea desintegración social. Existe en algunos -países que no han asimilado las normas sobre poder legítimo porque éste lo es sólo formalmente.

Otra cuestión importante sobre el tema que estamos tratando es si la participación política requiere como condición el tipo de desarrollo económico y las acompañantes estructuras socio-políticas encontradas en los países industrializados o si bien por el contrario el desarrollo económico requiere de la participación. Sobre esta cuestión -- existe evidencia de peso de que los altos niveles de desarrollo económico están relacionados con la participación política de la ciudadanía. No obstante, una creciente -- evidencia empírica muestra que la participación por sí -- sola puede motivar actitudes y comportamientos que promueven la legitimidad a los gobiernos que la necesitaban, -- proporcionando a su vez las bases para la institucionalización e integración nacional, con el subsecuente incremento en los índices de desarrollo. A este respecto cabe citar un estudio conjunto realizado entre Venezuela y Colombia sobre participación campesina. En el primero, la movilización inducida por la creación de sindicatos campesinos y su participación en algunos procesos condujo a -- una mayor legitimidad al poder estatal, en cambio, en Colombia, cuya sindicalización campesina estaba menos desarrollada sólo un grupo privilegiado de campesinos aceptaban la legitimidad. El estudio referido mostró además -- que el grado de legitimidad, a través de la participación

política, dependía del grado en que la participación era activa en términos de toma de decisiones. Estudios realizados en otros países muestran el efecto socializante de la participación en las organizaciones relacionadas con la toma de decisiones.

Los beneficios que representan para los gobernantes se -- pueden resumir de la siguiente manera: la característica de liderazgo efectiva es la habilidad para tomar decisiones que son aceptadas y que generan un apoyo activo en su implementación o puesta en marcha. Esta habilidad se relaciona con la legitimidad con que cuenta un gobierno. -- La legitimidad se amplía con la participación política -- del pueblo dado que existe una pertenencia colectiva dentro de las decisiones.

Sacrificios. Para los gobernantes definitivamente existen costos en la creciente participación política. El más importante es la disminución de sus poderes, dado que la participación implica en cierta medida una descentralización de la toma de decisiones. Poner en práctica una estrategia de participación política conlleva una delegación de poder, reduciéndose como consecuencia, el ámbito de autoridad de los gobernantes.

Diversos son los factores que condicionan los costos de la participación política en términos de distribución de poder. En primer lugar, existe el riesgo de que los gobernantes tengan el poder para tomar decisiones, pero no el necesario para ponerlas en práctica de la manera prevista. Tal fue el caso en Turquía en donde un Sultán tenía el absoluto para tomar decisiones en casi todos los órdenes. Sin embargo, el poder sólo era efectivo en donde estuviera presente éste. La recaudación por ejemplo, disminuía en proporción a la lejanía de la residencia del Sultán. Este tipo de centralismo se refleja en muchos otros países. La descentralización de la toma de decisiones, reduce la visión de poder pero a la vez, aumenta el grado de liderazgo para dirigir a la sociedad a través de la creación de mayores lazos de comunicación. Así lo demuestra el caso del gobierno de Kemal Atatürk, un revolucionario turco que desde el poder creó los lazos entre las provincias y los campesinos, con la consecuente reducción en su campo de acción sobre muchas materias, pero con el incremento de un liderazgo eficaz para gobernar Turquía y aplicar las decisiones que tenía facultad de tomar.

El aumento en el número de personas que influyen en la to

ma de decisiones reduce también el poder de los grupos -- elitistas. Es posible que utilicen el acceso que tienen al gobernante en beneficio de sus propios intereses y en deterioro del desarrollo del país. Una forma de remediar esta situación fue, por ejemplo, la decisión de los líderes de la Revolución Peruana, de crear un sistema de movilización social basada en una creciente participación política, como estrategia de desarrollo, que se apoyaba a su vez en el diagnóstico de la dependencia exterior y superátesis interna, provocadas fundamentalmente por el dominio que ejercían los grupos elitistas en los procesos políticos que determinaron el estancamiento del subdesarrollo.

Un segundo tipo de costo es el incremento en el conflicto social. Esto puede deberse a que la visión apreciable -- por parte del gobernante sobre la problemática nacional o global, puede no ser la misma entre otros segmentos de la población.

Generalmente, los gobernantes aprecian los problemas en términos de opciones de política compleja y abarcan a toda la población. Vistos así, es posible que contemplen soluciones a largo plazo, en tanto que los grupos o indi-

viduos presionarían para una solución inmediata a sus necesidades. En este orden de cosas, existe el riesgo de que al someterse un tema a debate, se divida la sociedad o se aleje de su gobernante. Es por ello que algunos gobernantes prefieren tomar sus decisiones a solas con la esperanza de que su buen juicio sea bien recibido. En algunos - casos, un gran número de personas preferirían que sus gobernantes tomen las decisiones, no porque reconozcan en - ellos una virtud excepcional, sino porque quieren verse - librados de la responsabilidad que necesariamente impone la participación política. Los teóricos sociales afirman que los conflictos individuales o de grupos entre sí, - - constituyen los principales moldes del cambio social, sin cuya presencia, sostienen, el sistema social se fosiliza- ría.

Los conflictos surgidos a partir del debate, efectivamente podrían causar molestias a los gobernantes, pero podrían - producir a cambio, efectos benéficos al agudizar la naturaleza de los problemas y mostrar con mayor claridad sus im- plicaciones en términos de la probable reacción popular ante cualesquiera decisiones gubernamentales, así como tam- bién producir compromisos más efectivos por parte de la -- población.

Resumiendo sobre este punto, los conflictos a partir de la participación del electorado, podrían motivar el mejoramiento de los prospectos de desarrollo y bienestar al converger los intereses de la sociedad. Es recomendable que se generen los conflictos antes de la toma de decisiones fundamentales que después, ya que si por ejemplo, en el proceso de elaboración de una reforma agraria, el criterio técnico determina que la redistribución de la tierra requiere para su mejor aprovechamiento el uso colectivo en lugar del individual, es aconsejable someter la decisión entre los futuros beneficiarios antes de la repartición que encontrarse con la novedad de que los beneficiarios no sólo no cooperan entre sí sino además creó descontento y violencia. Este ejemplo tuvo verificación en un país africano recién independizado cuando sus gobernantes y técnicos decidieron emprender una gigantesca campaña para aumentar la producción agrícola y las oportunidades de empleo rural. Dicho programa, que requirió inversiones cuantiosas, se elaboró sin la participación de los supuestos beneficiarios y, como consecuencia, durante la evaluación del programa algunos años después los resultados mostraban una baja productividad en comparación con las granjas particulares como consecuencia de la escasa cooperación. El programa había generado, por si fuera po

co, actitudes adversas contra el gobierno.

Un tercer tipo de costo se deriva de la divergencia, relativa o pronunciada, de opinión entre gobernantes y gobernados. Dada su posición, los gobernantes cuentan con una mejor y completa información acerca de la problemática nacional en comparación con el ciudadano promedio. De hecho, - las encuestas nacionales efectuadas en países desarrollados y con alto grado de escolaridad, revelan con frecuencia bajos niveles de información y creencias erróneas acerca de temas trascendentales. En los países de desarrollo, con menores índices de escolaridad, los niveles de información pueden ser semejantes y por ende la capacidad de asimilación de la complejidad de los problemas verse afectada. El riesgo que representa entonces la apertura al proceso de toma de decisiones es que no se comprendan enteramente los temas expuestos. Tal sería el caso, por ejemplo, de temas de compleja política económica cuya explicación - no sería fácil hacer llegar a los legos; o temas que implican relaciones y niveles de abstracción.

El peligro es en todo caso más ficticio que real. No estamos ya ante decisiones fundamentales en las que participa el pueblo a base de prejuicios y desinformación y no de --

criterios técnico-políticos. Se requiere ante todo un en trenamiento democrático que se inicia con temas sencillos pero que despierten el interés de la ciudadanía por parti cipar. Existe desde luego un riesgo innegable en el sentido de que la ciudadanía fuese manipulable en base a sus preconcepciones populares, ignorancia o temores, pero tam bién existe el otro lado de la moneda, los medios de que- disponen los gobernantes para contrarrestar ese riesgo. - El gasto económico y social que se requiere para informar a la ciudadanía acerca de las alternativas de solución a los problemas previamente identificados, constituye seguramente un alto costo que tendrían que pagar los gobernan tes, pero es un renglón que como la educación, no se puede evitar pagar.

b) Beneficios y costos de la participación para la ciudadanía.

Evidentemente los beneficios de la participación política se reflejarán principalmente en términos de conciencia po lítica y los costos que representa la participación se re flejarán en el tiempo que le dispense la ciudadanía. Estudiemos primero los beneficios.

Beneficios. En términos generales, los beneficios que le

redituarán a la ciudadanía su participación política son la creciente compartición de los frutos del bienestar colectivo que ayudó a crear. Los beneficios personales pueden ser en términos educativos, una mayor capacidad para expresar sus sentimientos y deseos, estrategia para comprender y resolver problemas y una valoración personal cívica. En términos de conciencia política, saber que su gobierno es eminentemente democrático y que al menos, en su esfera de contribución, no podrá culpar a otros de la situación prevaleciente.

Existe evidencia creciente de que la misma participación ayuda a desarrollar la habilidad para visualizar los problemas en su contexto global. Un estudio realizado entre la población humilde de una ciudad venezolana, mostró que la habilidad individual a este respecto era bastante baja, pero con la formación de grupos, sus integrantes se preocuparon por entender su papel en el desarrollo de su comunidad.

Este resultado junto con otros semejantes muestran que la participación a través de organizaciones, puede educar al pueblo sobre el tipo de actitudes necesarias para la resolución de los problemas y así lograr una cada vez más - útil y eficaz participación.

Costos. Los costos implican que el individuo debe limitar su tiempo de otras actividades para participar activa y eficazmente en reuniones, y demás medios para informarse adecuadamente y votar, si fuese el caso, con buen juicio sobre los temas que le sometan a su consideración.

La tasa de participación política activa es generalmente muy baja, incluso en aquellas sociedades que cuentan con las estructuras necesarias y la motivación gubernamental para participar. Citaremos el caso de Yugoslavia cuya estrategia de desarrollo se basa en la participación popular y la auto-administración, en donde los "cuerpos electorales" ayudan a tomar decisiones a nivel local y se presume la presencia del pueblo en el gobierno. Pero que la realidad muestra que sólo de 7 a 15 por ciento del electorado asiste a las reuniones especiales. En algunas comunas en donde el promedio es mayor, no se supera el 30 por ciento. Semejantes situaciones se presentan en los Países Bajos, Suiza y Suecia. La abstención incluso en países altamente democráticos, como los Estados Unidos, llega a índices del 35 al 55 por ciento en las elecciones nacionales, siendo mayor aún a nivel de elecciones locales.

Aunque la mayoría de los estudios en la materia coinciden

en que las tasas de participación varían de acuerdo al tema, factores socio-económicos, tipo de estructura organizativa de la participación, etc., es manifiesto que una razón limitante de la participación política es el costo individual implícito. Es decir, el ciudadano debe aceptar una mayor responsabilidad que la que tiene actualmente y no puede ya culpar a las autoridades locales de los problemas irresueltos si tiene la oportunidad de intervenir en su resolución. Este costo es algunas veces psicológicamente muy alto para algunas personas. Una decisión sobre alternativas les genera ambivalencias y conflictos internos, especialmente si las alternativas tienen ventajas que se excluyen entre sí. Dichos conflictos, bien conocidos por el campo de la psicología, los evade el ciudadano al permitir que las decisiones las tomen otros. Algunos estudios sobre votación, muestran que cuando los electores sienten excesivo conflicto interno provocado por dos candidatos a un mismo puesto, lo más seguro es que no acudan a las urnas.

CAPITULO PRIMERO

Referéndum e Iniciativa Popular

1. Referéndum

Origen del término referéndum

Durante el Siglo XVI los representantes de ciudadanos de dos cantones que formaban parte de la Confederación Helvética, Graubunden y Valais, acudían como delegados a la asamblea federal del distrito y recopilaban la información sobre asuntos trascendentes haciéndola del conocimiento de sus electores, quienes les instruían sobre el sentido en que debían votar. A lo anterior se le llamaba *estur commissio ad audientum et referendum*.

Actualmente el término se refiere a la legislación hecha por el pueblo en forma directa y surge del intento de combinar el régimen representativo con la legitimidad democrática.

Definiciones y clasificaciones

Antes de entrar en materia es necesario señalar que existen diversas definiciones y clasificaciones del referéndum.

González Uribe dice que el referéndum es "la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos". (1)

El autor mencionado lo clasifica en: referéndum legislativo, que reviste la mayor importancia; consultivo, que somete al pueblo al principio imperador de las leyes; de veto, para la aprobación final de una ley; y de ratificación, cuando una vez aprobada una ley por los medios tradicionales, se pide su aceptación al pueblo.

Bidart Campos define el referéndum como "toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, constitución, reformas, decisiones políticas o de gobierno, etc." (2) y lo clasifica en consultivo, decisorio, obligatorio y facultativo.

García Pelayo define el referéndum como "el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias". (3) y lo clasifica en obligatorio, facultativo, de ratificación o sanción y consultivo.

Carl Schmitt considera que existen solo tres tipos: obliga-

- (1) González Uribe, Héctor, Teoría Política Editorial Borná
- (2) Bidart Campos, Derecho Constitucional
- (3) García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado Madrid 1953

torio para determinadas clases de leyes; general oblitatorio; y facultativo y lo define como "la votación popular sobre - confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo. (1)

Bielsa define al referéndum como "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 legales". (2) y no lo clasifica.

Diego Valadez, define al referéndum a la vez que los distingue del plebiscito. Interesa a este estudio particularmente porque no sólo se les tiende a confundir en la doctrina con el mismo uso, sino que el plebiscito es considerado doctri--nalmente y en la práctica como un instrumento de la democra--cia semi-directa, y es nuestra opinión que no sólo no perte--nece a esa, sino que además es y se ha manejado como un me--dio de manipulación de la voluntad del electorado por parte de algunos gobernantes. "El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular cuya finalidad es la de implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo. Se diferencia del plebiscito en la materia ya que este último se refiere esencialmente a cuestiones de carácter político".(3)

El mismo autor hace una enumeración exhaustiva de la clasifi--cación encontrada en la doctrina respecto al referéndum:

- (1) Schitt Carl, Teoría de la Constitución
- (2) Bielsa, Derecho Constitucional
- (3) Valadez, Diego, ponencia: La Incorporación del Referéndum al Derecho Electoral II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional.

- Consultivo. Se somete al electorado alguna cuestión sobre la que se desea saber si es conveniente legislar.
- Ratificación. Se somete al electorado un texto, generalmente de contenido legislativo, para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.
- Constituyente. Se refiere a un tema sobre la organización constitucional del Estado que de aprobarse se enmarcará en el cuerpo de la Constitución.
- Legislativo. Se refiere a un tema sobre legislación ordinaria.
- Obligatorio. La principal característica de éste es que algunas materias deben, para tener carácter de ley, ser aprobadas en referéndum. Generalmente un cuerpo de ley establece las materias sujetas a esta obligación.
- Facultativo. A diferencia del anterior, por medio de ésta, algunas materias pueden ser objeto de referéndum bajo dos condiciones: que lo solicite el electorado de acuerdo con normas previstas, o

que las autoridades convoquen su celebración. En ambos casos, el resultado puede tener carácter consultivo u obligatorio para las autoridades, de acuerdo a las normas previstas para el efecto.

- Constitutivo. El resultado positivo de éste da lugar a la incorporación en ley.
- Abrogativo. A diferencia del anterior, se retira una medida legislativa que estaba vigente.
- Sucesivo. Se realiza con posterioridad inmediata a la opinion-votación del Poder Legislativo.
- Preventivo. Se realiza con anterioridad al pronunciamiento del Poder anteriormente mencionado.
- General. No se hace referencia expresa de algún tema o materia negada a la consideración popular.
- Especial. Se reservan algunas materias a la competencia de órganos especializados o bien, se instituye el referéndum para ciertas materias exclusivamente.

Diferencia entre reférendum y plebiscito

La principal diferencia entre estas dos fórmulas es la materia sobre la cual se pronuncia el electorado. Antes de estã blecer estas diferencias es necesario conocer qué es el plebiscito.

Origen del término "plebiscito"

En la antigua Roma se designaba con el término "plebiscito" a las resoluciones tomadas por el pueblo o plebe en una asamblea especial. Consistía en una votación a cargo de los plebeyos cuya resolución constituía un acuerdo obligatorio sólo a los plebeyos.

Definición de plebiscito

García Pelayo define al plebiscito como "la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica". (1)

(1) García Pelayo, Manuel Opus cit.

Tambaro considera que "el Plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades; adhesión a una determinada forma de gobierno; designación de la dinastía o de la persona que independientemente de su sucesor haya de regirle; decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa". (1)

Xifra Heras expresa que "Los plebiscitos afectan frecuentemente a cuestiones de índole territorial (agregación, segregación o fusión de territorios) y a materias relativas a la conservación o modificación de la forma de gobierno..." (2)

Hauriou y Duverger consideran el plebiscito como "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)". (3)

Burdeau estima que "el plebiscito es la desviación del referéndum que se produce en las dictaduras de hecho o cesarismos empíricos, que lleva siempre a la abdicación total por parte

- (1) Tambaro, Saggidi Dirittoe Política Costituzionale, citado por Ossorio y Florit Manuel, en Plebiscito, Enciclopedia Jurídica OMEBA Argentina 1976 Tomo XXII P. 373
- (2) Xifra Heras, Jorge Curso de Derecho Constitucional 2a. Edición BOSCH Casa Editora 1957 Tomo I Barcelona
- (3) Hauriou y Duverger citados por Xifra Heras, Jorge Opus cit.

del pueblo, que se entrega totalmente a la voluntad de un jefe o de un grupo político..." (1)

Para Biscaretti di Ruggia "el Plebiscito es siempre un acto excepcional y extraordinario vinculado sólo a problemas de hecho relativos a la estructura esencial del 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". (2)

De las definiciones citadas destacan las siguientes diferencias y notas características de cada una de las instituciones. En el referéndum predomina el aspecto jurídico, al referirse a la votación popular de un acto normativo, es objeto de materia constitucional.

El referéndum se presenta con mayor frecuencia y es utilizado como instrumento de participación directa de los ciudadanos en las democracias modernas o representativas.

(1) Burdeau, Georges citado por Xifra Heras, Jorge Opus cit.

(2) Biscaretti di Ruffia, Pablo citado por Xifra Heras, Jorge Opus cit.

En el plebiscito en cambio, destaca el aspecto político ya que el pronunciamiento popular se realiza sobre hechos excepcionales no previstos constitucionalmente.

Una vez establecidas las diferencias entre referéndum y plebiscito, a la luz de las definiciones del primero, destacan varias notas que permiten distinguir que se trata de un acto de votación universal, sobre materias que generalmente formarán cuerpo de ley de ser afirmativa la respuesta de la mayoría electoral, o que lo contrario dejará de aplicarse si es negativa; su celebración puede ser periódica de acuerdo a dos condiciones: que sea obligatoria o que sea facultativa, ésta a su vez tiene otras dos condiciones: que la autoridad lo convoque o que un número de ciudadanos lo solicite; el resultado positivo puede tener efectos consultivos o constitutivos.

