

363



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

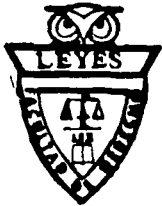
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**"EL REFERENDUM COMO MEDIO DE
PARTICIPACION CIUDADANA DIRECTA"**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CESAR HERNANDEZ RUIZ**

ASESOR TESISISTA: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



JUNIO 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación Discontinua

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **HERNÁNDEZ RUIZ CÉSAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL REFERÉNDUM COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 12 de marzo de 2002 y el Dr. José Gamás Torruco, mediante dictamen del 17 de junio del mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, México, D.F., junio 18 de 2002


FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
FACULTAD DE DERECHO, UNAM
Presente

Me refiero a su atenta carta de fecha marzo 13 de 2002, en que me envía a revisión la tesis a que hago referencia en el siguiente párrafo.

He revisado con todo cuidado la tesis elaborada por el alumno HERNÁNDEZ RUIZ CESAR sobre " EL REFERENDUM COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Tengo el agrado de comunicarle que después de haber revisado la tesis en cuestión, en mi opinión satisface los requisitos reglamentarios para tesis de Licenciatura. Por lo tanto expreso mi aprobación para efectos de que el alumno proceda a la realización de los trámites correspondientes para su examen de licenciatura

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



LIC. JOSE GAMAS TORRUCO

17 de junio de 2002



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL REFERÈNDUM COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA" elaborada por el alumno HERNÁNDEZ RUIZ CÉSAR.

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

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

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 12 de 2002.

ATENTAMENTE

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

A unos cuantos días de celebrar el acontecimiento culminante de toda carrera universitaria, sentimientos varios vienen a nosotros, ante la grandeza del hecho que apenas alcanzamos a vislumbrar, pero sin comprender a plenitud, condición humana, un sentimiento sobresale entre muchos, el de la gratitud.



D e d i c a t o r i a s .

A mis padres Francisco y Brigida por su infinito amor, comprensión, solidaridad y disposición a escuchar y guiar; A quienes todo debo y que en lo personal dedico el resultado, del que son claro, está, la principal motivación.

A mis hermanos Orlando y Arely hombres productivos. Y grandiosos amigos dados por la naturaleza.

A mis Abuelitos por su aporte para salir adelante en todo momento..

Al Jurista y Asesor Lic. Felipe Rosas Martínez por haber aprobado dirigir este propósito, así como al espacio para examinarlo y tutelararlo en cada revista.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, en primer lugar por el privilegio de haber cursado una carrera universitaria entre sus aulas, y segundo por ser la academia donde conquisté el espíritu de identidad, los conocimientos, el saber y el carácter necesarios para triunfar no solamente en la abogacía sino en las espontaneidades que nos presenta la vida ante lo inesperado.

A ellos, y a los muchos Familiares y Amigos que me alentaron en la tarea.

Ante todo y antes que nada ¡ GRACIAS !

Í n d i c e.

Dedicatorias	Pág.
Introducción.	I-II
Capítulo Primero. Marco conceptual	
1.1. Definición de Democracia.	2
1.1.1. La Democracia en Grecia	4
1.1.2. Elementos Esenciales de la Democracia	9
1.1.3. Clasificación de la Democracia	11
1.2. La Democracia Representativa en México	
1.2.1 La Realidad de la Representatividad en México	18
1.2.2. Las Disfunciones de la Representatividad en México	20
1.2.3. Los Partidos Políticos y la Representación	23
1.2.4 Democracia Representativa y Participativa	25
1.2.5 La Evolución de la Democracia Participativa	28
1.3. Funciones del Sufragio	30
1.3.1. Sufragio y Democracia	31
1.3.2. Sufragio y Representación	33
Capítulo Segundo. La Participación Ciudadana como parte de la sociedad democrática en la toma de decisiones.	
2.1. Importancia Política de la Participación.	35
2.2. La Elección Como Forma Primordial de Participación.	38
2.3. La Participación en la Democracia Semidirecta.	40
2.4. Otra Forma de Participación.	43
2.4.1 Las ONG'S	
2.5. El Referéndum como Instrumento de la Democracia Participativa.	
2.5.1. Reseña Histórica.	46
2.5.2. Definición y Naturaleza Jurídica del Referéndum.	48
2.5.3. Clasificación del Referéndum.	49
2.5.3.1. Naturaleza	
2.5.3.2. Objeto	
2.5.3.3. Por su Fundamento Jurídico	

Í n d i c e.

2.5.3.4. Por su Eficacia Jurídica	
2.5.3.5. Por su Alcance en la Materia Total o Parcial	
2.5.3.6. Por su Ámbito Espacial de Aplicación	
2.5.3.7. Por el Momento de su Celebración	
2.5.3.8. Por su Ubicación en el Proceso de Formación	
2.6. Diferencia con las Demás Formas de Democracia Directa.	56
2.7. Importancia del Referéndum.	60

Capítulo Tercero. Algunas Experiencias Internacionales en Materia de Referéndum.

3.1. Austria	62
3.2. España	64
3.3. Francia	67
3.4. Irlanda	70
3.5. Italia	71
3.6. Portugal	73
3.7. Gran Bretaña	75
3.8. Suiza	76
3.9. Canadá	79
3.10. Estados Unidos	80

Capítulo Cuarto. El Referéndum en México y la Conveniencia de Incorporarla a su Texto Constitucional Federal.

4.1. Las Practicas Reales del Referéndum en México.	
4.1.1. Entidades de la Republica Mexicana que Contemplan el Referéndum en su Texto Constitucional.	83
4.1.2. Comentario a la Ley de Participación Ciudadana del D.F.	90
4.1.3. Experiencias de Participación Directa en México.	
4.1.3.1. Breve Nota Histórica.	91
4.1.3.2. Los Plebiscitos en México.	93

Í n d i c e.