2. Iniciativa Popular

La iniciativa es el derecho de proponer resoluciones legales que conlleva de lograr mayoría, la obligación del voto trasladado de la asamblea legislativa al electorado directamente. "Consiste en la transmisión de la potestad

de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o formación de ley formal a una determinada fracción del - cuerpo electoral" (1). La iniciativa popular puede ser simple o formulada. Es simple cuando aparece como una mo ción encaminada a influir en el ánimo de los legisladores o ejecutivo acerca de la necesidad de regular una situa - ción determinada o crear una ley, es decir, se propone la materia a legislar y no un cuerpo de ley. Es formulada cuando se propone, en cambio, una ley o reglamento comple tamente elaborado.

Dicho en palabras llanas, la iniciativa popular es el de - recho del cuerpo electoral de "arrancar" algo y "echarlo" a andar. Obviamente no se aplican en la iniciativa popu - lar las mismas reglas que rigen en las sesiones legislati vas. Por carecer de un recinto, la ciudadanía que desee iniciar una cuestión debe referirlo por escrito y publicar lo, así como distribuirlo de tal forma que el grueso de la población se entere de su iniciativa y esté en condiciones de aprobarla mediante su firma de adhesión o desaprobirla al negarse a suscribirla. A diferencia de lo que ocurre frecuentemente en las asambleas legislativas, la iniciati va no puede filtrarse a través de un comité especializado, posponerse o ignorarse.

(1) Biscaretti di Ruffia, Pablo, Derecho Constitucional Editorial Tecnos Madrid 1973

Condiciones de la iniciativa popular

a) Número

El ciudadano o ciudadana que desee iniciar una proposición debe haber asegurado con anterioridad a su gestión formal, la simpatía o apoyo de un considerable número de conciudadanos ya que generalmente el número requerido de suscriptores o adherentes es muy alto. La verdadera esencia de la iniciativa y su problemática es la materia posible de iniciativa y el número de adherentes. Sobre este último, los defensores de la iniciativa consideran que de 5 a 10 por ciento del electorado registrado es suficiente para mostrar un consenso popular. Sus detractores hablan de un 25 a 35 por ciento (Lo razonable para lograr su inutilización). Si el fin de la iniciativa es asegurar el voto mayoritario debe ser lo suficientemente alto para desanimar a las minorías en su intento de suscribir a las mayorías sobre algo que no desean aprobar; pero también debe ser lo suficientemente bajo para hacer de él un instrumento útil y disponible para que se propongan temas que la mayoría desearía aprobar.

b) Materia

En relación con la materia posible de iniciativa, sus defensores se apresuran a manifestar que verse desde aspectos constitucionales hasta reglamentos. Sostienen que siendo el pueblo, el creador de su Constitución, debe poder reformarla a través de la iniciativa popular y el referéndum. Continúan en su exposición que si la iniciativa sólo versara sobre leyes ordinarias, el pueblo pasaría a ser sólo un socio minoritario del Poder Legislativo y la intención de la Democracia semi-directa es proporcionarle al pueblo la posibilidad de ser responsable de la transformación de su sociedad. Afirman que esa meta no se alcanza sin la transformación de su Constitución.

3. Crítica

En este inciso se expondrán algunas de las críticas que ha formulado la doctrina. Se han englobado la iniciativa popular y el referéndum bajo el término arbitrario de "institución", con el fin de evitar repeticiones innecesarias en la exposición de la crítica tanto a favor como en contra.

Crítica en Contra

Se analiza en primer término la crítica que niega eficacia socio-política a la institución.

Inestabilidad Constitucional

Una Constitución puede ser vista desde dos ángulos: Es un marco de gobierno, una carta con instrucciones del soberano a los agentes de la soberanía. Es también una descripción de la forma de vida política adoptada por los soberanos mismos. Desde este ángulo, en cierto sentido puede considerarse como un contrato entre las unidades individuales que juntas constituyen la soberanía ya que cuando una Constitución es elaborada por primera vez por una asamblea constituyente y ratificada por la votación del pueblo, se asemeja a un acuerdo para dirimir presentes y futuros conflictos sociales. Es lógico suponer que la mayoría que ratificó la Constitución esté sujeta a cambios en el transcurso del tiempo o que la minoría que no la ratificó se convierta en mayoría y desee realizar cambios constitucionales. Es cierto que existen procedimientos enmarcados en el mismo cuerpo constitucional que permiten su reforma y este espíritu de renovación es lo que da luz a la libertad

política. Pero estas reglas de procedimiento no deben servir para hacer de la Constitución un cuerpo monolítico, -- sino un cuerpo dinámico cuyos cambios reflejen plena conciencia de los resultados. Una rigidez absoluta significaría la agonía de la soberanía, ya que el soberano no puede dentro de una democracia abdicar o retirarse de la toma de decisiones fundamentales. Hacerlo equivaldría a olvidarse del progreso social.

La inestabilidad constitucional a que se refiere esta crítica como resultado de la adopción de la institución, sería consecuencia de poner la Constitución al alcance de las masas paupérrimas para que la reformen a diestra y siniestra y acaben en poco tiempo lo que ha costado años construir. En primer lugar caerían los derechos de propiedad, le seguirían la prosperidad material, progreso industrial y de más beneficios económicos que dependen necesariamente de las garantías constitucionales. Hacerla vulnerable a una serie de cambios por parte de la población en general, equivaldría a jugar con un bebé gigante, o poner a disposición de una masa furiosa un cartucho de dinamita política, listo para ser lanzado y arruinar en un momento la labor que costó años de sacrificio, material y humano. Ven a la institución como una proposición radical que afecta

ría los intereses que tan conservadoramente han cuidado de guardar. Olvidan que la utilidad de una Constitución así como su fuerza dependen no de su rigidez artificial, sino de su adaptabilidad a las necesidades de la sociedad. Ferdinand Lasalle afirmó que en la realidad social existen dos constituciones, efectiva real y constitución escrita, la auténtica, dijo, es la primera que ha de considerarse en la elaboración de la segunda si se desea mantener un equilibrio y una situación estable. Expresa que "allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga, tarde o temprano, la constitución escrita, la hoja de papel tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes del país". (1)

La opinión pública pesa más que una Constitución escrita si su contenido no corresponde ya a las necesidades políticas que demandan los nuevos momentos. La institución no favorecerá posiblemente la estabilidad de los males que afectan a un país, no la continuación de privilegios, pero sí garantizará la estabilidad de una constitución que proporcione la protección que una sociedad democrática requiere para crecer sanamente. Los tiempos del libera-

(1) Lasalle, Ferdinand Qué es una Constitución Editorial FCE

lismo puro han pasado a formar parte de las páginas históricas, son tiempos ahora de compartir los frutos sociales. - Ninguna Constitución por rígida o flexible puede garantizar que un pueblo soberano actuará políticamente responsable en la elaboración de modelo de vida, pero sí que una sociedad justa producirá hombres justos.

Tiranía de la Mayoría

John Stuart Mill, en su Ensayo sobre la Libertad, afirmaba que ésta se basaba en un solo principio; el único propósito por el cual se puede ejercer correctamente un poder sobre cualquier miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es para prevenir que otros sean dañados, sea física o materialmente. El gobierno de una sociedad, si bien debe implicar que el individuo sea tanto controlador como sujeto de la potestad que se ejerce.

El peligro de la tiranía mayoritaria se arguye casi siempre en relación con la posibilidad con que cuente para legislar en contra de la detentación suntuaria o acumulativa de bienes materiales por parte de la minoría, y su subsecuente reparto. En términos generales temen que al poner en manos

de la mayoría la institución, abusarán del poder para restringir sus libertades individuales y de grupo.

Legislación no-científica

En las comunidades modernas, con pluralismo económico y político, la formulación de políticas gubernamentales constituye un proceso complejo y delicado, requiere de una habilidad y un conocimiento profundo de las condiciones sociales, económicas y políticas. La función legislativa no requiere menos. Ambas, la ejecutiva y legislativa necesitan además de lo anterior, un verdadero sentido de representación que sepa imprimir, en sus respectivas funciones, soluciones a las necesidades palpitantes de las mayorías.

La crítica que se alude se refiere a que la institución entregaría el proceso de legislación a una masa que tendería a crear reformas inescrupulosas y carentes de seriedad científica. Sostienen que la delicada pieza de maquinaria legislativa sólo puede ser manejada por mecánicos expertos que han desarrollado un cabal entrenamiento y asegurado una habilidad extraordinaria. Permitir que gentes inexpertas se hagan cargo de la legislación a través de la institución, dicen, reduciría al gobierno al caos y derrumbaría el edi-

ficio democrático. Se apoyan en las ventajas que representan un cuerpo de experimentados legisladores que discuten a fondo los problemas, sostienen audiencias públicas y se organizan en comités especializados. Afirman que las medidas en que intervenga la institución no sólo serán formuladas de manera popular, en contraposición con científica, sino que además estarían viciadas de origen.

Legislación radical

Esta crítica se relaciona con aquella de la tiranía de la mayoría difiere en lo político. Se teme un giro radical hacia la izquierda y se sirve de los mismos argumentos.

Debilitación en el poder de las autoridades electas

Uno de los argumentos principales en contra de la institución, no siempre explícitamente expresados, es que amenaza el control sobre el sistema político y las autoridades manijándoles de tal forma que imposibilite su buen desarrollo. Recomiendan que los gobernantes harían bien en hacer uso de la institución (referéndum), sólo en las circunstancias en que los resultados a corto plazo desplacen claramente los

peligros que entraña. Es decir, controlar la institución de tal forma que sólo sea una fachada democrática.

Política para los políticos

Esta crítica explica que son numerosos, complejos y difíciles los problemas que enfrentan los gobiernos modernos. Sólo tiene que sólo una persona que pasa gran parte de su tiempo analizándolos puede esperar conocerlos a fondo, entenderlos y emitir un juicio positivo sobre su naturaleza. Arguye que los ciudadanos ordinarios (no-políticos), no tienen ese tiempo. Afirman que a diferencia de los ciudadanos de la Atenas de Pericles, no tienen los esclavos que hagan el trabajo por ellos para que puedan dedicarse de tiempo completo a la participación en los asuntos públicos; deben trabajar para ganarse la vida y eso les deja muy poco tiempo y energía para compenetrarse en la política. Por eso, sus representantes están mejor preparados para tomar decisiones políticas, no porque necesariamente sean más inteligentes o dotados de mayor espíritu público, sino porque se les paga para que dediquen tiempo completo a los asuntos políticos.

Peligro de minorías aplastadas

Esta crítica se refiere a que los legisladores, ante una propuesta determinada, tienen cuidado de no beneficiar a una mayoría si representa peligro para una minoría. Su función de legislar para todos, les impone una responsabilidad que no tendrían los ciudadanos en un referéndum. Sopesan cuidadosamente, dicen, cada resolución y cuidan que su voto sea el reflejo de esa responsabilidad. En cambio, arguyen, en cada referéndum cada voto cuenta igual. Si existen más votos en favor que en contra, la propuesta o alternativa se acepta independientemente de que los votos a favor representen una preferencia marginal tibia y los votos en contra una oposición razonada. No es coincidencia, continúan que en muchos estados norteamericanos, por ejemplo, las legislaturas hayan aprobado leyes que prohíben la discriminación contra negros y mujeres, en tanto que los referéndums han tendido a rechazarlas. Su uso extenso en Europa Occidental, pueden dar por resultado la restauración de la pena de muerte, la restricción a la inmigración de negros orientales y a la limitación en los niveles redistributivos de impuestos.

Mayorías aisladas

Según algunos, el fin último de los procesos de decisión democráticos, no lo constituye el voto representativo de que cantidad de ciudadanos apoyan una de dos alternativas irreconciliables, sino más bien el consenso, el sentido de reunión de intereses, es decir, un acuerdo general de que un curso determinado de acción es el mejor método para promover el interés colectivo de todos los ciudadanos. Esta solución ideal, dicen, sólo puede lograrse por medio de discusiones entre gente que se conozca, respete y guste de la verdad y no de triunfalismos vanales. La verdadera discusión democrática no es competitiva; es cooperativa y heurística. Todos los que participan buscan la mejor solución posible sobre la que se puedan poner de acuerdo. "La discusión no es sólo como una guerra; también es como el amor. No sólo es una batalla de ideas; también es un matrimonio de mentes. Si una mayoría se enfrasca en una discusión con una minoría, y la discusión se conduce en un espíritu de dar y tomar, el resultado será que las ideas de la mayoría se habrán ampliado para incluir algunas ideas de la minoría". (1)

Cuando esto sucede, la voluntad de la mayoría no será la de una mayoría abstracta y aislada, considerada en sí misma como

(1) Backer, Ernest, Participatory Democracy, Canfield Press San Francisco Calif. 1971

opositora de la voluntad de la minoría. Habrá habido cierta fusión y algunos cambios habrán ocurrido. Esto no podría ocurrir con un referéndum ya que la cuestión que se plantea nunca es ¿cuál es la mejor forma de solucionar este problema?, sino ¿debemos o no adoptar la propuesta X?. La discusión siempre es antagonista - si o no. Dado el hecho de que los electores nunca pueden discutir cara a cara, la discusión se hace a través de los medios de información. Estos, tienen la libertad de imprimir o transmitir lo que a sus intereses convenga e indudablemente tienen además una gran influencia para determinar la voluntad de la ciudadanía.

Las asambleas legislativas distan mucho de ser perfectas, pero tienen varias ventajas importantes sobre la institución; sus miembros votan a favor o en contra de todas las medidas que se les presentan; discuten, investigan, refieren, retrasan, modifican, dan y toman. Sus discusiones excepcionalmente alcanzan un consenso unánime pero sus resultados pueden encontrar una mayor aceptación por parte de las minorías, en relación con los resultados de un referéndum.

Crítica a favor

A continuación se expone la crítica que favorece a la institución. Se apoya principal, pero no exclusivamente en la

corriente norteamericana de principios de siglo llamada Progresista.

Mayor legitimidad

Existen básicamente dos proposiciones a este respecto; una, que todas las decisiones políticas deben ser lo más legítimas posibles y dos, que el máximo grado de legitimación se obtiene de la participación política del pueblo en dichas decisiones.

El término legitimidad usado por los científicos políticos tiene dos consecuencias; la convicción por parte de la ciudadanía de que las instituciones y procesos que se encaminan a la toma de decisiones políticas están asentados en ley y constituyen el camino adecuado y la convicción popular de que dichas decisiones no otorgan privilegios especiales ni imponen cargas excesivas a una parte de la población.

Todo gobierno necesita el mayor grado de legitimidad que pueda obtener como condición indispensable del cumplimiento voluntario de las decisiones gubernamentales por parte de la población.

Este argumento, el más favorable a la institución, concluye que las decisiones tomadas en referéndum son las más legítimas de todas ya que el pueblo puede confiar o no en sus representantes, pero confía más en sí mismo. Por ello, una decisión en la que ha participado, o tenido la oportunidad de participar, es más legítima a sus ojos que el anuncio de una decisión por parte de sus representantes. Además contienen menos expresión de su voluntad.

Aún las personas que consideran que las decisiones políticas importantes deben ser tomadas por políticos expertos, coinciden en que al menos deben ser ratificadas en referéndum. Esto clarifica el por qué en algunas comunidades se aplica el referéndum en tratándose de reformas constitucionales. También refiere por qué un gobierno decide someter a referéndum medidas a las que no está obligado, como el caso, por ejemplo, de la Comunidad Británica cuando el partido laboral sometió a referéndum la aceptación del Tratado de Roma porque en cierta forma cedía la soberanía independiente de esa nación. Se pensó que una medida de tal magnitud sólo sería legítima si el voto directo del pueblo la aprobaba. Tal es también el caso del referéndum del gobierno socialista español para ratificar el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea.

Democracia Directa

La crítica de la democracia directa va más allá del argumento anterior, al ampliar la institución a todas las circunstancias. Establece en las sociedades modernas de masas la esencia de la más democrática de todas las formas de gobierno; el gobierno directo; ciudadanos que cara a cara se reúnen en asamblea.

Al menos por lo que se refiere a los Cantones Suizos del siglo XIII y a las Colonias Norteamericanas en donde existió un tipo de democracia directa, el referéndum fue el resultado de la complejidad cada vez mayor de los asuntos públicos en las asambleas. Es decir, el referéndum no es el otorgamiento, en esos casos, de una participación política del Estado al pueblo, sino una retención de poder por parte del pueblo soberano.

Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Richard Hofstadter y M.I. Ostrogorski, son algunos de los máximos exponentes de la corriente progresista de principios de siglo que aportaron -- nuevas teorías sobre la participación política ciudadana. Su grito de batalla era: "La curación para los males de la democracia es mayor democracia". (1) Confiaban en que la insti-

(1) Oberholtzer, Ellis Paxson. The referéndum in América. New York, Da Capo Press, 1971.

tución, daría a la ciudadanía mejores armas para combatir a las corporaciones ávidas de poder, a los mezquinos grupos de presión, a las maquinarias políticas y legislaturas débiles y corruptas. Arguían que si la institución servía para lograr que los representantes del pueblo se comportaran de manera honesta y responsable, habría cumplido satisfactoriamente su cometido, pero confiaban en que la institución sirviera para algo más que un instrumento de limpieza; para enriquecer los procesos políticos en muchos sentidos.

Decisiones políticas por medios públicos

Existe la convicción, entre un pueblo democrático, de que las decisiones públicas deben ser hechas de manera abierta y a la luz de todos. La única razón de que se hagan en forma secreta o a puerta cerrada es para esconder algo que por su naturaleza implique la seguridad nacional o algo embarazoso, como negociaciones fuera de ética, contraprestaciones o condicionamientos que rebasan en mucho las responsabilidades conferidas a un gobierno. En contraste, las decisiones por medio de la institución siempre se toman al aire libre de la verdadera democracia. Las firmas en la iniciativa, los discursos y escritos así como los resultados de las vo-

taciones son siempre de registro público, disponibles porque no tienen nada que esconder. Nada se puede hacer debajo de la mesa. Un gobierno abierto garantiza un gobierno honesto. (1)

Fin a la apatía y aislamiento

Según los progresistas, es inevitable que se produzca la apatía y el aislamiento de la ciudadanía cuando su gobierno se encuentra dominado por grupos de intereses, legislaturas comprometidas con los partidos políticos, etc. Y se preguntan, ¿si elección tras elección, el cuerpo electoral se percata de que nadie toma en cuenta su opinión, que - - quienes están en el poder no pueden solucionar sus problemas inmediatos, pero tampoco le permiten intervenir en los procesos de decisión, alguien lo puede culpar por no acudir a las urnas y manifestarse excéptico en materia política?. ¿Si las legislaturas constantemente se despreocupan de los deseos del pueblo y sacrifican el interés público por intereses de partido o de grupo, alguien puede culpar al pueblo por ver en las cámaras salas de descanso?. La Institución, dicen, tendería a acabar con esta apatía y aislamiento político al permitir al ciudadano intervenir en el proceso de

(1) Wilcox Delos Franklin Government by all the people
New York Sherbourne Press 1974

elaboración de leyes o puntos específicos que se insertarán en cuerpos de ley. Permitiría además que los votos populares se conviertan en la verdadera concepción del poder político. Una mayoría silenciosa, dicen, no beneficia a nadie, menos a sí misma. Bien vale que los gobernantes sacrifiquen un poco de su poder en aras de una ciudadanía preocupada e interesada en el quehacer político.