4.1.4. Propuestas Partidistas Realizadas en Torno al Referéndum.	97
A) PRD	
B) PT	
C) PAN	
4.1. El Referéndum en México como Derecho Soberano del Pueblo.	101
4.2. Referencias Constitucionales para Sustentarlo Jurídicamente en el Marco Constitucional.	104
Conclusiones.	108
Bibliografía.	111

Introducción.

La finalidad de la ley sea cual fuere la disciplina jurídica a la que pertenezca, es a fin de cuentas coadyuvar a una relación de respeto mutuo entre los miembros de una comunidad social estableciendo normas de conducta que en todo caso deben ser observadas con una acción de respeto a la ley. En esa relación debe ser compatible el elemento legal (ley) con el elemento humano, según el lugar y tiempo en que estas leyes van a regir con validez absoluta.

En todos los países del mundo existen diversas disciplinas jurídicas que regulan la actividad del hombre, en particular, en México, muchas de estas disciplinas jurídicas no corresponden al verdadero sentir de los individuos que la forman. Por consiguiente será necesario que los legisladores realicen una actualización normativa creando así un plan de trabajo que considere verdaderamente nuestra realidad social, analizando en principio la participación directa del elemento humano tanto en lo individual como en lo colectivo, para la elaboración, aprobación, discusión y sanción de la reforma o adición que se pretenda hacer al texto Constitucional, y busque hacer compatible la relación de estos dos elementos (el legal y el humano), esto porque la forma en que se ve al concepto de democracias en la actualidad no es el mismo que concebían nuestros legisladores en la época en que vivieron, ya que la mentalidad, las ideologías, las posturas, las instituciones nacionales y en general la idiosincrasia del actual mexicano, no es el mismo que tenían nuestros antecesores

Sin embargo el pensamiento legislativo deberá permitir nuevas rutas al respecto que se amolden a las circunstancias que rigen los cambios democráticos de los pueblos. Si esto no ocurre y mientras no exista la apertura democrática e institucional que permitan interpretar la voluntad popular de manera transparente, el voto por si solo, no lograra cumplir su propósito fundamental: permitir la participación y el compromiso de los ciudadanos con su destino político y económico. Pues es notorio que todas las ideas, principios e instituciones que se mantienen inmutables, tienden a desaparecer, por que la vida y la actividad del hombre, en un continuo devenir, los ha hecho quedar obsoletas y parece que decaen.

De igual manera asentamos que con la participación no es suficiente entender la dinámica de la democracia. Pero sin la participación, sencillamente la democracia no existiría. Por lo que el compromiso será dejar bien claro en este trabajo que la democracia requiere siempre y en todo momento de la participación ciudadana.

No obstante lo anterior en el capítulo primero se hará un breve pero importante recorrido histórico cultural en torno a la idea de la democracia. Sin llegar a ser extenso y exhaustivo, se trata sólo de adquirir un conocimiento básico que permita comprender, en

Introducción.

primer lugar, que debe entenderse por democracia y, en segundo, las características que presenta como la forma de régimen que constitucionalmente acogió el estado mexicano.

Dejando para un segundo apartado la tarea de explicar la institución del Referéndum así como de su clasificación, su naturaleza y su importancia en las democracias actuales, y así obtener, un conocimiento mas completo y detallado de sus efectos, tomando en cuenta los afectos que la doctrina suele atribuirle.

En ese orden de ideas, pensamos que es imprescindible conocer con detalle que es la participación ciudadana, como elemento legitimador de una institución política como lo es el referéndum.

En tanto que hemos estimado, para efectos de interés del Tercer Capitulo hacer un análisis sobre el Derecho Constitucional Comparado. En donde los países que se analizan son aquellos de América del Norte y Estados de la Unión Europea que contemplan el procedimiento de referéndum para las reformas constitucionales. Si bien hemos estimado importante incluir a Suiza, que aunque no pertenece a la Unión Europea se ha destacado por los espacios de participación ciudadana que incorpora a su Constitución. En el caso de Portugal, que si bien no establece el referéndum constitucional si dispone la consulta popular vinculante en materias de relevante interés nacional.

Aclarando que las Constituciones utilizadas para este trabajo han sido las más recientes a las que hemos tenido acceso. Por último, sobre la reglamentación del referéndum, en los casos que la Constitución expresamente nos remite a una ley posterior, hemos mencionado dicha disposición cuando nos ha sido posible obtener el texto o una referencia a la misma.

A manera de terminación, para nuestro último capitulo se expresan los motivos finales respecto a la conveniencia de incorporar al referéndum al texto constitucional.

En esencia pugno por que este procedimiento reformador que exterioriza las opiniones de un país sobre un acto legislativo, constitucional y de gobierno relativo a la vida de un pueblo, cumple evidentemente un papel complementario en el régimen representativo de una nación, constituyendo así un avance mas dentro de su vida democrática del ciudadano al incorporarle al contexto constitucional un derecho de opinión sobre su entorno publico. Es pues esté, el motivo y fundamento principal para la realización de la presente tesis y así obtener el Título de Licenciado en Derecho.

CAPITULO PRIMERO

Marco conceptual

1.1. Definición de Democracia 1.1.1. La Democracia en Grecia 1.1.2. Elementos Esenciales de la Democracia 1.1.3. Clasificación de la Democracia 1.2. La Democracia Representativa en México 1.2.1 La Realidad de la Representatividad en México 1.2.2. Las Disfunciones de la Representatividad en México 1.2.3. Los Partidos Políticos y la Representación 1.2.4 Democracia Representativa y Participativa 1.2.5 La Evolución de la Democracia Participativa 1.3 Funciones del Sufragio 1.3.1 Sufragio y Democracia 1.3.2. Sufragio y Representación.

En el presente Capítulo se realizara un breve pero importante recorrido histórico cultural en torno a la idea de la democracia. Sin llegar a ser amplio y profundo, sólo se pretende alcanzar un conocimiento esencial que nos permita entender, en primer lugar, que debe concluirse por democracia, y en segundo, las características que presenta como el régimen que legislativamente acogido el Estado mexicano.