CAPITULO SEGUNDO

Democracia Semidirecta en Otros Países

1. Suiza

Suiza es el país que ha hecho un uso más frecuente de la democracia semidirecta. Para poder comprender la forma - en que se ha dado este fenómeno, es necesario acudir a las fuentes históricas que le dieron origen. Hemos querido -- para ello, apoyarnos en la historia de sus partidos políti - cos, piedra angular del nacimiento y desarrollo de la Ini - ciativa Popular y el Referéndum.

En el siglo XIX el Partido Radical dominaba enteramente la escena política, sólo tenía un opositor, el Partido Conser - vador Católico, cuya posición principal era la defensa de los cantones contra el federalismo. La creación del Esta - do Federal en 1848 así como la ampliación de los poderes - federales en 1874 tuvo su origen en el Partido Radical. El Partido Socialista nació propiamente con el siglo XX y se desarrolló como uno de los tres grandes después de la Pri - mera Guerra Mundial. Por ese tiempo el Radical sufrió una ruptura y como resultado surgió el Partido Agrario. Igual aconteció con el Socialista y se creó el Partido Comunista. En 1935 surge la Alianza Independiente para defender los -

intereses de los consumidores. Por último, como resultado de la creciente inmigración de extranjeros, se formaron partidos inminentemente nacionalistas entre los que destacan el Movimiento Republicano y Acción Nacional. El Conservador Católico hizo un uso amplio del referéndum a fines del siglo XIX para oponerse sistemáticamente a las reformas constitucionales y en más de 20 ocasiones exigió referéndum para leyes ordinarias en el período 1874-1900, obteniendo el apoyo popular para rechazarlas casi en su totalidad. Su creciente fuerza política motivó la incorporación de algunos de sus miembros en posiciones gubernamentales. El Partido Socialista mostró esa misma tendencia e integró también posiciones de gobierno.

Durante la década de los cincuenta, los Independientes y Nacionalistas crecieron al amparo de los votos populares. Los primeros han objetado exitosamente medidas proteccionistas en tanto que los segundos han fracasado en sus tentativas de expatriar a trabajadores extranjeros, no obstante, ha quedado en la conciencia suiza que sus futuras generaciones podrían verse sin empleo a causa de la creciente institucionalización de la mano de obra extranjera. Los Partidos Comunista y Socialista infructuosamente han promovido iniciativas sobre impuestos, seguridad social y arren

damiento de vivienda. Actualmente y a partir de la década de los sesenta, los partidos intervienen menos en los llamados populares, principalmente por dos razones, no -- existe una oposición sólida ya que los tres grandes integran el Consejo Federal que consta de 7 miembros, de la -- siguiente manera: dos Radicales, dos Demócrata-Cristia-- nos, dos Socialistas y un Demócrata Central, la otra ra-- zón es que la mitad del electorado suizo no está cerca de algún partido, sólo un 5% es militante de algunos de los tres grandes y 20% reparte su simpatía entre los tres.

Las exigencias para referéndums e iniciativas populares -- tienen ahora su origen en diversas agrupaciones civiles y encuentran un eco relativamente exitoso. Las leyes y de-- cretos que apoyan los partidos dominantes requieren fre-- cuentemente de una gran difusión y proselitismo para po-- der garantizar la mayoría popular referendaria. Existe -- siempre el riesgo de que el pueblo rechace, como ha ocu-- rrido por ejemplo en que ha votado favorablemente sobre -- nuevas funciones federales y en otra votación referenda-- ria ha negado los medios económicos para implementarlas. El pueblo suizo es muy celoso de sus libertades y de la -- libertad de sus cantones y no vacila en negar su aproba-- ción cuando le someten medidas que las restringen.

Algunos suizos consideran que deben votar con frecuencia exagerada. Los referéndums federales se suscitan cada tres meses y contienen tres o cuatro temas, existen también aquéllos a nivel local o cantonal, las iniciativas populares, que requieren cien mil firmas, que pudieron ser objeto de referéndum facultativo desde 1874 a la fecha, pero que no alcanzaron el requisito de firmas adherentes, oscila en el orden de las 1200. 85 de ellas, o 7½ lograron someterse a la votación popular, casi todas fueron rechazadas, lo cual indica de que el Estado ha tenido una sana legislación (consúltese el Cuadro 1). De los 212 referéndums obligatorios, por su importancia 206 requirieron doble mayoría para su aprobación, en otras palabras, mayoría popular y mayoría cantonal. Como se sabe, Suiza está dividida en 21 cantones y 2 medio cantones. Los resultados de dichos referéndums pueden apreciarse en el Cuadro 1, sin embargo, deseamos destacar que de ellos, 107 resultaron aprobados, 92 rechazados, 5 con mayoría popular a favor pero mayoría cantonal a favor y mayoría popular en contra (1910 y 1957). Los seis restantes se refieren a iniciativas populares. Es menester destacar que el referéndum obligatorio de 1975 mencionado, en donde la mayoría popular aprobó por 540 mil contra 490 mil y existió empate de cantones, la medida versaba sobre el otorgamiento de nuevos poderes al gobierno federal.

Por cuanto se refiere a iniciativas populares, han sido en menor número que el referéndum. De 1848 a abril de 1978, han habido 125 iniciativas; 74 de éstas llegaron a referéndum, sólo 7 alcanzaron la aprobación popular, la última en 1949. Las restantes 52 carecían de coherencia suficiente, eran inaplicables o sus iniciadores las retiraron para esperar mejores condiciones.

El Parlamento Federal tiene facultad para expedir una contrapropuesta y ha hecho uso de esta facultad en 18 ocasiones. En 7 logró el retiro del mismo número de iniciativas y retiró también sus contrapropuestas, en seis logró la aceptación de sus contrapropuestas y el retiro de las iniciativas, en cuatro se rechazaron tanto las iniciativas como las contrapropuestas (1955, 1974, 1976 y 1977), y en una, se aprobó la iniciativa sobre casinos de juego y se rechazó la contrapropuesta (1920). La experiencia que ha tenido este país en materia de iniciativa popular muestra que es extremadamente difícil inducir al electorado a su aceptación y la condición de doble mayoría dificulta aún más su función. Un ejemplo de lo anterior lo constituye una iniciativa del Partido Socialista que pedía mayores derechos para los arrendatarios de vivienda, se aprobó por mayoría popular pero se rechazó por mayoría cantonal, (1955).

El Parlamento Federal en el sometimiento al pueblo de leyes, decretos, tratados y contrapropuestas para su aprobación en referéndum obligatorio ha sido favorecido con el resultado de 100 a favor y 38 en contra o vista desde la doble mayoría 104 a favor y 34 en contra. Esto se debe a que en su preparación utiliza una extrema prudencia política, ofrece garantías a los grupos mayoritarios, establece compromisos con los minoritarios y entra al minucioso detalle legislativo, es decir, cuando se requiere mayor poder federal, establece los lineamientos exactos a los que se sujetará infranqueablemente el gobierno federal, informa qué beneficios obtendrá el pueblo de esa ampliación y en qué medida quedarán afectadas las facultades de los cantones, de tal forma que el pueblo sepa el alcance y el límite del nuevo poder.

Sobre referéndums facultativos, es decir aquéllos que mediante 50 mil firmas adherentes ponen en la balanza a medidas provenientes del Parlamento, el resultado es también favorable al gobierno. De las 85 que reunieron al requisito de firmas adherentes, 34 lograron retirar las medidas parlamentarias.

La votación a favor de tan solo 7 iniciativas y de 64 en contra, deja de manifiesto el origen minoritario de las --

mismas. Sin embargo, en algunos casos alcanzaron un buen porcentaje de la votación y el Parlamento realizó reformas legislativas que satisficieron al menos en parte los deseos de la minoría.

Para finalizar debemos resumir que los mecanismos del referéndum y la iniciativa popular constituyen una parte integral de la vida política de Suiza. El pueblo suizo es generalmente más conservador que sus representantes, ya que de otra manera, temas como reducción de jornada laboral, jubilación, impuestos a la riqueza, etc. encontrarían mayor eco por parte de las mayorías. Al estar constituida por 6 millones de habitantes, dividida religiosa, económica y lingüísticamente, el gobierno se integra en forma de coalición permanente y por ende, el proceso de gobierno implica compromisos y consultas institucionales. Como parte de este proceso encontramos el referéndum obligatorio y facultativo, y la iniciativa popular, mecanismos que se encuentran profundamente arraigados en la cultura política de esa confederación.

2. Estados Unidos

A diferencia de la Constitución Suiza, la Constitución Norteamericana no expresa la posibilidad de celebrar referén-

dum a nivel federal. Es en los Estados en donde los mecanismos estudiados tienen una amplia aplicación. Sus textos constitucionales aprueban la reforma a los mismos por parte del pueblo. El estado de Massachusetts fue el primero en reconocer ese derecho en 1788. Por lo que se refiere al uso de los mecanismos como instrumentos creadores de leyes ordinarias, no fue sino hasta 1898 que se reconoció en la Constitución del estado de Dakota del Sur. Para 1928, 20 estados más habían reconocido esa posibilidad. En la actualidad a nivel estatal existen expresamente reconocidos cuatro mecanismos: referéndum constitucional, iniciativa constitucional, referéndum sobre ley ordinaria e iniciativa sobre ley ordinaria. El primero tiene un uso más amplio que los otros tres.

El estado de Delaware es el único de los 50 estados que integran la Unión, que no somete a la votación popular sus reformas constitucionales. 5 requieren para la aprobación o rechazo de una reforma constitucional más de una mayoría simple. 2, Hawaii y Nebraska especifican que la mayoría necesaria debe ser al menos el 35% del total que acudió a las urnas.

El referéndum legislativo o de ley ordinaria, es reconocido por 39 estados. La iniciativa de ley ordinaria sólo es

reconocida en 22 estados, de éstos, 15 permiten su formulación directa y 7 la recogen en forma indirecta, es decir, una vez formulada por el pueblo, la estudia el cuerpo legislativo y tiene facultad para modificarla o desaprobarla antes de la elección referendaria. Por último - la iniciativa constitucional aunque es la menos aceptada, es reconocida y utilizada en 14 estados. Como dato adicional se estima que anualmente se celebran de 10 a 15 -- mil referéndums de ley ordinaria en 39 estados.

A nivel nacional, como lo mencionamos con anterioridad, - no existe reconocimiento del referéndum y la iniciativa - popular, sin embargo en 1977 se despertó una efervescencia política para adoptar la iniciativa de ley ordinaria a nivel federal, en base a un proyecto senatorial denominado "Abourezk" en honor a su autor, el senador por Dakota del Sur, James Abourezk. El proyecto pedía una reforma constitucional que permitiera legislar al pueblo sobre variadas materias y someter a referéndum la legislación - popular una vez que hubiere integrado el 3% del total de votos emitidos en la última elección presidencial (en --- 1978 el 3% equivaldría a 2'446,667), de firmas adherentes en por lo menos 10 estados. El proyecto no se aprobó en la cámara iniciadora.

Resulta de especial importancia el Cuadro 2 que detalla - las formas que reconocen los 50 estados de la Unión hasta 1978. El cuadro 3 nos ejemplifica el número y éxito elec toral que de 1898 a 1976 han alcanzado las iniciativas -- constitucionales y de ley ordinaria en referéndum. Esta can de este cuadro los siguientes patrones: el estado de Oregon ha hecho un uso mayor de la iniciativa con 207, le sigue California con 159, Dakota del Norte con 137, Colo- rado con 119 y Arizona con 117. La razón de una mayor in cidencia en el uso de la iniciativa por parte de estos es tados podría deberse a que se encuentran enclavados en la región occidental de los Estados Unidos, en donde el movi miento progresista echó raíces. Destaca también el hecho de que sólo un 35% de las iniciativas constitucionales -- fueron aprobadas y 38% de las iniciativas populares sobre ley ordinaria. El cuadro 4 nos clasifica ambos tipos de iniciativa de acuerdo a materias englobadas bajo: natura leza de gobierno y procesos políticos; moral pública; - fiscal; trabajo e iniciativa privada; derechos civiles; ecología y educación. Destacan varios patrones: la natu raleza de gobierno y procesos políticos representa a un - tercio del total celebrados en referéndum para iniciati- vas constitucionales y un quinto para iniciativas sobre - ley ordinaria. La materia fiscal representa 28% para las

primeras y 15.5 para las segundas. Trabajo e iniciativa privada 7.5 y 19% respectivamente. Moral pública, 13 y 15% respectivamente. Salud, bienestar y vivienda, 6 y 10% respectivamente. Derechos y libertades civiles, 3 y 3% respectivamente. Ecología, 3 y 10% respectivamente y Educación 7 y 6% respectivamente. Veamos algunos ejemplos:

Gobiernos y procesos políticos:

Iniciativa constitucional sobre sufragio femenino, 68% (si) aprobada. (Arizona, 1912).

Iniciativa constitucional sobre el término de jueces de distrito, 40% (si) rechazada. (Michigan, 1938).

Iniciativa de ley ordinaria sobre aumento al número de curules, 53% (si) aprobada. (Colorado, 1932).

Materia fiscal:

Iniciativa constitucional sobre aumento al impuesto al trabajo, 28% (si) rechazada. (Michigan, 1976).

Iniciativa constitucional sobre retiro de financiamiento a la educación pública a partir de impuestos a la propiedad, 38% (si) rechazada. (Oregon, 1972).

Iniciativa de ley ordinaria sobre imposición al consumo - de gasolina para la creación de un fondo para el mejoramiento de vías de comunicación, 61% (si) aprobada. (Montana, 1926).

Trabajo e iniciativa privada:

Iniciativa constitucional para prohibir la precondition - de afiliación sindical al empleo, 55% (si) aprobada. (Arkansas, 1944).

Iniciativa de ley ordinaria sobre regulación de energía - eléctrica y aumento al precio, 25% (si) rechazada. (Massachusetts, 1976).

Iniciativa de ley ordinaria para permitir y regular quiro práctica, 54% (si) aprobada. (Montana, 1918).

Moral pública:

Iniciativa constitucional para establecer una lotería es- tatal, 31% (si) rechazada. (California, 1964).

Iniciativa constitucional para prohibir la venta de bebidas alcohólicas, 53% (si) aprobada. (Arizona, 1914).

Iniciativa de ley ordinaria para autorizar a los médicos a practicar abortos necesarios, 23% (si) rechazada. (Dakota del Sur, 1972).

A partir de 1950 ha habido una marcada tendencia en el uso de iniciativas sobre derechos civiles y libertades civiles, algunos ejemplos la ilustran:

Iniciativa constitucional para retirar las garantías de igualdad femenina ante la ley, 28% (si) rechazada. (Colorado, 1976).

Iniciativa constitucional para prohibir el acarreo de alumnos negros y blancos con el fin de lograr la integración racial en el sistema de educación pública, 69% (si) aprobada. (Colorado, 1974).

Iniciativa de ley ordinaria sobre pena de muerte en caso de homicidio con todas las agravantes, 68% (si) aprobada. (Washington, 1975).

Otra materia que frecuentemente es uso de iniciativas en mejoramiento ambiental o ecología. Las propuestas versan sobre la regulación o prohibición de instalaciones de --- energía nuclear, uso de envases no desechables, etc.

El caso que posiblemente muestra la fuerza que tienen las iniciativas en los estados de la unión americana, puede - ser aquella que se originó en Colorado en 1972 para prohibir al estado recaudar mayores impuestos, solicitar préstamos o arrendar inmuebles públicos para subsidiar los -- Juegos Olímpicos de Invierno de 1976. Logró la acepta---ción popular con un 59% (si), y los juegos tuvieron que - celebrarse en Innsbruck.

El cuadro 5 nos muestra el porcentaje de éxitos electorales alcanzados por iniciativas constitucionales e iniciativas de ley ordinaria de origen popular y de origen de - las legislaturas. Destaca el hecho de que el cuerpo electoral aprueba con mayor frecuencia las medidas iniciadas por las legislaturas en la siguiente proporción: 61% contra 37% en materia constitucional y 60% contra 32% en materia de ley ordinaria. Esto nos lleva a considerar que la legislación popular no constituye una alternativa o -- reemplazo de la democracia representativa sino un auxi---liar útil y un contrapeso de su maquinaria básica.

3. Francia

El cuadro 6 sobre referéndums a nivel mundial, ilustra el número y naturaleza de los referéndums habidos en Francia con anterioridad al siglo XX. Nos interesa destacar la actividad democrática semidirecta a partir de 1945 a la fecha.

La cuarta República Francesa surge a partir de un proceso de referéndum celebrado en octubre de 1945 y mayo de 1946. Esta última fecha marca la derrota del texto constitucional sometido a la consideración popular y una vez reelaborado en octubre del mismo año se aprueba por escaso margen. Un nuevo referéndum se lleva a cabo para crear la Quinta República y una nueva constitución y esta vez recibe una amplia mayoría popular. Como consecuencia se fortalece la presidencia de Charles de Gaulle y se debilita el Parlamento. La nueva constitución expresa en su artículo 11 que el Presidente está facultado para someter a referéndum cualquier ley sobre la organización de las autoridades. Su artículo 39 requiere que las reformas constitucionales sean aprobadas por el Parlamento y confirmadas ya sea por referéndum popular o por mayoría de 3/5 partes del Congreso. De Gaulle aprovecha la facultad contenida en este artículo y somete a referéndum su decisión de estable-

cer un gobierno provisional en Argelia y evade al Congreso. El efecto de ese referéndum fue eminentemente plebiscitario ya que le permitió actuar libremente en las negociaciones subsiguientes. Más adelante lo volvió a utilizar a efecto de aprobar su reforma constitucional de elegir directamente al Presidente de la República. Estamos en presencia de un caso típico de plebiscito disfrazado de referéndum o más bien de un gobierno por plebiscito. De aquí nuestra discrepancia de no considerar al plebiscito como una forma de democracia semidirecta. De Gaulle gozó de un enorme poderío gracias al referéndum pero también dimitió por su causa al condicionar su permanencia en el poder al resultado positivo de un referéndum sobre reformas al senado; la respuesta fue no. Desde entonces a la fecha sólo ha habido un referéndum en abril de 1972 sobre la ampliación de la Comunidad Económica Europea.

4. Australia

Después de Suiza y Estados Unidos, este es el país que -- hace un extenso uso del referéndum y la iniciativa popular. Al igual que ambos, es una federación. En 1901 las Colonias Unidas de Australia acordaron en su conjunto --- unirse en el "Commonwealth" de Australia, por medio de -- una constitución escrita que especificaba los poderes del

gobierno del "Commonwealth" y de los estados. Dicha constitución reconoce el referéndum sólo para reformas constitucionales. De 86 intentos para iniciar reformas constitucionales en el período de 1910 a 1974, 54 se suspendieron antes de llegar a las urnas; de las 32 que llegaron, 5 fueron aprobadas solamente, tres de ellas versaban sobre la asunción de deudas de los estados por parte del gobierno federal; acuerdos financieros entre los integrantes de la federación; y ampliación del poder federal en materia de servicios sociales. La mayoría versaba sobre ampliación a los poderes federales. La votación requiere doble mayoría. El último referéndum de que tenemos noticia se celebró el 8 de diciembre de 1973 y versaba sobre una iniciativa para dotar mayor poder al gobierno federal en materia de control de ingresos y precios. Obtuvo la mayoría popular necesaria pero la mayoría estatal rechazó la iniciativa. Se advierte en esta materia un conservadurismo por parte del pueblo y los estados. El cuadro 6 no contempla la experiencia referendaria de este país.

5. República de Irlanda

La Constitución de 1937 contempla cualquier reforma a su cuerpo, con la condición de que sea aprobada por mayoría

parlamentaria y por referéndum facultativo. Contempla -- además la posibilidad de someter a referéndum obligatorio, temas de legislación de "importancia nacional". Bajo esta permisión se han celebrado referéndums sobre sistema electoral, sufragio a los 18 años y membresía al Mercado Común Europeo. El cuadro 6 nos enumera los 7 que han habido.

6. Italia

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial sucumbieron tanto el régimen fascista como la monarquía en Italia. Esta última se eliminó por medio del referéndum de 2 de junio de 1946 con 12'717,913 contra 10'710,284 votos. La participación del electorado registrado fue de 89%. Contena la alternativa de crear una Asamblea Constituyente la cual formuló la Constitución de 1 de enero de 1948, que contempla el referéndum sobre reformas constitucionales y leyes ordinarias. Las bases para solicitar un referéndum sobre reforma constitucional parecen ser muy complicadas ya que nunca se ha solicitado ninguno. Se requiere la firma -- adherente de 500 mil electores, o que lo soliciten cinco regiones consejales; además debe ser aprobada por el Parlamento. En materia de ley ordinaria, las bases son las mismas, pero no pueden versar sobre materia fiscal, presu

puestral, de amnistía o tratados internacionales. Solamente se han celebrado dos referéndums, el de 12 y 13 de mayo sobre la Ley de Divorcio que fue aprobada y el de 11 de junio de 1978 en el que se planteó la permanencia de dos leyes, una sobre financiamiento a los partidos políticos y la otra sobre antiterrorismo, ambas se ratificaron. Destaca de la experiencia italiana su participación política en las urnas como una de las más altas: 90 por ciento.

7. Suecia

El procedimiento de referéndum se introdujo en este país por una reforma constitucional en 1922. A diferencia de los sistemas constitucionales expuestos, al referéndum sueco es consultivo. Permite recoger la opinión del electorado por medio de una ley específica que para cada referéndum debe promulgar el gobierno. Sólo se han celebrado tres referéndums de esta naturaleza. En 1922 sobre prohibición de alcohol que fue rechazada; en 1955 sobre circulación a la derecha, también rechazada y en 1957 que se presentó bajo la forma de tres alternativas sobre pensión a jubilados y ninguna alcanzó la mayoría necesaria por lo que no se llegó a una conclusión inmediata sino hasta un año después cuando el gobierno elaboró su propia ley, basada en las alternativas mencionadas.

CAPITULO TERCERO

La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano

- I. Consideraciones preliminares
- II. Gobierno y Administración del Distrito Federal en -
México.
- III. Perspectiva de la democracia semidirecta en el Dis-
trito Federal.

- I. Consideraciones preliminares.

De acuerdo con la reforma constitucional al artículo 73 -
fracción VI, de 1977, el Congreso de la Unión está facul-
tado para legislar, en lo relativo al Distrito Federal, -
conforme a las siguientes reglas:

"Segunda. 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, con
forme al procedimiento que la misma señale".

Esta disposición constitucional incorpora a nuestras ins-
tituciones políticas dos de los mecanismos característi-

cos de la democracia semidirecta.

De acuerdo con el cuadro de clasificación del referéndum - visto en el capítulo primero de la segunda parte, el mecanismo a que se refiere el artículo 73 de la Constitución - Mexicana tiende a la implantación del referéndum legislativo, constitutivo, especial y local.

Se incorporan al final de este capítulo, por el interés -- que representan para la amplia comprensión del mismo la -- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, capítulo quinto y sexto; y la Iniciativa de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular para el Distrito Federal. Al citarse se harán como Ley Orgánica e Iniciativa de Ley, respectivamente.

Cabe señalar que hasta la fecha ni la Iniciativa Popular", ni el Referéndum han sido practicados en ocasión alguna en el Distrito Federal.

- II. Gobierno y Administración del Distrito Federal en - México.
- 1. Función Legislativa.

La función legislativa en el Distrito Federal queda atribuida por la Constitución General de la República al Congreso de la Unión, otorgándole a este órgano legislativo federal, la atribución legislativa local en el ámbito -- del Distrito Federal. Es decir funciona como legislatura local de la Ciudad de México. (1)

El artículo 74 fracciones IV y VI otorga a la Cámara de - Diputados algunas atribuciones exclusivas como son: "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de -- Egresos" del Departamento del Distrito Federal, revisar la cuenta pública correspondiente y "otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le someta el Presidente de la República".

2. Función Ejecutiva - Administrativa.

De acuerdo con el artículo 73 constitucional base 1a. de la fracción VI, el gobierno del Distrito Federal lo ejerce el Presidente de la República por conducto del órgano que

(1) Cfr. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición. México, Editorial PAX, p. 438, 1973.

determina la ley respectiva. Esta ley es la Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 89 fracción II faculta al Presidente de la República para nombrar o remover libremente al gobernador, - del Distrito Federal. Sin embargo el título que concede - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo quinto así como en la del propio Departamento del Distrito Federal y su reglamento interior correspondiente es el de jefe de Departamento. El concepto de regente se encontraba en la ley orgánica de 1970 en su artículo primero como uno de varios nombres que podía recibir dicha figura.

El gobierno y la administración del Distrito Federal recae en un departamento organizado conforme a la estructura que le asegura el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que es desagregada por el reglamento interior de fecha 14 de enero de 1984 y en la propia Ley Orgánica. Según reformas introducidas a ésta el 16 de diciembre de 1983 dicha estructura fue modificada al señalar en su artículo 3o. que el jefe del Departamento se - - auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de las si--- guientes unidades administrativas: Secretaría General de -

Gobierno, Secretaría General de Planeación y Evaluación, Secretaría General de Obras, Secretaría General de Desarrollo Urbano, Secretaría General de Desarrollo Social, Secretaría General de Protección y Vialidad, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y las delegaciones.

La Ley Orgánica no sólo regula la estructura administrativa aludida sino la división territorial del Distrito, lo relativo a su patrimonio, así como lo relacionado con los órganos de colaboración vecinal y ciudadana y las formas de participación política de los ciudadanos del Distrito Federal.

2.1 Instancias y Mecanismos de Participación Ciudadana.

Actualmente, existen en el Distrito diversas instancias de colaboración vecinal y ciudadana, así como diferentes mecanismos de participación política de los ciudadanos, en los asuntos relativos a esta entidad.

La colaboración vecinal y ciudadana incide en la función ejecutiva en tanto que los mecanismos de participación política en la función legislativa y ejecutiva.

2.1.1 Instancias de participación ciudadana y colaboración vecinal.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, son instancias participativas organizadas en forma piramidal, -- en cuya base se encuentran los comités de manzana y en la cúspide del Consejo Consultivo. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica los Comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, son órganos que existen en cada una de las delegaciones en tanto que el Consejo Consultivo es un órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal.

a) Comités de Manzana.

De acuerdo con el artículo 70 fracciones I y II del nuevo reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, los comités de manzana se integran por elección popular, - mediante convocatorias delegacionales; contando con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales.

b) Asociaciones de Residentes.

De acuerdo con el artículo 45, III de la Ley Orgánica y -

70, IV y V del reglamento interior, los jefes de los comités de manzana integran en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, las correspondientes asociaciones de residentes de las delegaciones. Cada una de estas asociaciones elige su directiva, compuesta de un presidente, un secretario y tres vocales. El artículo 46 de la Ley Orgánica establece que tanto los comités de manzana como las asociaciones de residentes "prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos".

c) Juntas de Vecinos.

De acuerdo con el artículo 45, II de la Ley Orgánica y el artículo 70, VI y VII del reglamento interior, en cada una de las 16 delegaciones existe una junta de vecinos integrada con la participación de las directivas de las asociaciones de residentes de la delegación respectiva. Estas juntas se integran a su vez por un presidente, un secretario y tres vocales, electos en asamblea que al efecto lleven a cabo todos los presidentes de las asociaciones de residentes.

El artículo 47 de la Ley Orgánica faculta a las juntas de vecinos a recibir información mensual sobre prestación de servicios públicos; proponer al delegado medidas para mejorar dicha prestación; opinar y proponer soluciones sobre servicios educativos; opinar sobre medidas administrativas de sus delegados; informar al Consejo Consultivo de problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan sido resueltos; informar al propio consejo y al delegado del estado que guarden los monumentos arqueológicos, escuelas, plazas, parques, panteones, bibliotecas, mercados y en general aquello que interese a la comunidad y proponer adiciones y modificaciones a los mismos.

d) Consejo Consultivo.

De acuerdo con el artículo 45 fracción IV de la Ley Orgánica el Consejo Consultivo es un órgano colegiado de consulta integrado por los presidentes de las juntas de vecinos de cada una de las delegaciones. Sesionar en forma ordinaria, de acuerdo con la ley el reglamento interior, por lo menos una vez al mes, además de cuantas extraordinarias sean necesarias; estas sesiones son públicas. En la primera el propio Consejo Consultivo nombra presidente y suplente, mediante cédula de votación entre sus miembros, en la segunda se eligen comisiones de trabajo.

La propia Ley Orgánica establece las atribuciones de este consejo, destacándose las siguientes: colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal, para la debida administración y la eficaz prestación de los servicios públicos; proponer al mismo Jefe del Departamento, proyectos de ley y reglamentos, opinar sobre los nuevos proyectos o sobre reformas o derogaciones de los ya existentes; informarle de las deficiencias que observe en la administración; proponer la creación de nuevos servicios públicos o que los que sean prestados por particulares pasen a serlo del Departamento, o a la inversa.

Cuenta con cuatro comisiones de trabajo, de legislación y reglamentos, de administración y servicios, de acción cívica y social, y de justicia y práctica fiscales.

Las instancias de colaboración ciudadana inciden directamente, como se mencionó, con la función ejecutiva, sus miembros duran en su encargo tres años, sin que puedan ser electos para el período inmediato.

Del análisis sobre la organización y funcionamiento, de la experiencia que se deriva de sus actividades prácticas se deduce que hasta la fecha no han sido lo suficientemente -

atractivas para involucrar a la mayoría de la población. Tal vez ésto se deba a que sus atribuciones y funciones operan a nivel consultivo y de opinión, recayendo la autoridad decisoria y ejecutiva en el delegado correspondiente. Dichos órganos en suma "han sido de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser un órgano de mera consulta, su actividad principal ha sido meramente protocolaria..." (1)

2.1.2. Mecanismos de Participación Política Ciudadana.

Los mecanismos de participación política ciudadana introducidos en la Constitución Mexicana en 1977, el referéndum y la iniciativa popular afectan la función legislativa ya que las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión pueden ser objeto de iniciativa popular o de referéndum afectan también la función ejecutiva, por cuanto que también pueden ser objeto de iniciativa popular o de referéndum los reglamentos que expida el Titular del Ejecutivo Federal, un ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución, en lo que se refiere al Distrito Federal.

(1) Cfr. Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", 3a. Edición, Porrúa 1979, p. 146.

a) La Iniciativa Popular.

De acuerdo con el Artículo 53, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Departamento de Iniciativa Popular se define legalmente como "un método de participación directa de -- los ciudadanos o derogación, de ordenamientos legales y - reglamentos relativos al Distrito Federal". Su objeto es pues proponer la creación, modificación o derogación de - leyes y reglamentos.

El Artículo 55 de la Ley Orgánica establece que este mecanismo de participación política corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal, pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, "...si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos (firmas), dentro de los que - deben quedar comprendidos, al menos, cinco mil ciudadanos por cada una de las dieciseis delegaciones en que está -- dividido el Distrito Federal.

La iniciativa de Ley es más clara en su definición de este mecanismo, pues en su artículo segundo establece que por - iniciativa popular se entiende la participación directa -- de cuando menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 -- delegaciones del Distrito Federal, que en total integran -

un grupo no menor de 100,000 ciudadanos, para proponer -- la formación, modificación o derogación de leyes y reglamentos de dicha entidad.

La misma Iniciativa de Ley en su artículo sexto establece las materias sobre las que pueden ser objeto de iniciativa popular: ordenamientos legales y reglamentos sobre -- desarrollo urbano; policía y tránsito; vialidad y transporte; agua potable y saneamiento; limpieza pública, contaminación ambiental y preservación del entorno ecológico; y colaboración vecinal y ciudadana.

Con referencia a las leyes, se deberá estar conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

En el caso de reglamentos conforme al Artículo 89 fracción I de la Constitución.

b) Referéndum.

De acuerdo con el Artículo 53 párrafo primero de la Ley Orgánica, el Referéndum se define legalmente como "un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos --

del D.F.". El artículo 2o. de la Iniciativa de Ley adjunta establece que se entiende por referéndum el proceso de consulta, por medio de voto universal, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal sobre la formación, modificación o derogación de las leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal.

El objeto de este mecanismo es por tanto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamiento legales y reglamentos.

Corresponde iniciar el Referéndum sobre ordenamientos legales exclusivamente al Presidente de la República y a las -- Cámaras de Diputados y Senadores. La Cámara de Diputados - requiere el pedido de una tercera parte de sus miembros para su inicio, la de Senadores requiere el pedido de la mitad de sus miembros.

En el caso de reglamentos, el procedimiento legal de Referéndum corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República.

En cuanto a su substanciación, en lo relativo a leyes, ésta se obtendrá una vez aprobada la ley por el Congreso de la -

Unión, previamente a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación.

El resultado del Referéndum tiene pues efectos vinculatorios.

Tratándose de reglamentos, se substanciarán una vez formulado el proyecto correspondiente y su expedición por el Poder Ejecutivo, al igual que el anterior también tiene efectos vinculatorios.

De acuerdo con el artículo 58 párrafo primero de la Ley Orgánica el Referéndum es obligatorio, cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pueden tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del D.F. y corresponden a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

De acuerdo con el párrafo segundo de ese mismo artículo, es facultativo, cuando las leyes y los reglamentos en proceso, por el contrario, no reúnan las características antes referidas. En cuyo caso queda a juicio del Poder Ejecutivo y de las Cámaras del Congreso de la Unión, ordenar o no la práctica del Referéndum.

Según el artículo sexto de la Iniciativa de Ley "La modificación o derogación de los ordenamientos legales y los reglamentos sobre dichas materias (que son iguales que las de la iniciativa popular) sólo será objeto de Referéndum obligatorio cuando las disposiciones propuestas reformen de manera esencial los ordenamientos vigentes. En caso -- contrario el Referéndum será facultativo".

Los ordenamientos legales y reglamentos relativos a la Hacienda Pública y a la materia fiscal, no son objeto de Referéndum obligatorio.

Aun cuando se cumplan los supuestos para la procedencia -- del Referéndum obligatorio, los Poderes Legislativo y Ejecutivo pueden determinar "los casos concretos de notoria -- inconveniencia del despacho de un Referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además para fundar sus juicios, las razones de tipo jurídico, económico y social, que funden su negativa". De acuerdo con el párrafo tercero del artículo -- aludido, en estos casos y tratándose de leyes, si se deniega el Referéndum por alguno de los Poderes, no podrá ser -- planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año a la fecha de la negativa (Artículo 58 de la Ley -- Orgánica).

•

En todos los casos, los procedimientos de Referéndum deberán iniciarse con previa información y difusión del contenido y características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del Referéndum, esta difusión deberá abarcar un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de instalación formal del Referéndum.

Así se encuentran concebidos, en términos generales, estos dos mecanismos de participación política ciudadana. En el siguiente inciso se estudiará y planteará su incorporación efectiva al sistema de vida democrática del Distrito Federal.

III. Perspectivas de la democracia semi-directa en el Distrito Federal.

Aun cuando las instancias de participación ciudadana no -- constituyen instrumentos de la democracia directa, si pueden influir en las decisiones que toman las autoridades y en tal sentido se convierten en órganos auxiliares de la -- administración. Sin embargo en el caso específico del Distrito Federal podrían ampliarse las facultades y atribuciones de estas instancias para dotarlas de poder de decisión y vigilancia.

Existe una propuesta de creación de una Asamblea Cívica -- del Distrito Federal y de Asambleas Cívicas Delegacionales presentada por el doctor Pedro Zorrilla Martínez (1) y que a grandes rasgos consiste en un órgano con representantes electos en sufragio universal con facultades de decisión y vigilancia y no sólo de consulta y opinión, no legislativo aunque quizá sí con competencias para elaborar reglamentos.

Las Asambleas Cívicas Delegacionales contarían con facultades de decisión, no ejecutivas, en materias de interés predominante para los vecinos de la delegación. Ciertas decisiones serán objeto de compartimiento de responsabilidades entre funcionarios desiguales y las asambleas de representantes populares.

Algunas materias podrían ser seguridad pública, salud e higiene, ecología, limpia, transporte público, asentamientos humanos, usos del suelo, recreación y cultura, parques públicos, prestación de servicios públicos, entre otras.

Por lo que se refiere a los mecanismos de participación política, su regulación legal secundaria es incompleta por lo que se han convertido en "derechos meramente decorativos y sin operancia para los ciudadanos del Distrito Federal"(2).

(1) Cfr. Zorrilla Martínez, Pedro, Democratización y Descentralización en el Departamento del Distrito Federal, Revista Mexicana de Justicia PGR, Vol. 1 No. 4, Oct.-Dic. 1983.

(2) Acosta Romero, Miguel. Opus Cit. p. 152.

La aprobación por parte del Congreso de la Unión de una -- Ley de la materia podría y debería subsanar dicha falla -- así como modificar la Ley Orgánica del Departamento del - Distrito Federal en su capítulo sexto retirando lo referente a dichos mecanismos y formular un reglamento para su -- implementación.

Consideramos de alta prioridad instituir nuevos causes participativos y específicamente del Referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal porque informan, educan y por ende politizan a la comunidad, contribuyendo a fortalecer la organización democrática de la ciudad.

Con la implantación de estos mecanismos pueden verse alentados la participación colectiva como una forma de solidaridad social y el reconocimiento de la responsabilidad de cada ciudadano en lo individual y en lo colectivo.

Los temas o materias objeto de Referéndum o iniciativa popular deben ser las mismas que contempla la Iniciativa de Ley, al menos en su inicio, de ser restringidas podrían -- convertirse en instrumentos de manipulación y control.

CONSIDERACIONES FINALES

Hemos abordado a lo largo de esta tesis el estudio del referéndum y la iniciativa popular como medios para ampliar los cauces democráticos del ciudadano en el Distrito Federal, para el logro de un fin: el mejoramiento de su condición de vida.

El Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, inciso b), considera a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Dado que la participación política debe tener como fin el bienestar o desarrollo, es necesario ampliarla hacia la progresiva intervención en la toma de decisiones y en su ejecución en la totalidad de los órdenes de la vida social.