Dicha averiguación es inevitable en la actualidad del país debido a que el mismo vive un ambiente en el cual deben tomarse decisiones democráticas propias de un Estado contemporáneo, es decir, medidas que obliguen a exponer y acrecentar la participación ciudadana, en los asuntos públicos, auxiliado así, a consolidar los diferentes procesos de democratización del país que como veremos en la actualidad encaran serias objeciones sobre su vitalidad.

Asimismo, en este apartado trataremos de comprender y analizar los elementos, las disfunciones y evolución de la democracia desde las concepciones clásicas hasta las condiciones un tanto complicadas que rodean a la actual democracia representativa. Dejando para un apartado posterior la tarea de señalar a las instituciones democráticas, que paradójicamente han impulsado al ideal democrático.

1.1.1 Definición de Democracia.

La Democracia, tiene un origen, de hecho en su definición etimológica proviene de dos raíces griegas: *demas* --pueblo-- y *kratos* (o *cracia*)--poder o gobierno--. Ergo, *la democracia es el gobierno o poder del pueblo. Así pues la democracia como forma de gobierno; es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre las decisiones del poder estatal.*

Así por ejemplo, para el maestro Andrés Serra Rojas, 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."¹

Asimismo, el tratadista Maurice Duverger define a la democracia como "el régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados por medio de elecciones sinceras y libres."²

Pero democracia al igual que otros conceptos o definiciones, es una idea que varía de acuerdo con cada autor. De ahí que, existan múltiples definiciones en torno a ella, sobre lo que es o debería de ser como forma de gobierno. Cada autor la concibe de una manera muy particular y al conceptualizarla destaca en especial algún aspecto. "Difícilmente se encontrará expresión menos unívoca que la de democracia; unas veces quiere significar el gobierno del pueblo por el pueblo (Pericles siglo V a C), o el régimen en que imperan los dictadores de la opinión pública en interés del bien general (Aristóteles); otras veces expresa el imperio del sufragio universal o el gobierno caracterizado "esencialmente por un sistema de partidos" (Hasn Kelsen); en ocasiones supone también el Estado mismo "con un máximo de libertad e igualdad con el desenvolvimiento de nuestra dignidad personal."³

¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. 14ª. Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1996, Pág. 591

² DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª. Edición, Ariel Barcelona, 1970, Pág. 163

³ PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Ed. Civitas 2ª. Madrid 1997. pp 295-296

Es decir, que en primer lugar, la democracia es una forma para la designación de los gobernantes, un sistema donde el pueblo participa de manera efectiva en las funciones públicas del Estado. Sin embargo, la palabra 'democracia' en la actualidad, ya no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política. La democracia no es meramente una forma de gobierno; sino también *un estilo o modo de vida.*" En este sentido, hay por lo menos una segunda concepción principal de la democracia *como modo de vida*, la cual estará *basado en el respeto a la dignidad humana, en la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.*

De ahí que, la democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia: la democracia como modo de vida. Por esta razón, no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno, sino además debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma.⁴

Por esta razón, la democracia es una forma de gobierno y una forma de vida en la cual el pueblo puede participar de acuerdo con las reglas del juego en las decisiones colectivas. Donde encuentra cabida postulados políticos que la contemplan y llegan incluso a perfeccionarla teóricamente como son: *la soberanía* que incluso legitima a la democracia, *la representación* la cual se convierte en una especie de vehículo o instrumento que permite caminar o funcionar a la democracia, *el voto* derecho político que permite conocer la voluntad general y que tiene normalmente una doble dimensión: la de elegir y la de escoger entre individuos y programas; y *organizaciones políticas* que funcionan sobre la base de una democracia representativa; *la libertad e igualdad*, tan importantes en una democracia, que incluso Kelsen llega a afirmar que la democracia "es la síntesis de ambos principios,"⁵ y *los derechos humanos como garantía jurídica esencial.*

Asimismo a dichos principios se les agrega un modalidad del constituyente mexicano del 17, el de **justicia social** como finalidad última dentro del sistema democrático nacional.

⁴ NATALE Alberto, A. *Derecho Político*. 2ª. Ed. Editorial de Palma Buenos Aires, Argentina, 1998, Pág. 49-51

⁵ KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Ed. Colofón, México 1992, Pág. 16

Lo que nos lleva a concluir y a señalar la definición del termino democracia con la plenitud que lo hace nuestra constitución en su artículo tercero constitucional fracción II inciso.. a).-“

“Será democrático, considerando a la democracia **no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;**”⁶

Por lo tanto una vez explicada la complejidad que la idea encierra, estamos convencidos que lo realmente importante, es conocer no solo en teoría su contenido sino además la realidad sociopolítica en que se aplica, para lo cual es necesario explicar el surgimiento de la idea democrática en el mundo antiguo.

1.1.1 La Democracia en Grecia

Las modernas concepciones de libertad, igualdad y democracia tienen su origen en las formulaciones de los pensadores griegos y en la práctica política de la democracia ateniense. Luego entonces, la experiencia de Atenas es, necesariamente, el ejemplo que siempre se recuerda.

Las ideas políticas que por más de cuatrocientos años fueron elaborando los griegos –siglos VII a III antes de Cristo- tuvieron una profunda influencia en el pensamiento del mundo occidental. Las formas de gobierno que definieron los escritores y filósofos de Grecia, sirvieron de apoyo a las instituciones políticas que han configurado históricamente a los Estados modernos. Por eso le dedicaremos a Grecia este apartado especial.

La democracia nació en las ciudades-estado de la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. Las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, es una construcción muy simple y primitiva.

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa S.A., México, 2000.

En Atenas los ciudadanos se reunían varias veces al año, se estima que por lo menos unas 40, en la colina del Pnyx para discutir los asuntos de la comunidad. La agenda de discusiones era establecida por el "Comité de los 50", constituido por miembros de un "Comité de los 500", representantes, a su vez, del centenar de *demes* que conformaban la ciudad. El periodo de los cargos públicos era muy breve (menos de dos meses en el "Comité de los 50", un año en el "Comité de los 500") y la designación se hacía por métodos de sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La discusión y la deliberación entre ciudadanos constituían la base de este sistema de participación democrática. Las decisiones eran tomadas, normalmente, por vía del consenso, y en la época del apogeo del sistema en Atenas se requería un *quórum* de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas. Todo ello daba lugar a una especie de "democracia sin Estado."