La participación por sí sola puede motivar actitudes y comportamientos que promuevan el incremento en los índices de desarrollo. Por ser la participación un fenómeno

que implica esfuerzos es necesario que el gobierno la pro
mueva a través de un mayor acercamiento con el ciudadano.

Efectivamente la participación requiere tiempo y responsa
bilidad por parte del ciudadano y por ello se requieren -
campañas intensas que lo motiven a interesarse. Sólo si-
el gobierno está convencido de las bondades de la apertu-
ra aludida, podrá existir en el Distrito Federal mejor --
armonía de convivencia y responsabilidad ciudadana, des--
cargando el peso que actualmente tienen las autoridades.

La ciudadanía que cuente con la facultad de intervenir ac
tivamente en la resolución de los problemas que le aque--
jan no podrá culpar a las autoridades de la falta de solu-
ción a los mismos.

Necesario será que tanto las autoridades, partidos políti
cos, organizaciones sociales y demás, coadyuven a impul--
sar los esfuerzos que requiere la democracia.

El referéndum y la iniciativa popular son solo dos mecan
ismos, pero se requiere sobre todo el espíritu cívico y la-
concientización democrática para echarlos a andar.

El Distrito Federal superó por mucho la capacidad de unos cuantos para gobernarlo. Creemos necesario repartir la carga para con ello entrar en una etapa renovadora que -- conlleve a disfrutar mayores índices de desarrollo y ---- bienestar.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO V

De los órganos de colaboración vecinal
y ciudadana

Artículo 44. Los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y en los reglamentos respectivos.

Artículo 45. En cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

I. En cada manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos, entre ellos se designará, en forma directa, al Jefe de Manzana;

II. En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacio-

nal, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes;

III. En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo, y

IV. En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de -- Vecinos. Los suplentes de estos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios.

Artículo 46. Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos.

Artículo 47. Son atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos:

I. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente;.

II. Proponer al delegado, las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir nuevos servicios;

III. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, - - históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés.

IV. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;

V. Dar opinión al delegado, sobre las medidas administrativas de las delegaciones; conocer los problemas que afectan -- a sus representados y proponer las soluciones conducentes;

VI. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus -- actividades;

VII. Cooperar en los casos de emergencia, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

VIII. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;

IX. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

X. Recibir contestación y explicación suficiente sobre - sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente, y

XI. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

Artículo 48. La integración de las Juntas de Vecinos se hará con la oportunidad necesaria para que el Consejo -- Consultivo pueda a su vez, integrarse y funcionar dentro del término que fija su reglamento.

Artículo 49. En la primera sesión que celebre el Consejo Consultivo, después de su integración, designará de entre sus miembros, mediante cédula de votación, un presidente y su respectivo suplente.

Artículo 50. Los cargos de miembros de los Comités de -- Manzana, de las Asociaciones de Residente y de las Juntas de Vecinos, serán honorarios.

Artículo 51. Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

I. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijan las leyes y reglamentos aplicables;

II. Proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del Departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular;

III. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federeral las deficiencias que surjan en la administración pública y, especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo;

IV. Proponer que determinada función o actividad que se -- realice regular y continuamente, se declare servicio público, cuando estime que es de interés público y de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa; y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos;

V. Opinar sobre estudios de planeación urbana;

VI. Emitir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal, acerca de la política fiscal del propio Departamento.

- VII. Coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos;
- VIII. Conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;
- IX. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con sus opiniones y proposiciones, y
- X. Las demás que fijen esta ley y otras disposiciones aplicables.

CAPITULO VI

De la participación política de los ciudadanos

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 54. El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras a pedido de una tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta ley. - - El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de ley.

Artículo 55. La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos cinco mil ciudadanos por cada una de las dieciseis 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.

Artículo 56. El referéndum, en el caso de ordenamientos ilegales 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 Artículo 72 de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

El referéndum, 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 Artículo 89, fracción I, de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo.

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

Artículo 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.

Artículo 58. El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio 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 las Cámaras 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 Artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto 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.

Artículo 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, sólo 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 ésta sujetarse a un nuevo referéndum particular.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Esta ley entrará en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1978.

Proyecto de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular --
para el Distrito Federal, presentada a la Cámara de Dipu-
tados por el Presidente José López Portillo, el 11 de ---
septiembre de 1979.

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1o. La presente ley regula los procesos y pro-
cedimientos a que deben sujetarse el referéndum y la ini
ciativa popular en el Distrito Federal.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entiende
por referéndum el proceso de consulta, por medio del vo-
to universal, libre y secreto de los ciudadanos del Dis-
trito Federal sobre la formación, modificación o deroga-
ción de las leyes y reglamentos relativos al Distrito --
Federal.

Por iniciativa popular se entiende la participación di-
recta de cuando menos 5,000 ciudadanos por cada una de -
las 16 delegaciones del Distrito Federal, que en total -
integran un grupo no menor de 100,000 ciudadanos, para -
proponer la formación, modificación o derogación de le-
yes y reglamentos de dicha entidad.

Artículo 3o. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal tienen el derecho de emitir su voto sobre las leyes y reglamentos sujetos a referéndum, así como de promover iniciativas en los términos establecidos por esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 4o. Para participar en el referéndum o en la iniciativa popular se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano residente en el Distrito Federal.
- II. Estar inscrito en el Registro Nacional de Electores.
- III. No tener impedimento legal.

Artículo 5o. La identificación de los ciudadanos para tomar parte en el referéndum y la iniciativa popular, será -- la credencial permanente de elector, expedida por el Registro Nacional de Electores en los términos previstos por la ley.

Artículo 6o. Los ordenamientos legales y reglamentos serán objeto de referéndum cuando su 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.

Para los efectos de la base 2a. de la fracción VI del Artículo 73 Constitucional, serán objeto de referéndum e iniciativa popular los ordenamientos legales y reglamentos que se refieren a cualquiera de las siguientes materias.

1. Desarrollo Urbano
2. Policía y Tránsito
3. Vialidad y Transporte
4. Agua potable y saneamiento
5. Limpieza pública, contaminación ambiental y preservación del entorno ecológico.
6. Colaboración vecinal y ciudadana.

La modificación o derogación de los ordenamientos legales y los reglamentos sobre dichas materias, sólo será objeto de referéndum obligatorio cuando las disposiciones propuestas reforman de manera esencial los ordenamientos vigentes. En caso contrario el referéndum será facultativo.

Artículo 7o. No serán objeto de referéndum los ordenamientos legales y reglamentos relativos a la Hacienda Pública - y a la materia fiscal del Distrito Federal, incluidos aquellos referidos a infracciones y sanciones administrativas - concernientes al ejercicio de las atribuciones otorgadas -- por las leyes al Departamento del Distrito Federal.

Artículo 8o. El proceso de referéndum e iniciativa popular sobre ordenamientos legales o reglamentos se iniciará por las Cámaras del Congreso de la Unión, o por el Presidente de la República, según corresponda.

CAPITULO II

De los organismos del referéndum y de la iniciativa popular

Artículo 9o. Los organismos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de referéndum y de iniciativa popular serán:

- I. La Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular del Distrito Federal.
- II. Las Juntas de Vecinos.
- III. Los Comités de Sección.
- IV. Los Comités de Manzano.

Artículo 10. La Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular será un organismo autónomo en el ejercicio de sus atribuciones, encargado de velar por el cumplimiento y observancia de las disposiciones constitucionales y las contenidas en las leyes y reglamentos en materia de referéndum y de iniciativa popular.

Artículo 11. La Comisión de Referéndum e Iniciativa Popular residirá en el Distrito Federal y se integrará con un representante del Departamento del Distrito Federal quien fungirá como presidente, y los presidentes de las Juntas de Vecinos.

La Comisión designará un Secretario, Notario Público, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal. Asimismo, designará un Secretario Técnico que la auxilie en el desempeño de sus funciones.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Las decisiones de la comisión se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate su presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 12. Las sesiones de la Comisión sólo podrán realizarse con la asistencia de su presidente y cuando estén presentes más de la mitad de sus integrantes.

Artículo 13. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Convocar y vigilar la instalación y funcionamiento de las Juntas de Vecinos que deban fungir como auxiliares en la organización y vigilancia del proceso refrendario, en los términos de esta ley.

- II. Conocer y Vigilar la instalación y funcionamiento de los Comités de Sección, que deban fungir como -- Auxiliares en la organización y vigilancia del proceso refrendario, en los términos de esta ley.
- III. Registrar a los Comités de Manzana, por conducto de los Jefes de éstos y a sus suplentes.
- IV. Determinar los procedimientos del proceso refrendario.
- V. Aprobar las formas de documentación oficial y las - formas de votación.
- VI. Verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la presentación de las iniciativas populares.
- VII. Atender las peticiones o consultas sobre el referéndum y la iniciativa popular.
- VIII. Las demás que le confieren las leyes.

Artículo 14. El Departamento del Distrito Federal, a solici tud de la Comisión llevará a cabo la distribución de la documentación relativa al referéndum o a la iniciativa popular en los términos que acuerde la propia Comisión.

Artículo 15. La Comisión deberá convenir con el Registro Nacional de Electores el uso del padrón electoral del Distr

trito Federal, de acuerdo con las características propias del referéndum y de la iniciativa popular.

Artículo 16. El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

- I. Convocar a sesiones de la Comisión.
- II. Nombrar y remover al personal necesario para el cumplimiento de las funciones de la Comisión.
- III. Presentar al Departamento del Distrito Federal el -- proyecto de presupuesto de gastos de la Comisión y - vigilar su ejercicio.
- IV. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Comi-- sión.
- V. Representar legalmente al organismo.
- VI. Las demás que le confieren las leyes y reglamentos.

Artículo 17. Las juntas de vecinos son las que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y ten drán las siguientes atribuciones:

- I. Designar a los ciudadanos que integrarán los Comités de Sección.
- II. Distribuir la documentación oficial y las formas de votación a los Presidentes de los Comités de Sección, dentro de los plazos previstos.
- III. Vigilar la debida integración de los Comités de Sec--

ción, para la celebración del referéndum.

- IV. Recibir los resultados de cada Comité de Sección y autenticar el acta correspondiente.
- V. Llenar la documentación oficial correspondiente y enviarla a la Comisión.
- VI. Acreditar a los Jefes de Manzana y a sus respectivos suplentes.
- VII. Las demás que les confieren las leyes y reglamentos.

Artículo 18. Los Comités de Sección son los órganos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo de las -- formas de referéndum, en las secciones en que se divide el Distrito Federal.

Artículo 19. Los Comités de Sección se integrarán por un - presidente, un secretario, dos escrutadores y un represen-- tante de la Junta de Vecinos con residencia en la sección - correspondiente.

Artículo 20. Los Comités de Manzana son los órganos de co- laboración vecinal y ciudadana que establece la Ley Orgáni- ca del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO III

Del Referéndum

Artículo 21. Las Cámaras del Congreso de la Unión o el Poder Ejecutivo, según corresponda, resolverán sobre la procedencia del referéndum, obligatorio o facultativo, y en su caso indicarán la fecha en que deberán efectuarse en los términos de esta Ley.

Artículo 22. Con 30 días de anticipación a la fecha de celebración de un referéndum, las Juntas de Vecinos publicarán los nombres de los ciudadanos que integrarán los Comités de Sección y los Comités de Manzana, en sus respectivas circunscripciones.

Artículo 23. La difusión e información sobre las materias sujetas a referéndum deberán realizarse, cuando menos, con dos meses de anticipación a su celebración.

Artículo 24. El domingo determinado para iniciar el referéndum, los Jefes de Manzana distribuirán, con base en el Padrón Electoral los documentos oficiales y las formas de votación entre los ciudadanos residentes de su manzana.

Al siguiente domingo deberán recoger las formas distribuidas de votación, previa verificación del padrón y confronta con la Credencial Permanente de Elector, debiendo hacer la anotación correspondiente en la copia del padrón que --obre en su poder, anotando la palabra "votó".

El votante, personalmente o quien lo auxilie en caso de impedimento físico, introducirá la boleta en la urna, que al efecto lleve el Jefe de Manzana, y este último deberá en - el mismo día, entregar la urna y la documentación sobrante, así como el Padrón al Comité de Sección que corresponda.

Artículo 25. Para el escrutinio y la computación de los --votos emitidos, se utilizarán los procedimientos que permitan el uso de la tecnología más moderna; y con el objeto de garantizar la libertad y la seguridad durante la celebra--ción del referéndum, se aplicarán las medidas que la Comi--sión juzgue necesarias o que requiera de las autoridades.

Artículo 26. Las Juntas de Vecinos sesionarán el domingo inmediatamente posterior a aquel en que se hubiere celebrado el referéndum, con el objeto de realizar el cómputo delegacional. Estas juntas podrán interponer, en el momento mismo de cerrarse el cómputo, el recurso de revisión contra los resultados consignados en el acta del cómputo. El re -

curso se remitirá, junto con la documentación correspondiente a la Comisión de Referéndum e Iniciativa Popular.

Artículo 27. El domingo inmediatamente posterior a la celebración de la sesión de cómputo ante las Juntas de Vecinos, sesionará la Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular, a fin de realizar el cómputo general y dar a conocer su resultado. En esta sesión se seguirá el siguiente procedimiento:

- I. Se revisarán las actas de cómputo y se tomará nota de los resultados en ellas consignados.
- II. Se conocerán y resolverán los recursos de revisión interpuestos ante las Juntas de Vecinos.
- III. Se sumarán los resultados definitivos de las actas de cómputo. El resultado del referéndum será en el sentido que lo determine la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. La Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular comunicará dicho resultado al Congreso de la Unión o al Poder Ejecutivo, según el caso, para los fines que corresponda.

Artículo 28. La votación recibida será nula:

- I. Cuando se ejerza violencia o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los

- Comités de Sección, Comités de Manzana o los votantes, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación.
- II. Por haber mediado error grave o el dolo en la computación de votos que alteren sustancialmente el resultado de la votación.
- III. Cuando el paquete de votación sea entregado a la Junta de Vecinos fuera del plazo establecido por esta Ley.

CAPITULO IV

De la Iniciativa Popular

Artículo 29. Los ciudadanos que promuevan una iniciativa popular deberán hacerlo ante la Comisión de Referéndum.

Artículo 30. La iniciativa popular deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Texto o sugerencias objeto de apoyo por los ciudadanos firmantes.
- II. Cien mil firman de ciudadanos residentes en el Distrito Federal comprendiendo por lo menos cinco mil de cada una de las dieciseis delegaciones del Distrito Federal.

III. La relación de ciudadanos deberá contener en primer término el número de la credencial permanente del elector, así como su nombre y dirección, señalando la sección electoral y la Delegación del Departamento del Distrito Federal que corresponda a su domicilio.

Artículo 31. La Comisión resolverá si se han reunido o no los requisitos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por esta Ley para dar trámite a la iniciativa popular.

Artículo 32. La Comisión debe resolver dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se reciba la iniciativa.

Artículo 33. Para la comprobación de las firmas de los ciudadanos que apoyen la iniciativa, la Comisión contará con el personal y elementos técnicos que considere necesario y dictará las medidas conducentes. Tales medidas tenderán solamente a verificar la autenticidad de los datos contenidos en la relación de ciudadanos.

Artículo 34. Una vez que la Comisión haya realizado las comprobaciones a que se refiere esta Ley, deberá presentar la iniciativa popular, si se trata de leyes, ante alguna de

las Cámaras o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en un término no mayor de cinco días. Si la -- iniciativa objeto de apoyo popular versa sobre reglamentos, deberá presentarla ante el Presidente de la República en un término no mayor de cinco días.

Artículo 35. Cuando la Iniciativa Popular tenga por objeto la formación, modificación o derogación de un reglamento, el Ejecutivo Federal lo remitirá al Departamento del Distrito Federal, a efecto de que realice los estudios correspondientes y emita un dictamen al respecto en el término de quince días hábiles.

Con base en dicho dictamen, el Presidente de la República resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la iniciativa propuesta y expedirá, en su caso, la disposición que corresponda.

Artículo 36. Cuando el Ejecutivo declare improcedente alguna iniciativa popular relativa a un reglamento, la misma iniciativa no podrá presentarse ante el Congreso, con el carácter de ley.

TRANSITORIO

Unico. Esta ley entrará en vigor tres días después de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CUADRO 1

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA CELEBRADOS EN SUIZA DE 1866 A 1978

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		% TOTAL
				% VOTANTES	CANTONES	
1 A	14 I 1866	Pesos y medidas.	R	50.4	9 1/2	--
2 A	14 I 1866	Igualdad a Judíos.	A	55.2	12 1/2	--
3 A	14 I 1866	Sufragio sobre asuntos comunitarios.	R	45.0	8	--
4 A	14 I 1866	Impuesto a ciudadanos establecidos.	R	39.9	9	--
5 A	14 I 1866	Sufragio sobre asuntos cantonales.	R	48.0	10	--
6 A	14 I 1866	Libertad religiosa.	R	49.1	11	--
7 A	14 I 1866	Exclusión de ciertos Castigos.	R	34.2	6 1/2	--
8 A	14 I 1866	Derechos de autor.	R	43.6	9 1/2	--
9 A	14 I 1866	Prohibición de loterías.	R	44.0	9 1/2	--
10 A	12 V 1872	Revisión total de la Constitución.	R	49.5	9	--
11 A	19 IV 1874	Revisión total de la Constitución.	A	63.2	14 1/2	--
12 D	23 V 1875	Estado Civil y matrimonio.	A	51.0	--	--
13 D	23 V 1875	Ley sobre Derecho Electoral.	R	49.4	--	--
14 D	23 IV 1876	Documentos bancarios.	R	38.3	--	--
15 D	9 VII 1876	Compensación impositiva por servicio militar.	R	45.8	--	--
16 D	21 X 1877	Actividad laboral en fábricas.	A	51.5	--	--
17 D	21 X 1877	Compensación impositiva por servicio militar.	R	48.4	--	--
18 D	21 X 1877	Ley sobre Derecho Electoral.	R	38.1	--	--
19 D	19 I 1879	Subsidio a casino ferroviario privado.	A	72.9	--	61.9
20 A	18 V 1879	Pena de muerte.	A	52.5	14	60.4
21 E	31 X 1880	Monopolio de documentos bancarios.	R	51.8	4 1/2	60.3
22 A	30 VI 1882	Protección de inventos.	R	47.5	7 1/2	51.6
23 D	30 VI 1882	Epidemias.	R	21.1	--	51.6
24 D	26 XI 1882	Escuela Primaria.	R	35.1	--	76.3
25 D	11 V 1884	Organización del Departamento de Justicia.	R	41.1	--	60.1
26 D	11 V 1884	Impuesto a licencias de viajes comerciales.	R	47.9	--	60.1
27 D	11 V 1884	Código Penal.	R	44.0	--	60.1
28 D	11 V 1884	Subsidio a la Embajada de Suiza en EU.	R	38.5	--	60.1

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				§ VOTANTES	CANTONES	
29 A	25 X 1885	Bares y alcohol.	A	59.4	5	60.4
30 D	15 V 1887	Monopolio federal de licor.	A	65.8	—	65.5
31 A	10 VII 1887	Protección de inventos.	A	77.9	20 1/2	42.4
32 D	17 XI 1889	Ley de Quiebras.	A	52.9	—	70.9
33 A	26 X 1890	Seguro de salud y accidentes.	A	78.4	20 1/2	59.1
34 D	15 III 1891	Ley sobre pensiones.	K	30.4	—	88.7
35 A	5 VII 1891	Iniciativa popular.	A	60.3	18	49.3
36 A	18 X 1891	Monopolio de documentos bancarios.	A	59.3	14	61.9
37 D	18 X 1891	Tarifas arancelarias.	A	58.0	—	61.9
38 D	6 XI 1891	Nacionalización de camino ferroviario.	R	31.1	—	64.3
39 B	20 VIII 1893	Matanza de reses.	A	60.1	11 1/2	45.2
40 A	4 III 1894	Legislación sobre profesiones.	R	46.1	7 1/2	46.7
41 B	3 VI 1894	Derecho al trabajo.	R	19.8	0	57.6
42 B	4 XI 1894	Distribución del ingreso arancelario.	R	29.3	8 1/2	72.8
43 D	3 II 1895	Servicio diplomático.	R	41.2	—	46.3
44 A	29 IX 1895	Monopolio de fósforos.	R	43.2	7 1/2	48.6
45 A	3 XI 1895	Centralización total del ejército.	R	42.0	4 1/2	66.5
46 D	4 X 1896	Garantías al comercio ganadero.	R	45.5	—	57.6
47 D	4 X 1896	Contraloría del sistema ferroviario.	R	55.8	—	57.6
48 D	4 X 1896	Castigos disciplinarios en el ejército.	A	19.9	—	57.6
49 D	28 X 1897	Banca Federal.	R	43.3	—	57.6
50 A	11 VII 1897	Aguas y Bosques.	B	63.5	16	64.7
51 A	11 VII 1897	Control de productos alimenticios.	A	65.1	18 1/2	38.5
52 D	28 II 1898	Sistema ferroviario nacional.	A	67.9	—	38.5
53 A	13 XI 1898	Unificación de la ley civil.	A	72.2	16 1/2	78
54 A	13 XI 1898	Unificación de la ley penal.	A	72.3	16 1/2	53.5
55 D	20 III 1900	Seguro de salud, accidentes y militar.	A	30.2	—	66.7
56 B	4 XI 1900	Elección proporcional del consejo nacional.	R	40.8	10 1/2	65.9
57 B	4 XI 1900	Elección del Consejo Federal.	R	35.0	8	59
58 A	23 XI 1902	Subsidios a escuelas primarias públicas.	A	76.3	21 1/2	46.6
59 D	15 III 1903	Tarifa arancelaria.	A	61.3	—	53.2
60 D	25 X 1903	Ley penal militar.	R	30.8	—	53.2
61 B	25 X 1903	Curules del Consejo Nacional.	R	24.4	4	53.3
62 A	25 X 1903	Venta de licor.	R	40.7	4	50.1
63 A	19 III 1905	Protección de inventos.	A	70.4	21 1/2	40

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				VOTANTES	CANTONES	
64 D	10 VI 1906	Ley sobre venta de alimentos.	A	62.4		31.6
65 D	3 XI 1907	Organización del ejército.	A	55.2		74.6
66 A	5 VII 1908	Legislación sobre profesiones.	A	71.1	21 1/2	48.7
67 B	5 VII 1908	(San on sbenthr).	A	63.3	20	49.3
68 C	25 X 1908	Legislación sobre aguas.	A	86.4	71 1/2	48.2
69 B	23 X 1910	Elección proporcional del Consejo Nacional.	R	47.5	12	62.3
70 D	4 II 1912	Seguro de salud y accidentes.	A	56.4		64.3
71 A	4 V 1913	Enfermedades humanas y de animales.	A	60.3	16 1/2	36
72 A	25 X 1914	Juzgado administrativo.	A	82.3	18	44
73 A	6 VI 1915	Impuesto para la guerra.	A	84.3	22	56
74 A	13 V 1917	Impuesto del timbre.	R	53.2	14 1/2	42.1
75 B	2 VI 1918	Impuesto del ingreso federal.	A	45.9	7 1/2	65.4
76 B	13 X 1918	Elección proporcional del Consejo Nacional.	A	68.8	19 1/2	49.6
77 A	4 V 1919	Navegación.	A	81.8	22	53.6
78 A	4 V 1919	Nuevo impuesto para la guerra.	A	65.1	20	53.7
79 A	10 VIII 1919	Disolución del Consejo Nacional.	A	71.6	21 1/2	32.8
80 D	21 III 1920	Condiciones laborales.	R	49.8		80.3
81 B	21 III 1920	Casinos.	A	51.0	14	
82 C	21 III 1920	Casinos.	R	20.3		60.5
83 A	10 V 1920	Ingreso a la Liga de Naciones.	A	56.3	11 1/2	77.5
84 D	31 X 1920	Tiempo laboral en transportes públicos.	A	57.1		64.1
85 B	30 I 1921	Referendum sobre tratados.	A	71.4	20	63.1
86 B	30 I 1921	Abolición de la justicia militar.	R	53.6	3	63.1
87 A	22 V 1921	Legislación sobre automóviles y bicicletas.	A	59.8	15 1/2	38.5
88 A	22 V 1921	Aviación.	A	62.2	20 1/2	38.4
89 B	11 VI 1922	Neutralización.	R	15.9	0	45.6
90 B	11 VI 1922	Expulsión de extranjeros.	R	36.3	0	45.6
91 B	24 VI 1922	Funcionarios civiles del Consejo Nacional.	R	38.4	5	45.6
92 D	3 IX 1922	Ley penal federal.	R	44.6		70.3
93 B	3 XII 1922	Impuesto al capital.	R	13.0	0	80.3
94 B	18 XI 1923	Ley de Seguridad Interna.	R	11.0	0	53.2
95 F	18 II 1923	Convención de libre comercio.	R	18.5		53.6

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				VOTANTES	CANTONES	
96 B	15 IV 1923	Sistema de aduanas.	R	26.8		65.8
97 A	3 VI 1923	Legislación sobre alcohol.	R	42.2	10 1/2	64.6
98 D	17 II 1924	Reforma a la legislación laboral.	R	42.4		77.6
99 B	24 V 1925	Seguro de enfermedades y vejez.	R	42.0	6	68.3
100 A	25 X 1925	Estatus de extranjeros.	A	62.2	18 1/2	28.6
101 A	6 XII 1925	Seguro de enfermedades y vejez.	R	65.4	16 1/2	63.1
102 A	5 XII 1926	Suministro de cereales.	R	49.6	8	72.7
103 A	15 V 1927	Subsidio para cascos alpinos.	A	62.6	21	55.3
104 D	15 V 1927	Ley sobre tránsito.	R	40.1		57.8
105 A	20 V 1928	Naturalización.	A	70.6	19 1/2	45.2
106 B	2 XII 1928	Casinos.	A	51.9	14 1/2	55.5
107 B	3 III 1929	Suministro de cereales.	R	2.7	0	61.3
108 C	3 III 1929	Suministro de cereales.	A	66.3	21	67.3
109 D	3 III 1929	Tarifas arancelarias.	A	66.4	3	67.3
110 B	12 V 1929	Ley Federal sobre tránsito.	R	37.2		65.0
111 B	12 V 1929	Prohibición de licor.	R	32.7	3 1/2	66.4
112 A	6 IV 1930	Legislación sobre licor.	A	60.6	17	75.4
113 C	8 II 1931	Prohibición de condecoraciones.	A	70.2	17	41.8
114 A	15 III 1931	Curules en el Consejo Nacional.	A	55.9	13 1/2	53.4
115 A	15 III 1931	Término de mandatos federales.	A	53.7	16	53.4
116 D	6 XII 1931	Ley sobre pensiones de vejez.	R	39.7		78.1
117 D	6 XII 1931	Impuesto al tabaco.	R	49.9		78.1
118 D	28 V 1933	Reducción de sueldos a empleados -- federales.	R	44.9		80.5
119 D	11 V 1934	Protección de la ley y el orden.	R	46.2		78.0
120 D	24 II 1935	Instrucciones militares.	R	54.2		79.9
121 D	5 V 1935	Desviación del tránsito.	R	32.3		65.2
122 B	2 VI 1935	Medidas contra la crisis económica.	R	42.8	4	84.4
123 D	8 IX 1935	Revisión total de la Constitución.	R	27.7		60.9
124 B	28 XI 1937	Prohibición de la masonería.	R	31.3	1	64.6
125 A	20 II 1938	Romance como cuarta lengua nacional.	R	91.6	22	54.3
126 B	20 II 1938	Modificación del referéndum optativo.	R	15.2	0	54.3
127 B	20 II 1938	Prohibición de la masonería.	R	31.5	0	54.3
128 C	20 II 1938	Industria militar privada.	A	68.5	22	54.3
129 D	3 VII 1938	Código penal suizo.	A	53.5		57.0
130 A	27 XII 1938	Finanzas federales.	A	72.3	21	60.3

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				V VOTANTES	CANTONES	
131 B	22 I 1939	Extensión de la jurisdicción --- Constitucional.	R	28.9	0	46.6
132 C	22 I 1939	Abuso de la cláusula de emergencia.	R	69.1	21	46.6
133 A	4 VI 1939	Defensa Nacional y prevención de empleo.	A	69.1	19	54.7
134 D	3 XII 1939	Estatus de los servicios públicos.	R	37.5		63.4
135 D	1 XII 1940	Instrucción pre militar.	R	44.3		62.2
136 B	9 III 1941	Legislación sobre alcohol.	R	40.2		60.1
137 B	25 I 1942	Elección del Consejo Federal.	R	37.4	0	61.8
138 B	3 V 1942	Reorganización del Consejo Nacional.	R	34.9	1/2	51.4
139 D	29 X 1944	Competencia desleal.	A	52.9		50.9
140 D	11 I 1945	Ley del sistema ferroviario nacional.	A	56.7		52.8
141 C	25 XI 1945	Protección de la familia.	A	74.3	21 1/2	55.5
142 C	10 II 1946	Coordinación del transporte público.	R	35.6	1	65.2
143 B	8 XII 1946	Derecho al trabajo.	R	39.2	0	15.3
144 B	18 V 1947	Reformas económicas/legislación laboral.	R	31.2	0	59.4
145 A	6 VIII 1947	Artículos económicos.	A	53.0	13	79.7
146 D	6 VII 1947	Ley sobre pensiones de vejez.	A	80.0		79.7
147 D	14 III 1948	Monopolio del azúcar.	WR	36.2		79.7
148 A	22 V 1949	Emisión de documentos bancarios.	R	18.5	1 1/2	61.0
149 D	22 V 1949	Prevención de tuberculosis.	R	24.8		61.0
150 D	11 IX 1949	Democracia directa (cláusula de -- emergencia).	A	50.7	12 1/2	42.5
151 D	11 XII 1949	Estatus de funcionarios federales.	A	55.3		72.0
152 D	29 I 1950	Ayuda estatal para la construcción de viviendas.	R	46.3		52.8
153 A	4 VI 1950	Finanzas federales.	R	35.5	6	55.3
154 B	1 X 1950	Especulación sobre bienes raíces y empleo.	R	27.0	0	43.7
155 A	3 XII 1950	Carules del Consejo Nacional.	A	67.	20	55.7
156 A	3 XII 1950	Impuestos federales desde 1951 a 1954.	A	69.5	20	55.7
157 D	25 II 1951	Transporte por automóvil.	R	44.3		51.4
158 B	23 IV 1951	Emisión de documentos bancarios.	R	12.3	0	55.1
159 C	12 IV 1951	Emisión de documentos bancarios.	A	68.1	22	55.1
160 B	8 VII 1951	Impuesto a empresas públicas.	R	32.6		37.0
161 D	2 III 1952	Construcción de nuevos hoteles.	R	46.1		40.1

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				VOTANTES	CANTONES	
162 D	30 III 1952	Ley de agricultura.	A	54.0		64.1
163 B	20 IV 1952	Impuesto federal sobre ventas.	R	19.0	0	49.1
164 B	18 V 1952	Financiamiento de armamentos.	R	43.7	4	53.9
165 A	6 VII 1952	Financiamiento de armamentos.	R	42.0	3	44.2
166 B	5 X 1952	Impuesto sobre productos del trabajo.	A	68.0		52.6
167 D	5 X 1952	Refugios antiatmos.	R	15.5		52.6
168 A	23 XI 1952	Control de precios.	A	62.8	16	56.4
169 A	13 XI 1952	Suministro de cereales.	A	75.6	21 1/2	56.4
170 D	19 IV 1953	Tarifa postal.	R	36.5		52.7
171 A	9 XII 1953	Finanzas federales.	A	42.0	3	60.3
172 A	6 XII 1953	Prevención de contaminación de aguas.	A	61.3	22	59.1
173 D	20 VI 1954	Certificados federales de capacitación profesional.	R	33.0		40.9
174 D	20 VI 1954	Ayuda para víctimas de la guerra suiza.	R	44.0		40.7
175 A	24 X 1954	Impuestos federales de 1955 a 1958.	A	70.0	21	46.7
176 B	5 XII 1954	Protección de panoramas turísticos.	R	31.2	1	51.9
177 B	13 III 1955	Protección de consumidores y arrendatarios.	R	50.2	7	55.5
178 C	4 III 1955	Protección de consumidores y arrendatarios.	R	40.6	8 1/2	55.5
179 A	13 III 1956	Control de precios.	A	77.5	22	48.7
180 B	13 V 1956	Uso de fuerzas hidráulicas.	R	36.9	21 1/2	52.1
181 D	30 V 1956	Ayuda estatal para una empresa privada.	R	42.5		52.6
182 A	30 IX 1956	Reforma del suministro de cereales.	R	38.7	5 1/2	44.0
183 C	3 IX 1956	Referéndum sobre gastos.	R	45.5	9	43.8
184 A	3 III 1957	Defensa civil.	R	48.1	14	53.1
185 A	24 III 1957	Legislación sobre radio y televisión.	R	42.8	10 1/2	53.0
186 A	26 XI 1957	Energía nuclear.	A	77.3	22	45.5
187 A	26 XI 1957	Suministro de cereales.	A	60.7	21 1/2	45.5
188 B	11 I 1958	Abuso del poder económico.	R	25.9	0	51.8
189 A	6 V 1958	Finanzas federales.	A	54.0	17 1/2	53.7
190 A	6 VII 1958	Cinéma.	A	61.3	20 1/2	42.3
191 C	6 VII 1958	Sistema de autopistas.	A	85.0	20 1/2	42.3
192 B	26 X 1958	Semana de 44 horas.	R	35.0	11/2	61.4
193 A	7 XII 1958	Casinos en ferias.	R	59.9	20 1/2	46.2
194 F	7 XII 1958	Utilización del río Spol.	A	74.2		46.4

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				€ VOTANTES	CANTONES	
195 A	1 II 1959	Sufragio femenino.	R	33.1	3	66.7
196 A	24 V 1959	Defensa civil.	A	66.3	22	42.9
197 A	29 V 1960	Control de precios.	A	77.3	22	39.0
198 D	4 XII 1960	Legislación sobre productos lácteos.	A	56.3		49.8
199 A	5 III 1961	Legislación sobre líneas de conducción.	A	71.4	22	62.8
200 D	5 III 1961	Impuesto sobre motores de coacción.	R	68.5		63.3
201 B	22 X 1961	Iniciativa legislativa.	R	29.4	0	40.1
202 D	3 XII 1961	Industria relojera.	A	66.7		45.8
203 B	1 IV 1962	Prohibición de armas nucleares.	R	34.8	4	55.6
204 A	27 V 1962	Protección a la naturaleza y panoramas.	A	79.1	22	38.7
205 D	27 V 1962	Sueldos de miembros parlamentarios.	R	51.7		38.7
206 A	4 XI 1962	Carules del Consejo Nacional.	A	51.7	16	36.3
207 B	26 V 1963	Armas nucleares.	R	37.8	4 1/2	48.8
208 A	8 XII 1963	Finanzas federales.	A	77.6	22	41.8
209 A	8 XII 1963	Becas.	A	28.5	22	41.7
210 A	2 II 1964	Condensación fiscal.	R	42.0	3 1/2	44.3
211 D	24 V 1964	Educación profesional.	A	68.6		37.0
212 A	6 XII 1964	Control de precios.	A	79.5	22	39.2
213 C	28 II 1965	Limitación de créditos.	A	57.7	18 1/2	59.7
214 C	28 II 1965	Limitación de construcción.	A	55.5	7	59.7
215 D	16 V 1965	Leche y productos lácteos.	A	62.0		37.4
216 A	16 X 1966	Suizos en el exterior.	A	66.1	22	47.9
217 B	16 X 1966	Lucha contra el alcoholismo.	R	23.4		48.0
218 B	2 VII 1967	Especulación sobre bienes raíces.	R	37.7	1	37.9
219 A	18 II 1968	Condensación fiscal.	A	61.9	22	41.8
220 D	19 V 1968	Precios fijos a productos del tabaco.	R	48.2		36.9
221 D	1 VI 1969	Secundaria técnica federal.	R	34.5		35.9
222 A	14 IX 1969	Planación urbana y rural.	R	55.9		32.9
223 A	2 II 1970	Control de azúcar.	A	54.2	19 1/2	43.8
224 B	7 VI 1970	Reducción en el número de extranjeros.	R	46.0	7	74.1
225 A	27 X 1970	Educación deportiva.	A	74.5	22	43.8
226 B	27 X 1970	Familia y vivienda.	R	48.9	8	43.8
227 A	15 XI 1970	Finanzas federales.	R	55.4	9	40.8
228 A	7 II 1971	Sufragio femenino.	R	92.7	15 1/2	27.7
229 A	6 VI 1971	Protección del ambiente.	A	92.7	22	37.9
230 A	6 VI 1971	Finanzas federales.	A	72.7	22	37.8