La democracia directa, tal como era practicada en Atenas señala el tratadista Roberto Dahl, requiere de condiciones muy especiales de desarrollo, las cuales no han vuelto a darse en la historia. La de ciudadano era una figura total, cuya identidad no admitía distinción entre los ámbitos público y privado: la vida política aparecía como una extensión natural del ser mismo. Los intereses de los ciudadanos eran armónicos, fenómeno propio de una sociedad homogénea que, además, tenía un tamaño reducido, lo que favorecía las relaciones directas entre todos. En la Grecia clásica la existencia de un amplio estrato de esclavos era una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia directa. Así, los ciudadanos estaban en condiciones de reunirse con frecuencia para decidir directamente acerca de las leyes y medidas políticas.⁷

Los ciudadanos de Atenas se sentían libres mediante el ejercicio continuo de la democracia, a través de la participación en la cosa pública, y oponían la libertad frente a cualquier arbitrariedad de las leyes generales.

Otra característica importante del gobierno popular directo ateniense, es que los puestos de gobierno eran ejercidos por ciudadanos elegidos no mediante elecciones, sino al azar, principio aplicable igualmente en los tribunales. Lo que demuestra que el modelo ateniense fue renuente a cualquier idea de representación política. La democracia como gobierno del pueblo adquiriría una literalidad absoluta gracias a una sociedad en la que el ámbito de lo público era la dimensión fundamental de la vida de los ciudadanos.

⁷ DAHL, R. *La Democracia y sus Críticos*, Ed. Paidós, Barcelona, 1992, pp. 28-29.

Consideraban la elección, es decir, el ejercicio del sufragio para designar gobernantes como principio de aristocracia, mientras que tenían al sorteo o al azar como una práctica más democrática porque establecía la igualdad de las probabilidades entre los ciudadanos.

Elo origino que cualquier individuo ocupara puestos por rotación aleatoria, conduciendo a la comunidad ateniense lo mas posible al ideal democrático de un gobierno por el pueblo y para el pueblo, como diría *Abraham Lincoln*.

Ciudadano significa más que una mera pertenencia a un grupo diluido en un sentido moderno, era ser parte o miembro activo de la comunidad, el retiro de la vida pública a la privacidad no era aceptable. Así lo manifestaba Tucídides "*aquí cada individuo se interesa no sólo por sus propios asuntos sino también por los asuntos del estado.*"⁸

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

Por todo ello la elección de representantes función básica de la democracia era considerada por los griegos como una disposición aristocrática, más no democrática. Sobre todo hemos destacado como resultado de los aspectos mencionados la significación de la democracia entre los griegos que era Estado y Sociedad unidos a través de una participación activa en la cosa pública como deber cívico de todo ciudadano.

Por otro lado lo más criticable de la democracia ateniense era que en su sociedad quedaba excluidos tres grandes grupos sociales: las mujeres, los extranjeros y los esclavos. Solo se consideraba ciudadanos a los hijos de padre y madre ateniense y que estaban debidamente inscritos, por tanto era un pueblo exclusivo de hombres libres y nativos, donde la limitación de derechos políticos a grupos sociales era una característica todavía presente en la democracia moderna.

La sociedad griega fue una sociedad esclavista. Al hablar de una democracia en la Grecia antigua, tenemos que hablar de una *democracia esclavista*; de una mentalidad

⁸ ARBLASTER, Anthony. *Democracia*, Ed. Patria, México 1992, Pág.17

esclavista hasta de los esclavos. La esclavitud en Grecia era una institución, así como lo fue en el sur de los Estados Unidos. El esclavo no cuestionaba su condición; lo tenía como algo natural. Hubo, sí, en Grecia, sublevaciones de esclavos, pero se debían a los malos tratos de la clase dirigente.

Los esclavos constituían una clase, a veces más numerosa que todas las demás juntas. Luego estaban los *trabajadores libres*, dedicados a diversos oficios. Mencionemos también a los *puddientes*, que vivían y se enriquecían del trabajo de los esclavos. Existía igualmente la *nobleza terrateniente*, con fuerte dominio del poder político.

A partir del siglo VI A. de C. empieza a florecer el pensamiento político de Grecia, representado en sus ideólogos y filósofos, cuyas doctrinas sociales son el antecedente remoto de la moderna ciencia política.

Hé aquí algunas muestras de sus ideas políticas:

" *Pitágoras*. "La anarquía es el peor mal para la sociedad humana, por lo que es preciso subordinarse a los que gobiernan, respetar las leyes, a nuestros mayores y a los gobernantes (S. VI a C.).

Sócrates con ideas contrarias a la democracia, decía que "el gobierno es un arte en el que deben ser admitidos solamente los que poseen un saber auténtico, "los mejores hombres", predestinados para esa misión tanto por su nacimiento como, especialmente, por su educación y aprendizaje. Reyes y gobernantes no son los que sustentan el centro, ni los elegidos al azar, sino los que saben gobernar".

Protágoras. "El quehacer político debe ser patrimonio de todos, de lo contrario no existirá el Estado. Todos deben ser partícipes de la vida política; tomar participación de igual manera en la solución de los problemas políticos".

Platón. Partidario de la aristocracia, no veía con buenos ojos la democracia. En uno de sus diálogos hace decir a un personaje: "Los autores de las leyes son la mayoría, que son los débiles; y hacen las leyes y distribuyen censuras y alabanzas pensando en ellos mismos y en sus intereses". En "Las Leyes", otro de sus libros, expresa que para disminuir el agudo contraste entre la riqueza y la pobreza, se recomienda fijar un límite mas allá del cual no puede llegar la acumulación de bienes por los ciudadanos; el excedente, si existe, debe pasar al Estado.

Aristóteles. Consideraba la esclavitud como algo natural. Reconocía que en una democracia los pobres tienen más poder que los ricos porque son la mayoría. Recomienda ayudar a los desposeídos libres, proporcionándoles los medios para que puedan dedicarse a los oficios y la labranza. Aconseja también distribuir entre los pobres los excedentes de los recursos del Estado, para la estabilidad de la sociedad.

Sin ser partidario de la democracia, Aristóteles no simpatizaba con los círculos reaccionarios que pretendían liquidarla y establecer en Atenas una dictadura militar de tipo espartano. Se declara partidario de un régimen estatal de clase media, una estructura política que, según lo expresa, "es una mezcla de oligarquía y democracia". Es un Estado en el que predominan los hombres de tipo medio, donde no existe una gran diferencia entre ricos y pobres, y donde la solidaridad de los libres frente a los esclavos puede ser asegurada.

Epicuro Este pensador griego vivió la decadencia de las ciudades-estados. Afirma que los hombres, para no hacerse daño, se ponen de acuerdo entre sí para implantar las leyes. En Epicuro se encuentra por primera vez la idea de que el Estado se basa en un convenio mutuo entre los hombres; en un contrato social.

Zenón. "La ley humana es la expresión de la ley universal, que se apoya en las leyes naturales. El derecho civil, implantado por los hombres, debe corresponder a la ley natural inmutable, en la cual encuentra su justificación la razón que gobierna al mundo".

Polibio. (S.II a. JC) Siguiendo a Platón, sostiene la teoría cíclica de las formas políticas. Según esta, y conforme al orden de la naturaleza, el régimen de gobierno cambia, pasa de uno a otro, de modo que el Estado vuelve nuevamente a los sistemas gubernamentales que ya había tenido antes.⁹

Pero cierto es que la democracia ateniense se encontró sus días más mejores en tiempos de Pericles, que en 432 a. de C. pronunció su célebre discurso recogido por Tucídides en la Historia de la Guerra del peloponeso donde se denota su idea clásica de la democracia: "Usamos un sistema político que no imita las leyes de nuestro vecinos. **Nuestro sistema se denomina democracia porque en él gobierna la mayoría, no una minoría.** En nuestras desavenencias privadas, las leyes otorgan igualdad de derechos para todos. Pero, en la esfera cívica, nuestra valoración de un individuo estriba, no en su *estatus*, sino en la habilidad o distinción que demuestra en algún ámbito. Gobernamos nuestros asuntos públicos cual corresponde al hombre libre...mientras que nos dedicamos a nuestras actividades privadas sin estorbarnos unos a otros. No infringimos la ley en los asuntos públicos porque respetamos tanto a los funcionarios como las leyes, especialmente las legisladas para beneficio de los que sufren la

⁹ *ENCICLOPEDIA OCÉANO*, Filosofía-Derecho, Vol. II, Grupo Editorial Océano, Edición 1995.

injusticia y los preceptos no escritos, cuyo incumplimiento se considera manifiestamente deshonesto. Sólo nosotros, cuando una persona no toma parte en el gobierno, la consideramos inútil, en vez de alabarla por dedicarse exclusivamente a sus propios asuntos;"¹⁰ para entrar después en un caso paralelo al oscurecimiento de Atenas. "Platón vino al mundo en el año 427 a.c., dos años después de la muerte de Pericles, por lo que no conoció el gran esplendor de la democracia ateniense."¹¹ En el siglo IV a de c. la democracia ateniense decayó al compás de la polis griega.

Por tanto una vez que hemos ocupado con cierto detalle de los orígenes de democracia y de su idea en la antigua Grecia, nos hace pensar que muchos de las dificultades relacionados con sus acciones y su lucha por alcanzarla son evidentes desde ese período.

1.1.2 Elementos Esenciales de la Democracia

Al reflexionar sobre la democracia, surge una discusión sobre los elementos fundamentales que la constituyen. Por un lado, existen pensadores que resaltan la presencia de valores e ideales como elemento distintivo de la democracia. Sin embargo, esos ideales nos llevan a un mundo no-empírico que es muy difícil de fundamentar; y en segundo lugar, tienen la desventaja de que son inalcanzables, por lo que se concluye que la democracia posee elementos utópicos, y consecuentemente, se presenta como un proceso continuo y permanente que nunca se logrará construir.¹² Por otro lado, para no caer en elucubraciones abstractas y utopismos, algunos politólogos señalan a propiedades capaces de ser verificadas empíricamente y cuantificables como características específicas de la democracia.¹³

¹⁰ NATALE Alberto, A. Op. Cit. Pág. 247-249

¹¹ CUEVA, Mario de la. *Política y Derecho. La Idea del Estado*, Ed. Facultad de Derecho UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, Pág.30.

¹² PÍA LARA, M. "*La Democracia como Proyecto de Identidad Ética*", Barcelona: Antropos; México: UAM-I, 1992. Pág. 21 y 20.

¹³ DAHL, R. en su obra "*Poliarquías: Participación y Oposición*", Define a la Democracia como un Régimen en el que Existe Amplia Participación y Tolerancia. Cr. Dahl, R. Poliarquías: Participación y Oposición. México: Rei, 1993. Otros.

Existe una tercera posición que establece la conciliación de los dos enfoques anteriores, en ella, la democracia se concibe como la combinación de elementos reales e ideales.¹⁴

Sin embargo e independientemente de lo que se establezca, lo cierto es que la "democracia es un principio que legitima al poder, por tanto este debe fundamentarse en elementos cuya importancia hoy día llevan a un pueblo a la vida democrática. Y de acuerdo a diversos autores pueden señalarse los siguientes:

Primero es una *forma de vida política*. En donde los hombres pretenden realizar un destino común, fundándolo en una idea integral de mejoramiento, mediante la cooperación de todos.

El segundo es un *supuesto racional de convivencia*. La democracia resulta ser entonces la expresión de una vida en común, producto de una decisión consciente por los altos valores que representa, la cual se deriva de la convicción de que es un elemento esencial para esa convivencia, sobre todo por lo que hace a las ideas de libertad e igualdad.