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				VOTANTES	CANTONES	
231 B	5 III 1972	Construcción de hoteles.	R	28.9	0	35.7
232 C	5 III 1972	Construcción de hoteles.	A	58.5	21	35.7
233 A	4 III 1972	Protección de arrendatarios.	A	85.4	22	35.7
234 G	4 VI 1972	Control del mercado de la construcción.	A	83.3	22	26.7
235 G	24 VI 1972	Defensa de la moneda suiza.	A	87.7	22	26.7
236 B	3 IX 1972	Exportación de armamentos.	R	49.0	7	33.1
237 B	3 XII 1972	Reforma a la pensión de enfermedad y edad avanzada.	R	15.6	0	52.9
238 C	3 XII 1972	Reforma a la pensión de enfermedad y edad avanzada.	A	74.0	22	52.9
239 A	4 XII 1972	Acuerdo sobre libre comercio con la CFE.	A	72.5	22	52.9
240 A	4 III 1973	Educación.	R	57.8	10 1/2	27.5
241 A	4 III 1973	Investigación científica.	A	64.5	19	27.5
242 A	20 V 1973	Rechazo de los artículos confesionales.	A	54.9	16 1/2	40.3
243 G	2 XII 1973	Control de precios y salarios.	A	59.8	20	35.0
244 G	2 XII 1973	Control de créditos.	A	65.1	18 1/2	35.0
245 G	2 XII 1973	Control del mercado de la construcción.	A	70.4	20	35.0
246 G	2 XII 1973	Límite fiscal a la amortización.	A	68.0	19 1/2	35.0
247 A	2 XII 1973	Protección de animales.	A	84.0	22	35.0
248 B	20 X 1974	Reducción en el número de extranjeros.	R	34.2	0	70.3
249 A	8 XII 1974	Finanzas federales.	R	44.4	4	39.6
250 A	8 XII 1974	Recorte en los gastos federales.	R	67.0	22	39.5
251 B	8 XII 1974	Seguro de salud.	R	76.7	0	39.7
252 C	8 XII 1974	Seguro de salud.	R	32.1	0	39.7
253 A	2 III 1975	Política económica.	R	52.7	11	28.4
254 A	8 VI 1975	Finanzas federales.	A	56.0	17	36.8
255 G	8 VI 1975	Defensa de la moneda suiza.	A	85.5	22	36.8
256 A	8 VI 1975	Reducción en los gastos federales.	A	75.9	22	36.8
257 D	8 VI 1975	Tarifa arancelaria al petróleo.	R	48.2		36.8
258 D	8 VI 1975	Financiamiento del sistema de autopistas.	A	53.5		36.8
259 A	7 XII 1975	Libertad de domicilio/Asistencia social.	A	75.6	22	30.9
260 A	7 XII 1975	Legislación sobre recursos hidráulicos.	A	77.5	21	30.9
261 D	7 XII 1975	Importación y exportación de productos agrícolas.	A	52.0		31.1

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		% TOTAL
				% VOTANTES	CANTONES	
262 B	21 III 1976	Participación de utilidades.	R	32.4	0	39.4
263 C	21 III 1976	Participación de utilidades	R	29.6	0	39.4
264 B	21 III 1976	Impuestos más justos.	R	42.2		39.3
265 A	13 VI 1976	Seguro obligatorio de desempleo.	A	66.3	21	34.5
266 D	13 VI 1976	Planificación urbana y rural.	R	48.9		34.6
267 F	13 VI 1976	Préstamo a la Asociación Internacional de Desarrollo.	R	43.6		34.5
268 A	26 IX 1976	Legislación sobre radio y televisión.	R	43.3	5 1/2	33.5
269 B	26 IX 1976	Seguro de responsabilidad para automovilistas.	R	24.3	0	33.5
270 C	5 XII 1976	Política monetaria y crediticia.	A	70.3	22	44.8
271 G	5 XII 1976	Control de precios.	A	82.0	22	45.1
272 B	5 XII 1976	Semana de 40 horas.	R	22.0	0	45.2
273 B	13 III 1977	Reducción en el número de extranjeros.	R	29.5	0	45.2
274 B	13 III 1977	Naturalización de extranjeros.	R	33.8	0	45.2
275 B	13 III 1977	Referéndum sobre tratados internacionales.	R	21.9	0	45.0
276 C	13 III 1977	Referéndum sobre tratados internacionales.	R	21.9	0	45.0
277 A	12 VI 1977	Introducción del impuesto al valor agregado.	A	61.0	20 1/2	45.0
278 A	12 VI 1977	Armonización de impuestos cantonales.	R	40.5	1	50.0
279 B	25 IX 1977	Protección de arrendatarios.	R	61.3	17 1/1	49.9
280 C	25 IX 1977	Protección de arrendatarios.	R	42.2	3 1/2	51.6
281 C	25 IX 1977	Protección de arrendatarios.	R	41.2	1 1/2	51.7
282 A	25 IX 1977	Número de firmas para un referéndum.	A	57.8	18	51.6
283 A	25 IX 1977	Número de firmas para una iniciativa.	A	56.7	17	51.6
284 D	25 IX 1977	Aborto durante las primeras 12 semanas.	R	48.1	7	51.9
285 B	4 XII 1977	Mayores impuestos a altos ingresos.	R	44.4	2 1/2	52.3
286 A	4 XII 1977	Servicio civil.	R	35.4	0	52.1
287 D	4 XII 1977	Ejercicio de derechos políticos.	A	93.7		52.1
288 D	4 XII 1977	Finanzas federales balanceadas.	R	62.7		52.2
289 B	26 II 1978	Democracia en la construcción de autopistas.	R	38.7	0	48.2
290 B	26 II 1978	Edad de jubilación.	R	26.9	0	48.2
291 A	26 II 1978	Política económica.	A	68.4	22	48.0

TIPO	FECHA	MATERIA	RESULTADO	A FAVOR		TOTAL
				YOTANTIS	CANTONES	
292 D	26 II 1978	Novena revisión de la pensión de edad avanzada.	A	65,6		48,3
293 D	28 V 1978	Tiempo del Verano.	R	47,9		48,8
294 D	28 V 1978	Tarifa arancelaria.	A	54,8		48,8
295 D	28 V 1978	Ley del aborto.	R	51,2		48,8
296 D	28 V 1978	Ley sobre estudios superiores e investigación.	R	43,4		48,8
297 B	28 V 1978	Doce domingos al año sin tránsito motorizado.	R	36,3	0	48,8

NOTAS:

Guion (-) información no disponible.

Tipos de votación:

- A: Decreto constitucional.
- B: Iniciativa popular.
- C: Contropropuesta parlamentaria.
- D: Ley (referéndum opcional).
- E: Referéndum para revisar o no completamente la Constitución.
- F: Tratado.
- G: Decreto urgente no constitucional.

A - Aprobado
R - Rechazado

Fuente: Compilación realizada por: Mathias Adank, Chur, Maestro en Leyes de la Universidad de Neuchâtel, Suiza.

CUADRO 2

TIPOS DE LEGISLACION DIRECTA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NOROCCIDENTE

ESTADO	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	INICIATIVA DE LEY (1)	REFERENDUM DE LEY (2)	REFERENDUM CONSTITUCIONAL (3)	REFERENDUM DE GOBIERNO LOCAL (4)
ALABAMA		D	P	NR	•
ALASKA		D	P, L	NR	•
ARIZONA	X	D	P	NR	•
ARKANSAS	X	D	P, C	NR	•
CALIFORNIA	X	D	P, L	NR	•
COLORADO	X	D		NR	•
CONNECTICUT				NR	•
DELAWARE (5)				NR	•
FLORIDA	X	I	C	NR	•
GEORGIA			L, C	NR	•
HAWAII				NR	•
IDAHO	X	D	P	NR	•
ILLINOIS			L	NR	•
INDIANA			C	NR	•
IOWA			C	NR	•
KANSAS			C	NR	•
KENTUCKY			P, C	NR	•
LOUISIANA				NR	•
MAINE		I	P, L, C	NR	•
MARYLAND			P, L	NR	•
MASSACHUSETTS		I	P	NR	•
MICHIGAN	X	I	P, L, C	NR	•
MINNESOTA				NR	•
MISSISSIPPI				NR	•
MISSOURI	X	D	P, L	NR	•
MONTANA		D	P, L	NR	•
NEBRASKA	X	D	P	NR	•
NEVADA	X	I	P	NR	•
NEW HAMPSHIRE			L	NR	•
NEW JERSEY			L, C	NR	•

ESTADO	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL	INICIATIVA DE LEY (1)	REFERENDUM DE LEY (2)	REFERENDUM CONSTITUCIONAL (3)	REFERENDUM DE GOBIERNO LOCAL (4)
NEW MEXICO			P, C	MR	
NEW YORK			C	MR	
NORTH CAROLINA			L, C	MR	*
NORTH DAKOTA	X	D	P	MR	*
OHIO	X	I	P, C	MR	*
OKLAHOMA	X	D	P, L, C	MR	*
OREGON	X	D	P, L	MR	*
PENNSYLVANIA			C	MR	*
RHODE ISLAND			L, C	MR	*
SOUTH CAROLINA			C	MR	*
SOUTH DAKOTA		I	P	MR	*
TENNESSEE				ME	*
TEXAS				MR	*
UTAH		D	P	ME	*
VERMONT			L	MR	*
VIRGINIA			L, C	MR	*
WASHINGTON		D	P, L, C	MR	*
WEST VIRGINIA				MR	*
WISCONSIN			L, C	MR	*
WYOMING		D	P, C	ME	*

NOTAS:

(1) I = indirecto, D = directo

(2) P = a petición del pueblo, L = sometido por la legislatura, C = requerimiento constitucional para ciertas medidas.

(3) MR = aprobación por votación de mayoría sobre reformas, ME = aprobación por votación de mayoría en elección.

(4) Un asterisco (*) significa que en ciertas materias existen referendums para gobiernos locales.

(5) Delaware nunca ha celebrado un referéndum.

FUENTES: The Book of the States, 1976-77 (Lexington, Ky.: Council of State Governments, 1976), table 2, p. 175; table 3, p. 178; table 6, pp. 216-217; table 7, p. 218; and Charles A. Price, "The Initiative: A Comparable -- State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon," Western Political Quarterly, vol. 28 (June 1975), -- p. 246.

CUADRO 3

PROPUESTAS DE INICIATIVAS SOMETIDAS AL ELECTORADO NORTLAMERICANO DE 1498 A 1976

	LEY			REFORMAS CONSTITUCIONALES		
	No. PROPUESTO	No. APROBADO	% APROBADO	No. PROPUESTO	No. APROBADO	% APROBADO
Alaska	6	3	50	0	0	0
Arizona	71	28	39	46	19	41
Arkansas	17	8	47	47	30	64
California	69	19	27	90	24	27
Colorado	48	21	44	71	20	28
Florida	0	0	0	1	1	100
Idaho	11	5	45	0	0	0
Illinois (1)				0	0	0
Maine	12	4	33	0	0	0
Massachusetts	26	11	42	2	2	100
Michigan	4	3	75	34	8	23
Missouri	14	5	36	30	7	23
Montana	26	15	58	2	1	50
Nebraska	9	1	11	15	7	47
Nevada	11	5	45	3	2	67
North Dakota	107	45	42	10	19	63
Ohio	6	2	33	38	8	21
Oklahoma	26	6	23	42	10	24
Oregon	119	39	33	88	28	32
South Dakota	19	2	11	0	0	0
Utah	6	2	33	0	0	0
Washington	78	37	47	0	0	0
Wyoming	0	0	0	0	0	0
Total	685	261	38	550	186	35

NOTA: (1) Illinois solo cuenta con iniciativa constitucional.

Fuente: Virginia Graham, A compilation of statewide initiative proposals.

C U A D R O 4

MEDIDAS DE INICIATIVA CLASIFICADAS POR MATERIA CPLEBRADAS EN EII DE 1898 A 1976

M A T E R I A	LEY		REFORMA CONS- TITUCIONAL		AMBAS	
	NUMERO	%	NUMERO	%	NUMERO	%
Gobierno y procesos politicos.	148	22	177	33	325	26
Moralidad pública.	102	15	69	13	171	14
Ingresos, impuestos y certifi- cados de tesoreria.	106	15	148	28	254	21
Control de empresas y trabajo.	129	19	41	7	170	14
Salud, bienestar y vivienda.	72	10	35	6	107	9
Libertades y derechos civiles.	23	3	15	3	37	3
Protección ambiental y uso del suelo.	68	10	16	3	84	7
Educación.	38	6	38	7	76	6
T O T A L :	685	100	539	100	1,224	100

FUENTE: Graham, A compilation of statewide initiative proposals.

C U A D R O 5

EXITO RELATIVO DE INICIATIVAS Y REFERENDUMS ESTATALES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTAMERICA

E S T A D O	PROPUESTO POR LAS LEGISLATURAS			PROPUESTO POR PETICIONES POPULARES		
	No. PROPUESTO	No. APROBADO	% APROBADO	No. PROPUESTO	No. APROBADO	% APROBADO
Propuestas de Ley						
Alaska	4	2	50	6	3	50
Arizona	14	6	43	71	28	39
Idaho	4	3	75	11	5	45
Maine	124	89	72	12	4	33
Michigan	7	3	43	4	3	75
Montana	43	25	58	26	15	58
Nebraska	11	5	45	9	1	11
Ohio	16	3	19	6	2	33
Oklahoma	11	9	82	26	6	23
Oregon	35	18	51	119	39	33
Subtotal	269	163	61	290	106	37
Propuestas constitucionales						
Arizona	105	67	64	46	19	41
Arkansas	79	37	47	56	27	48
California	476	294	62	90	24	27
Michigan	83	59	63	34	8	23
Nebraska	243	167	69	15	7	47
Ohio	113	74	65	38	8	21
Oklahoma	159	73	46	42	10	24
Oregon	238	138	58	88	28	32
Subtotal	1,506	909	60	409	131	32
Total de todas las propuestas	1,775	1,072	* 60	699	237	34

FUENTE: Graham, A compilation of statewide initiative proposals.

C U A D R O 6

REFERENDUMS CELEBRADOS EN EL MUNDO DESDE 1800 A 1978

PAIS	NO.	F E C H A	M A T E R I A	% SI	% TOTAL
EUROPA (a)					
AUSTRIA	(1)	10 IV 1938	Aprobación Anschluss.	99.7	99.7
BELGICA	(3)	12 III 1950	Regreso de Leopoldo III.	57.0	92.4
BULGARIA		19 XI 1922	Aprobación juicios "crimenes de guerra"	73.1	
		8 IX 1946	Fin a la monarquía.	85.1	88.2
		16 V 1971	Aprobación de la constitución.	99.7	99.7
DINAMARCA	(14)	14 XII 1916	Cesión de las islas Vírgenes	64.2	38.0
		6 IX 1920	Incorporación de North Schleswig	96.9	50.1
		23 V 1939	Edad para votar de 25 a 15; y abolición del censo de propiedad.	91.9 (b)	48.9
		28 V 1953	Nueva constitución.	78.4	58.3
		30 V 1961	Edad para votar 21 no 21.	54.6	62.2
		25 VI 1963	Edad para votar 21.	55.0	37.2
			Aprobación de:		
			Ley sobre adquisición de tierras de agricultura.	38.4	75.0
			Ley estatal de pequeños propietarios.	38.6	73.0
			Ley municipal.	39.6	73.0
			Ley de conservación de la naturaleza.	42.6	73.0
		24 VI 1969	Edad para votar 18.	31.2	63.6
		21 IX 1971	Edad para votar 20.	56.5	85.9
		2 X 1972	Adhesión a la C. E. E.	53.3	90.1
		19 IX 1978	Edad para votar 16.	53.9	63.4
ESTANIA	(5)	17-19 II 1923	Restaurar enseñanza religiosa.	71.7	66.2
		19 VIII 1932	Reforma constitucional.	49.2	90.5
		10-12 VI 1933	Gobierno Presidencial.	32.6	66.5
		14-16 X 1933	Presidencialismo con responsabilidad ministerial.	72.6	77.9
		23-25 II 1936	Asamblea constituyente.	76.1	80.0
FINLANDIA	(1)	29 XII 1931	Incl. prohibición de bebidas alcohólicas.	70.5	44.4
FRANCIA (c) (20)		4 VIII 1793	Aprobación constitución.	99.3	26.7
		6 IX 1795	"	95.6	13.7
		30 VIII 1799	"	65.8	3.8

PAIS	NO.	FECHA	MATERIA	ISI	% TOTAL
		7 II 1800	Aprobación de Napoleón como Cónsul.	99.9	43.1
		VIII 1802	Aprobación de Napoleón como Cónsul Vitalicio.	99.8	51.2
	18	V 1804	Aprobación de Napoleón como Emperador.	99.7	43.3
	30	V 1815	Restauración de constitución imperial.	99.7	18.8
	21	XII 1815	Presidencia 10 años.	92.1	79.7
	21	XI 1852	Restauración del Imperio.	96.9	79.7
	8	V 1870	Gobierno Parlamentario.	83.1	83.5
	21	X 1845	Asamblea Constituyente.	96.3	79.9
	5	V 1846	Poder interino a la Asamblea.	66.8	79.9
	13	X 1846	Aprobación constitución.	47.1	80.7
	28	IX 1958	Aprobación constitución.	53.2	68.8
	8	I 1961	Autodeterminación de Argelia.	79.2	84.9
	8	IV 1962	Acuerdo con Argelinos.	75.3	76.5
	28	X 1962	Elección directa de Presidente.	90.7	75.6
	27	IV 1869	Poderes senatoriales y devolución regional.	61.7	77.2
	23	IV 1972	Expansión de la C.F.F.	46.8	80.6
	20	VI 1926	Confiscación de propiedad real.	87.7	60.7
ALEMANIA	(6)	22 XII 1929	Repudio a las reparaciones de guerra.	91.5 (J)	39.3
		12 XI 1933	Aprobación del gobierno Nazi.	91.5 (d)	14.9
		19 VIII 1934	Aprobación de Hitler como líder y cancellier.	93.4	92.2
		29 V 1936	Aprobación de la lista Reichstag y del Führer.	88.2	94.7
	20	IV 1938	Aprobación Anschluss.	98.1	98.9
	18	IV 1968	Aprobación constitución.	99	99.7
	19	XI 1862	Elección del Principe Alfredo como Rey.	94.5	98.1
	5	XII 1920	Regreso de Constantino I	95.4	
	14	IV 1924	Instaurar la república.	70	98.6
	3	VI 1935	Restaurar la monarquía.	97.9	
	3	IX 1946	Regreso de Jorge II	89	90
	29	IX 1968	Aprobación de constitución.	91.9	77.7
	29	VII 1973	Instaurar la república.	77.2	74.7
	8	XII 1974	Fin de la monarquía.	69.2	75.6
ALEMANIA RDA	(1)				
GRECIA	(8)				

PAIS	NO.	FECHA	MATERIA	% SI	% TOTAL
ISLANDIA	(4)	19 X 1918	Unión con Dinamarca.	92.6	43.8
		21 X 1933	Fin a la prohibición de bebidas alcohólicas.	57.7	45.3
		29 V 1944	Separación de Dinamarca.	99.5	98.4
IRLANDA	(7)	1 VII 1937	Instaurar la república.	98.5	98.4
		17 VI 1959	Aprobación constitución.	56.5	68.3
		16 X 1968	Abolición de la representación proporcional.	48.2	58.4
			Incrementar variaciones en el electorado.	39.2	62.9
			Abolición de la representación proporcional.	39.2	63.0
		10 V 1972	Adhesión a la C.E.E.	83.1	70.9
		7 XII 1972	Edad para votar 18.	84.6	50.7
ITALIA	(6)	24 V 1929	Retirar posición constitucional especial de la iglesia.	84.4	50.7
		26 III 1934	Aprobación de régimen fascista.	98.3	89.5
		2 VI 1946	Aprobación de régimen fascista.	99.9	99.5
		12-13 V 1974	Fin de la monarquía.	56.3	89.1
		11 VI 1978	Rechazo a la ley de divorcio (e)	59.1	88.1
			Rechazo al financiamiento estatal de partidos (e)	43.7	81.3
LATVIA	(1)	Verano 1931	Rechazo a la legislación antiterrorista.	23.3	81.4
		28 IX 1919	Derechos a minorías religiosas.	ND	
LUXEMBURGO	(3)		Confiración de la Gran Duquesa.	77.8	68.0
			Unión económica con Francia no con Bélgica.	75.0	65.3
NORUEGA	(5)	6 I 1937	Restricciones a partidos extremistas.	49.3	84.8
		13 VIII 1905	Separación de Suecia.	99.9	84.8
		12-13 XI 1905	Aprobación de monarquía.	78.9	75.3
		6 I 1919	Sostenimiento prohibición de bebidas alcohólicas.	61.6	66.5
		24-25 IX 1972	Adhesión a la C.E.E.	68.5	72.6