Otra es la existencia de un *orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad*. Es, mediante este orden, como el hombre garantiza su libertad y su seguridad, haciendo posible su convivencia organizada. Esta organización, cuando es democrática, supone que ese orden está nutrido por los principios de igualdad, libertad y solidaridad.

Asimismo la *Participación y consentimiento del pueblo*. Como elementos esenciales, cuya importancia hoy en día es fundamental para que un pueblo acceda a la vida democrática. Por lo que la participación y el consentimiento presuponen, desde luego, la existencia de la actitud vigilante y crítica por parte del pueblo, quien interesado en el manejo de la cosa pública que realizan los gobernantes se adhiere a sus actos, sólo cuando considera que son el reflejo de su querer nacional. En la medida en que los gobernantes se procuran apoyo y el consentimiento de los gobernados, justifican su derecho a mandar y se acercan más al ideal de la democracia, legitimando de esta manera el poder político que ejercen.

¹⁴ Cfr. Satori, G. "*Democrazia e definizioni*", Bologna: Il Mulino, 1969. Cap. V. También véase: Cansino, C. "La Democracia entre Utopía y Realidad".

Y por último como *procedimientos idóneos* que garantizan la identidad de fines *entre gobernantes y gobernados*. De lo anterior se deduce que la participación y consentimiento deben ser garantizados por los más idóneos procedimientos que sean capaces de encauzar las inquietudes y actividades políticas del pueblo en la integración de los órganos del Estado y en la aprobación o rechazo de leyes o decisiones administrativas. Esto se logra, a través del proceso electoral en el que los ciudadanos participan en la moderna democracia, por medio de los partidos políticos; y por medio de sistemas electorales que garanticen el sufragio popular.

Todo esto lo sintetiza la Constitución de 1917, en los términos siguientes: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno," artículo 39 del texto Constitucional.

De todo lo dicho anteriormente, podemos afirmar que la democracia está formada por elementos utópicos, determinados por el momento ético de la elección por el diálogo, por la evolución del mismo sujeto que recrea la democracia y por la posibilidad de perfeccionar las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, la democracia está constituida por esos elementos reales, encarnados en instituciones que defienden la posibilidad de la elección por la democracia. Entre esos dos elementos existe una relación lógica, en la que los dos se presuponen y necesitan, en la que no es posible absolutizar ninguno de ellos, pero tampoco se relativizan.

1.1.3 Clasificación de la Democracia

Así pues, y visto los elementos como el origen de la idea democrática es procedente dar a hora su clasificación, claro esta atendiendo a los diversos criterios y puntos de vista del que parten los múltiples autores y que se resumen en tres:

I.- Por Su Realización Histórica:

a) **Antigua.** Teniendo en cuenta la estructura social y económica del mundo y el régimen esclavista imperante, la democracia antigua, ateniense o aristotélica, señala el tratadista Carlos Fayt, se refiere a la forma de gobierno, es decir, a la organización del

poder, y se caracteriza por ser una democracia directa y activa.¹⁵ En donde, los ciudadanos se encontraban en situación de igualdad para el ejercicio de los deberes cívicos e igualmente capacitados para el goce de la magistratura. Por lo cual, no existía un régimen de derecho ni de garantía, y donde la inmersión del individuo en el Estado, y las decisiones adoptadas por el pueblo reunido en la asamblea configuraban a esta democracia. Es mas el maestro Andrés Serra Rojas señala con toda exactitud, "hay un profundo contraste entre la democracia antigua y la democracia moderna, aquélla con la intervención del pueblo y ésta con el sistema representativo."¹⁶

Por lo que concluiremos diciendo que la democracia antigua (ateniense), concebida como forma de gobierno, es directa y activa, en la cual no existía un régimen de derecho ni de garantía; y donde la polis absorbe al ciudadano.

b) Moderna. La democracia moderna surge en el siglo XVIII después de las grandes revoluciones inglesa, norteamericana y francesa.

Por tanto se puede ultimar que, esta forma de gobierno se apoyo en las ideas de Locke y de Montesquieu, en particular, con la adopción de principios políticos como la soberanía, la división de poderes, los derechos y garantías individuales, la forma de república o monarquía constitucional, el voto de la mayoría y el sistema representativo.

Es decir que, la democracia moderna y sus ideales se enlazan con el régimen liberal y que actúa asimismo como técnica de gobierno. Apareciendo como una conquista de la libertad para asegurar el goce de los derechos naturales o individuales. Se puede decir que es la típica democracia política, basada en la soberanía nacional y su expresión en la ley. Es representativa o indirecta, y defensiva. Protege la inviolabilidad de la propiedad privada y reduce la función del Estado al mínimo. Opera en el plano formal. El centro vital de la democracia moderna no es político, como en las democracias antiguas, sino económico, significado cada vez más libertad y ausencia de intervención del gobierno.

c) Contemporánea O Actual. Nace como una necesidad derivada de la gran desigualdad que propicio el liberalismo promovido por la democracia moderna, tanto en lo económico como en lo político y social, debido a la gran tendencia de este al individualismo, derivado en la formación de estructuras políticamente sólidas que

¹⁵ FAYT, Carlos S. Derecho Político, 10ª. Edición, Depalma, Buenos Aires 1998, Pág. 370

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 14ª. Ed. Porrúa S.A., México, 1996, Pág.597.

garantizaban el acceso al poder solo a quienes detentaban mayor riqueza, por lo que se veía limitada la participación de quienes no la poseían en similitud con la explicación que antecede.

Este 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, como ya se señaló, defensiva, individualista, fruto de las revoluciones inglesas (1683), americana (1776) y francesa (1789) que radicó el poder en la nación, proclamó los derechos individuales y las libertades políticas. Así como garantizó el dominio económico de la clase media y su efectiva llegada al poder político, debió ceder paso a la democracia social. De ahí que el tratadista argentino Carlos Fayt exprese "que la igualdad política tiende a completarse con la igualdad social y económica, en un vasto proceso en el que la democracia opera en el plano moral y material antes que en el formal. Donde pasa a gravitar como régimen político, como concepción de la vida y del orden social, y accesoriamente, como forma de gobierno, y como técnica gubernamental."¹⁷ Sigue diciendo, "los derechos políticos se completan con los derechos sociales, con la seguridad social, y la propiedad privada es objeto de limitaciones haciéndola compatible con el bienestar social."¹⁸

II.-Democracia por la Participación del Pueblo

a) **Democracia Directa.** El sistema de democracia directa goza de una tradición mucho más afianzada en los estudios políticos que en la práctica de las instituciones. Basada en el principio del autogobierno, en que, las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos. Esta democracia fue propia de las democracias antiguas, pues como se sabe, en Atenas el pueblo se reunía en asambleas generales, tomaba las decisiones políticas trascendentales, constituyendo una especie de "parlamento abierto". La idea supone a la universalidad de los componentes del grupo social -entendiendo a aquellos que tengan capacidad auto determinativa- deliberando y decidiendo sobre las cuestiones más importantes del Estado. Luego, magistrados designados por la asamblea del pueblo, serían los encargados de ejecutar las resoluciones adoptadas. Esta forma de participación popular, solo puede realizarse en Estados reducidos

¹⁷ FAYT, Carlos S.. Op.Cit., Pág. 346

¹⁸ Ibidem.

tanto por su población como su territorio, pues en los modernos Estados presenta muy serias imposibilidades materiales para su operatividad.

La democracia directa indica el maestro Andrés Serra Rojas "es casi imposible frente a las grandes muchedumbres de estos tiempos en continuo crecimiento y dominadas por la pasión y el sentimiento de sus grandes carencias económicas." ¹⁹

Por lo que se concluye que la democracia directa era el pueblo por si mismo, dándose sus leyes sin representantes ni mandatarios, y que solo aparece como un recuerdo histórico, que inclusive no alcanzó a tener mayor difusión, como bien distingue el maestro argentino Alberto A. Natale.

b) Democracia Indirecta o Representativa. Este sistema fue producto inmediato de las transformaciones suscitadas durante el siglo de las luces. En 1789, al caer la monarquía francesa, los diputados constituidos en Asamblea Nacional tuvieron la convicción de representar al pueblo y éste, la sensación de decidir las acciones de aquellos. A partir de esos hechos se han expresado diferentes explicaciones sobre la representación política.

Como su nombre lo indica es aquella donde la actividad política del pueblo no se desarrolla directamente, sino a través de sus representantes, o como señala el predicho tratadista Carlos Fayt, "es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes."²⁰ Según datos históricos esta surgió como resultado de la amplia extensión territorial e incremento poblacional que junto con el crecimiento de la burocracia y las funciones que tenía que desarrollar hicieron cada vez más difícil y compleja la actividad estatal. Este tipo de democracia está basada en el *principio* de la *soberanía nacional*, la *separación de poderes* y la *teoría de la representación del derecho privado*, es decir, *del mandato civil*, no obstante, que este último difiere considerablemente del concepto de representación política del derecho público.

Es dable señalar, que solo a través de las elecciones, los ciudadanos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas y gubernativas para un periodo determinado. En virtud de lo anterior se ha dicho que actualmente "*la aplicación práctica de este régimen de gobierno importa tres grandes principios*: un

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Op.Cit. Pág.599

²⁰ FAYT, Carlos S. Op.Cit. Pág. 371.

principio orgánico, de estructura interna, que es la *separación de poderes*; un *principio dinámico*, que es la *existencia de partidos políticos*; un *principio de integración de las autoridades públicas*, que es *el sufragio*.²¹

Esta forma de democracia indirecta o representativa constituye el supuesto necesario para la existencia del derecho electoral, y en consecuencia un sistema electoral que garantice certeza y seguridad en los ciudadanos al emitir el sufragio.

La forma representativa suele adoptar diversos sistemas: a) un *Sistema presidencialista*, un *Sistema parlamentario*, y un *Sistema colegiado*.

c) **Democracia Semidirecta.** Consiste en la combinación que hace de la directa y la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. Esta forma de participación popular, en estos momentos pretende recobrar mucha importancia en la vida política contemporánea, porque expresa con mayor precisión los principios esenciales de la democracia. Ya que el pueblo tiene el derecho de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa constitucional, pues lo mismo pueden participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas, que en la modificación o reforma de los principios jurídicos fundamentales.

Debemos mencionar lo que algunos autores llaman formas semidirectas, como son *el Referéndum*, *la Iniciativa Popular*, *el Plebiscito*, *la Apelación de Sentencia* y *la Revocación Popular*. Distintos mecanismos que permiten la manifestación inmediata del cuerpo electoral, como expresión contemporánea de la idea central de la democracia directa.

Por lo que para finalizar diremos que la democracia semidirecta posibilita la participación del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado, se combina la idea de la democracia directa con la idea de la democracia representativa y sin llegar a sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza la vida política contemporánea.

²¹ Tomado de DOMÍNGUEZ Muñoz, Felipe de Jesús. *Ensayo sobre la Cláusula de Gobernabilidad en un Sistema de Partidos Competitivo*. Universidad Latinoamericana, México, 1995.

III.- Tendiendo a su Concepción Ideológica

a) **Democracia Gobernada.** Georges Burdeau se propone calificar como democracia gobernada a la que *"tiene por fundamento el poder de la nación, típicamente liberal, construida racionalmente y cuyo soporte es el ciudadano."*²² Asimismo llaman a la democracia gobernada democracia liberal o política

La sociedad contemporánea anota el tratadista Carlos Fayt es campo de enfrentamiento de dos técnicas gubernamentales que en definitiva se resuelve en la oposición entre libertad y la tiranía. La libertad indica es la revolución por la ley, pretendiendo ir a la libertad por la libertad; la otra revolución por la fuerza, pretendiendo ir a la libertad por la tiranía o la dictadura. Señalando que en realidad es lo que Georges Burdeau llamaba estructura o democracia de poder abierto y democracia de poder cerrado. Pero estas últimas, demuestra este autor, no son tales democracias sino rígidas autocracias, sin oposición, ni imperio de la ley, ni división de poderes, donde el poder queda reservado a la dictadura del partido único, y la vida humana, individual y social, sometida a los dictados de una burocracia monolítica.