PAIS	NO.	FECHA	MATERIA	% SI	% TOTAL
POLONIA	(3)	30 VI 1946	Abolición del senado.	81.0	87.6
		30 VI 1946	Hacer permanente el sistema económico.	77.1	87.6
PORTUGAL	(1)	19 III 1933	Aprobación de las fronteras básica y orientales.	91.4	87.6
		2 V 1866	Aprobación del príncipe Carlos Luis como príncipe reinante.	99.1	97.6
RUMANIA	(4)	24 II 1958	Aprobación constitución.	99.9	92
		2 III 1941	Aprobación del gobierno de Antonescu.	99.9	92
ESPARA	(3)	9 XI 1941	Aprobación del gobierno de Antonescu.	99.9	94.0
		6 VII 1947	Aprobación ley sucesión.	95.1	94.0
SUECIA	(3)	14 XII 1966	Aprobación constitución.	95.9	89.2
		15 XII 1976	Aprobación programa reforma política.	94.2	77.7
		6 X 1922	Prohibición de bebidas alcohólicas.	69.0	51.1
		16 X 1955	Conducción vial a la derecha.	15.2	53.2
		13 X 1957	Tres alternativas de planes de pensión		
			(1)	47.7	72.4
			(2)	36.7	72.4
			(3)	15.6	72.4
SUIZA		28 V 1978	Doce domingos al año sin tránsito motorizado.	36.3	48.8
TURQUIA	(1)	9 VII 1961	Aprobación de constitución.	61.2	78.5
REINO UNIDO	(1)	5 VI 1975	Permanecer en la C.F.E.	67.2	64.5
AFRICA Y EL GERCANO OTE.	(f)				
ARGENTIA	(4)	20 IX 1962	Aprobación poderes Asambleas.	99.6	81.5
		8 IX 1965	Aprobación constitución.	99.6	87.7
		27 VI 1976	Aprobación división nacional.	86.5	91.4
		19 XI 1976	Aprobación constitución.	89.2	92.9
BEHIN		5 I 1964	Aprobación constitución.	99.8	92.1
		31 III 1968	Aprobación constitución.	95.2	81.2
CAMERIN.	(2)	21 II 1969	Aprobación constitución.	58.8	76.6
		21 V 1972	Unir a Camerón del Este y Oeste en una sola república.	99.9	98.5

PAIS	NO.	F E C H A	M A T E R I A	ISI	TOTAL
COMORO	(1)	28 X 1977	Continuación de Ali Solilih como presidente no elegir nuevo.	58.6	92.2
CONGO	(2)	8 XII 1963	Aprobación constitución.	86.1	91.7
		24 VI 1973	Aprobación constitución.	94.6	77
EGIPTO	(11)	23 VI 1956	Aprobación constitución y Nasser.	99.8	
		20 II 1958	Unión con Siria.	99.9	
		15 III 1965	Reelección Nasser y aprobación políticas.	99.9	98.2
		2 V 1968	Aprobación declaración del 30 de marzo.	99.9	99.8
		1 IX 1971	Aprobación de federación de Repúblicas Árabes.	99.9	97.2
		11 IX 1971	Aprobación constitución.	99.9	
		15 V 1974	Aprobación del discurso de octubre.	99.9	
10 VI 1976	Aprobación extensión término presidencial.	99.9			
16 IX 1976	Reelección Sadat y aprobación políticas.	99.9	95.4		
10 II 1977	Aprobación decreto contra agitadores.	99.1	96.7		
21 V 1978	Aprobación medidas contra la oposición.	97.8	85.2		
GUINEA					
ECUATORIAL	(1)	29 VII 1973	Aprobación constitución.	99	
GAMBIA	(2)	XI 1963	Aprobación constitución republicana.	62.3 (g)	
		20-23 IV 1970	Aprobación constitución republicana.	70.4	
GHANA	(5)	17-30 IV 1960	Aprobación constitución republicana.	88.4	52.3
		24-31 I 1964	Aprobación estado unipartidista.	99.9	96.5
		31 III 1978	Aprobación constitución sin partidos.	55.6	
IRAK	(2)	VIII 1921	Aprobación Feisal como rey (consultas a los principales).	96	
		7 X 1975	Limitar el término presidencial.	90	80
LIBERIA	(1)	1 IX 1971	Aprobación Federación de Repúblicas Árabes.	98.6	94.6
		8 X 1972	Aprobación constitución.	95.6	84.3
MADAGASCAR	(2)	21 XII 1975	Aprobación constitución.	94.6	91.7

PAIS	NO.	FECHA	MATERIA	ISI	TOTAL
MALI	(1)	26 VI 1974	Aprobación constitución.	99.7	92.1
	(3)	7 XII 1962	Aprobación constitución.	95.3	84.2
MARRUECOS	(1)	14 VII 1970	Aprobación constitución.	89.7	93.1
	(1)	1 III 1972	Aprobación constitución.	98.7	92.9
	(2)	3 III 1963	Aprobación constitución.	99.5	
SENEGAL	(2)	2 II 1970	Reinstalar el puesto de primer ministro	99.9	94.9
	(1)	5-12 VI 1978	Aprobación constitución unipartidista.	97.1	96.2
SOMALIA	(1)	20 VI 1961	Unión de dos Socialis.	90.6	
SUDAFRICA	(1)	5 X 1960	Cambiar a república.	52.3	90.7
SUDAN	(1)	3 IV 1977	Reelección de Numeiry y aprobación de políticas.	99.1	
SIRIA	(6)	25 VI 1949	Cuatro asuntos sobre reformas constitucionales	90.4	60.4
		10 VII 1953	Nuevos poderes al presidente	99.7	86.8
		20 II 1958	Aprobar unión con Egipto	99.9	
		1 IX 1971	Aprobar federación de Repúblicas -- Arabes	96.4	89.7
		12 III 1973	Aprobación constitución	97.8	88.9
		8 II 1978	Reelección Presidente Assad y aprobación políticas	99.9	97
TOGO	(2)	9 IV 1961	Aprobación constitución	99.5	95
TUNEZ	(1)	5 V 1963	Aprobación constitución	99.3	90.6
	(1)	11 1974	Presidencia vitalicia a Bourguiba	99.9	96.3
VOLTA DEL NTE	(3)	27 IX 1960	Aprobación constitución	99.5	90.2
		14 VI 1970	Aprobación constitución	98.4	75.9
		27 XI 1977	Aprobación constitución	98.7	78.6
ZAIRE	(2)	27-VI-10 VII 1964	Aprobación constitución	92	
ZAMBIA	(1)	4-16 VI 1967	Aprobación constitución	97.8	
	(1)	17 VI 1969	Aprobación fin a las cláusulas de emergencia	91	53
ASIA					
BAHGLADESH	(1)	30 V 1977	Aprobación constitución y Presidente	99.9	85
BURMA	(1)	15-31 XII 1973	Idem	94.4	91.1

PAIS	NO.	FECHA	MATERIA	ISI	TOTAL
CAMBOYA-	(4)	7 II 1955	Apróbabón de Sihanoul e Independencia.	99.8	
			Reducción número representantes.	99	
		5 VI 1960	Apróbabón Sihanoul y sus políticas.	99.9	91.8
IRAN	(1)	30 IV 1972	Apróbabón Constitución republicana.	97.5	75
		26 I 1963	Apróbabón programa de Reforma del Shah.	99.9	92
MALDIVAS	(1)	III 1968	República no suiltanado.	90	
FILIPINAS	(8)	11 III 1947	Apróbabón derechos empresariales - norteamericanos.	84.4	40
		27-28 VII 1973	Apróbabón Marcos y ley marcial.	90.7	
		27 II 1975	Apróbabón reestructuración gobierno local.	69.0	90.7
			Apróbabón manejo ley marcial por -- Marcos.	87.6	90.7
		16-17 X 1976	Apróbabón continuación ley marcial.	86.7	90.7
			Apróbabón reforma constitucional.	90.9	97.2
		18 XII 1977	Apróbabón Marcos como presidente y primer ministro.	90.6	97.2
			Apróbabón Constitución.	89.5	98
			Apróbabón Constitución.	78.6	85
			Tercer período como presidente.	65.1	75.9
COREA DEL SUR	(4)	17 XII 1962	Apróbabón Constitución.	92.2	90.0
	18 X 1969	Apróbabón Constitución.	92.2	90.0	
	21 XI 1972	Apoyo a la Constitución y al presidente.	74.4	79.8	
	12 II 1975				
VIETNAM DEL SUR	(1)	23 X 1955	Deponer al Emperador Bao Dai.	78.9	
NORTE Y SUDAMERICA	(J)				
BOLIVIA	(1)	11 I 1931	Apróbabón Constitución.		
BRASIL	(1)	6 I 1963	Amplio poder al presidente.	84.2	66.2
CANADA	(2)	29 IX 1898	Prohibición de bebidas alcohólicas.	51.3	44.0
		27 IV 1942	Servicio militar.	63.7 (J)	71.3.
CHILE	(2)	30 VIII 1925	Apróbabón Constitución.	94.7	86.3
		4 I 1978	Apróbabón Pinochet y la posición de Chile.	78.6	91.4

PAIS	NO.	FECHA	MATERIA	ISI	TOTAL
COLOMBIA	(1)	1 XII 1957	Aprobación Constitución.	94.6	72.3
CUBA	(1)	15 II 1976	Aprobación Constitución.	99.0	98.7
ECUADOR	(1)	15 I 1978	Aprobación nueva constitución, no la versión revisada de 1945 (24.9% de votos anulados).	59.1	90
GUATEMALA	(1)	22-24 VI 1935	Extensión al término presidencial de ubico.	99.9	
GUYANA	(1)	10 VII 1978	Abolir referendums para cambios constitucionales.	97.4	70.7
HAITI	(2)	14 VI 1964 31 X 1971	Presidencia vitalicia para Duvalier. Poder a Duvalier para elegir a su sucesor.	100.0 100.0	
TERRANOVA	(1)	XI 1915	Aprobar prohibición de bebidas alcohólicas.	82.4	71.3
PANAMA	(2)	15 XII 1940 23 X 1977	Aprobación Constitución. Aprobación tratado del canal con -- Estados Unidos.	67.4	94
PARAGUAY	(1)	4 VIII 1940	Aprobación Constitución.	92.4	
PERU	(1)	28 VI 1959	Reformar Constitución.	87.4	
URUGUAY	(8)	25 XI 1917 19 IV 1934 27 III 1938 29 XI 1942 24 XI 1946 16 XII 1951 27 XI 1960 28 XI 1971	Aprobación Constitución. Aprobación reformas constitucionales. Aprobación Constitución. Aprobación reformas constitucionales. Aprobación Constitución. Retorno a gobierno presidencial. Dos reformas constitucionales.	95.2 95.6 93.8 77.2 42.6 K 54.2 64.9 30	54.9 55.0 66.9 79.9 56.7 70 92
VENEZUELA	(1)	15 XII 1957	Aprobación gobierno presidente Pérez.	84.6	
AUSTRALASIA	(1)		39 referendums desde su federación sobre reformas constitucionales.		
AUSTRALIA	(59)		Prohibición de bebidas alcohólicas. continuación 32.9%; reducción 28.1%.		
NUOVA ZELANDA	(9)	17 XI 1908 7 XII 1911 10 XII 1914 30 IV 1919	Prohibición de bebidas alcohólicas. Prohibición de bebidas alcohólicas. Prohibición de bebidas alcohólicas. Prohibición de bebidas alcohólicas.	38.7 N 55.6 M 49.0 48.6	79.8 81.5 84.6

PAIS	MO.	FECHA	MATERIA	ESI	TOTAL
		9 III 1949	Permisión de apuestas fuera del hipódromo.	68.0	56.3
		9 III 1949	Mantener la hora límite 6 pm para ingestión de bebidas alcohólicas.	75.5	56.5
		3 VIII 1949	Mantener el servicio militar.	77.5	61.5
		13 IX 1947	De 3 y no de 4 años el parlamento.	68.1	71.2
		13 IX 1967	Más horas de ingestión alcohólica.	61.5	71.2

NOTAS:

- a) Los países europeos que no han tenido un referéndum a nivel nacional son: Albania, Chipre (el 8 VI 1975 - un referéndum en la parte Turca de Chipre aprobó la separación permanente (29.41 - 70)), Checoslovaquia, - Hungría (su constitución lo permite), Lituania, Malta (que tuvo referéndum antes de su independencia) Países Bajos, Unión Soviética, Alemania Oriental (su constitución lo permite a nivel local y ha celebrado 2 - locales), y Yugoslavia (su constitución lo permite), Andorra ha celebrado al menos dos referéndums 1977 y - 1978, Liechtenstein ha celebrado cerca de 50).
- b) Este referéndum fue perdido por no asegurar el apoyo del 45 por ciento del electorado requerido por la -- constitución Danesa. El porcentaje se redujo a 30% en 1953.
- c) Zona metropolitana de Francia.
- d) Son iniciativas populares que requerían el apoyo del 50% del electorado.
- e) Iniciativa popular.
- f) Países africanos y del cercano oriente que no han celebrado referéndums nacionales son: Angola, Bahram, Botswana, Burundi, Cabo Verde, Imperio Central Africano*, Chad*, Djibouti*, Eritrea, Gambia*, Guinea*, -- Guinea-Bissau, Israel, Costa de Marfil*, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Lesoto, Malasia, Nauru*, -- Mauritio, Mozambique, Niger*, Nigeria, Omán, Qatar, Ruanda*, Sao Tomé, Arabia Saudita, Suizales, Sudafrica del Sur, Sudafrica, Tanzania, Uganda, Emiratos Arabes Unidos y Yemán. Aquellos con asteriscos (*) tuvieron referéndums antes de su independencia.
- g) Se requería 2/3 partes de mayoría, por ello la propuesta de 1965 fue rechazada.
- h) Los países asiáticos que no han celebrado referéndums a nivel nacional son: Afganistán, Bután, China, -- Taiwán, India, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Mongolia*, Nepal (este del norte), Pakistán, Singapur, -- Sri Lanka, Tailandia y Vietnam. Aquellos con asteriscos (*) han tenido referéndums antes de su independencia.

- l) Los países de América que no han celebrado referéndum a nivel nacional son: Argentina, Bahamas, Barbados, Bermuda, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Honduras, Jamaica*, México, Nicaragua, -- Surinam, Trinidad y Estados Unidos. Aquellos con asterisco (*) han tenido referéndum antes de su independencia.
- j) Sólo el 29% votó a favor en Quebec.
- k) Un 35% de apoyo del electorado registrado era requerido por la constitución. Una alternativa recibió el - 42.6%; otra el 37.2 y la última por ninguna de las 2 recibió el 25.1 del electorado que acudió, al no constituir alguna el requerido 35% no se aprobó.
- l) Los países Australasianos y Océánicos que no han celebrado referéndum a nivel nacional son: Islas Fidji, Islas Gilbert, Nauru, Islas Solomón, Tuvalu, Papua - Nueva Guinea, Tonga, y Samoa Occidental*.
- m) Antes de su independencia en 1907 Nueva Zelanda junto con las elecciones generales preguntaba acerca de -- las licencias de alcohol. En las 17 elecciones generales desde 1919 los Neozelandeses han sido inquiridos sobre: a) la permanencia de las licencias de alcohol, b) adquisición de alcohol por parte del Estado, -- c) prohibición. En 1919 la votación fue (a) 44%, b) 5.8%, c) 49.7%. El apoyo a la prohibición siempre fue en declive y para 1975 los resultados fueron: a) 69.2%, b) 14.9% y c) 15.9%.
- n) Se requirió un 60% de los votos a favor para aprobar los referéndum de 1908-1914.

B I B L I O G R A F I A

- BACKER, Ernest. Participatory Democracy. Canfield Press, San Francisco Calif., 1971.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. Ponencia "La Participación Política en la Planeación Democrática". II Curso de Derecho Electoral, 1982, UNAM.
- BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional. Edit. Depalma.- Buenos Aires, 1959.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo. Derecho Constitucional. - - Editorial Tecnos, Madrid, 1973.
- BURDEAU, Georges. Citado por Xifra Heras, Jorge Opus Cit.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho - - Constitucional. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- FAYT S., Carlos. Derecho Político. Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires IV Edición, 1973.

- FRANCO, Carlos. La Revolución Participatoria. Mosca Azul --
Editores, Lima, 1975.
- GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Ma
drid, 1953.
- GEOFFREY K. Robert. A Dictionary of Political Analysis. --
Longman Group, LTD., London, 1971.
- GETTEL. Historia de las Ideas Polfticas.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Polftica. Editorial Borna.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Polftica. Editorial Porrúa.
- HANRIOU y Duverger. Citados por Xifra Heras, Jorge Opus Cit.
- HELLER, Herman. Teoría General del Estado. Editorial FCE, -
1977.
- HELLER, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económi
ca, México, 1963, p. 202.
- KELSEN, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. Edito
ra Nacional, México, 1980, p. 107.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional, México, 1972.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado. Textos Universitarios UNAM.

LASALLE, Ferdinand. Qué es una Constitución. Editorial FCE.

LUCAS VERDU, Pablo. Curso de Derecho Político II. Editorial Tecnos, Madrid, p. 233.

MAQUIAVELO. El Príncipe. Ediciones de la Universidad de -- Puerto Rico, Revista de Occidente, Madrid, 1955, p. 201.

MARITAIN, Jacques. El Hombre y El Estado. Editorial Kraft.

MARX C. y Engels F. Manifiesto del Partido Comunista. Obras Escogidas Tomo I.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Sociología del Poder. I.I.S. UNAM, México, 1976.

MOYA PALENCIA, Mario. Ponencia Fundamentos Ideológicos del - Derecho Electoral.

- OBERHOLTZER, Ellis Paxson. The referendum in América. New York, Da Capo Press, 1971.
- REINHOLD, Zippelius. Teoría General del Estado. UNAM, 1985, p. 41.
- ROSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial FCE.
- RUIZ P. Esteban. Ponencia: La Campaña Política en el Proceso Electoral.
- SANCHEZ MORAN, Miguel. La Participación del Ciudadano en la Administración Pública, C.E.C., Madrid, 1980.
- STEWART, Alva W. The Initiative, referendum, and recall Vance, Bibliographies, 1983.
- TAMBARO, Saggidi Dirittoe. Política Constitucional, citado - por Ossorio y Florit Manuel, en Plebiscito, Enciclopedia Jurídica OMEBA, Argentina, 1976, Tomo XXII, p. 373.
- VALADEZ, Diego. Ponencia: La Incorporación del Referéndum al Derecho Electoral II. Congreso Mexicano de Derecho Constitucional.

WEBER, Max. Economía Política. Editorial FCE.

WILCOX DELOS, Franklin. Government by all the people. New -
York Sherbourne Press, 1974.

XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional 2a. Edi-
ción, BOSCH Casa Editora, 1957, Tomo I, Barcelona.

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro. Ponencia: Valor e Implicaciones --
del Proceso Electoral Mexicano.