La democracia gobernante va unida a la concepción socialista e intervencionista de la función del poder. "Es inevitable, dice el tratadista Bourdeau, que el pueblo asuma por sí mismo, directamente, la responsabilidad de su destino, puesto que sólo él es juez de la política que estima saludable. Requiere un poder fuerte y opera al margen de los mecanismos constitucionales". Es decir, un poder estatal a la medida de los imperativos populares. Y en esto reside el secreto de su fuerza pero también el de su debilidad, pues puede conducir al predominio de una burocracia monolítica.²³

b) **Democracia Gobernante.** Georges Burdeau señala que la democracia gobernante, es la que tiene por fundamento *"la voluntad del pueblo real,"* típicamente social, construida para satisfacer las efectivas necesidades de los individuos *y cuyo soporte es el hombre "situado", el hombre real,* tal cual es y existe; y económicamente determinado por la clase a que pertenece.²⁴ Luego entonces afirma que "el paso de la

²² FAYT, Carlos S. Op.Cit. pág.378

²³ BURDEAU, Georges, *La Democracia*. Prologo de Manuel Jiménez de Parra, Ed. Ariel, Barcelona, 1960, Pág. 58, cita. FAYT, Carlos S. Pág. 376.

²⁴ Ibidem. Pág. 49.

democracia política a la democracia social es el rasgo saliente de la evolución de las formas de gobierno en la época contemporánea."²⁵

Por tal motivo, el citando tratadista Carlos Fayt, citando a Burdeau, señala que "la democracia social se nos presenta como una democracia pluralista donde los grupos concretos, las formaciones sociales, los partidos políticos, los sindicatos y los grupos de interés, operan sobre la decisión política. Y en donde el ciudadano cede su lugar, en la escena política, al hombre condicionado por su trabajo, sus intereses de grupo o de clase, y la nación, aun subyacente como base estructural, cede su lugar a la del pueblo, antagónicamente dividido, integrado en su mayoría por individuos que viven en relación de dependencia, en calidad de empleados y obreros, cuya voluntad se expresa a través de los partidos políticos, los sindicatos y los grupos de presión.

Por tanto, el hombre dentro de esta sociedad es el hacedor de su propio bienestar y seguridad material; donde su concepción histórica de la humanidad la basa en la lucha de clases, entendido esta como la lucha entre la clase minoritaria poseedora de los medios de producción y la clase mayoritaria que carece de los medios más elementales de subsistencia o viceversa.

Es decir que, estos autores tratan de indicar que, en estos tiempos la democracia será social o no será democracia en una relación tan natural como la que existe entre el hombre y la mujer, por dar un ejemplo. Donde el pluralismo, la dispersión de los centros de poder, la gravitación de los partidos políticos, la influencia de los sindicatos, la declinación de la soberanía nacional por las nuevas relaciones de fuerza de orden internacional e interno, la declinación de la representación política, las formas de democracia semidirectas y la desintegración de los principios tradicionales de división de poderes, por la compleja realidad funcional del Estado, yacerán circunstancias harto suficientes para razón de su transformación en el actual Estado Social de Derecho.

Y es que para el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, "la democracia socialista o gobernante, se aparta de los conceptos o regímenes capitalistas y de las teorías de la representación, fundando su naturaleza en la teoría Marxista-leninista, que como se ha expresado parte o se establece a partir de la lucha de clases,"²⁶ sigue diciendo, "esta

²⁵ Ibidem.

²⁶ BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. 1ª. Ed. Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1980, Pág. 69-70

democracia se funda constitucionalmente dando un valor intrínseco al proletariado o clase explotada, como medio para ejercerla, pues sin esta clase no se podría hablar de dicha democracia, sin dejar de mencionar que con tal ejercicio se funda la dictadura del proletariado, tomando este, el papel del Estado gobierno, que según el autor Lennin, se extinguiría al igual que la democracia como tal al llegar la siguiente etapa del socialismo, o sea el comunismo.²⁷

1.2 La Democracia Representativa en México.

1.2.1 La Realidad de la Representatividad en México.

El sistema representativo es uno de los elementos de la estructura constitucional del Estado Mexicano. Se encuentra consagrado en la Carta Magna y regulado por la legislación secundaria. Ahora toca contemplarlo desde la perspectiva de la realidad política nuestra.

El primer problema es la calidad misma de la representación política mexicana, ya que hizo a un lado en principio la teoría del mandato imperativo, pues suponía que los diputados o el parlamento eran representantes exclusivos de quienes pudieran hacer que ocuparan una curul y no así de toda la nación. Sin embargo, la realidad ha demostrado que la tesis del mandato imperativo ha sido utilizada por los partidos políticos y por la clase política en el poder. Por que, si efectivamente habláramos de que han representado a alguien, concluiríamos que no es al pueblo y mucho menos a sus intereses. México es un claro ejemplo de ello.

La tendencia a que sea siempre una minoría la que decida los destinos del país tiene profundas raíces históricas que tienen que ver con la formación de proyectos nacionales excluyentes y no inclusivos. Donde los factores principales de la historia del

²⁷ Ibidem.

Estado mexicano han sido la lucha por el poder. Desde aquellos años del levantamiento independentista hasta la actualidad, el control del poder público a significado el eje motor que una u otra manera a hecho girar la maquinaria estatal. Sin embargo, los representantes en México lo son del presidente, de sus dirigentes, de cúpulas empresariales, de sectores económicos poderosos, de sus intereses particulares, pero no del pueblo, ni de su voluntad soberana, ni son medios a través de los cuales el pueblo gobierna. Hay que recordar las proezas entre liberales y conservadores, entre el Estado y la Iglesia, el movimiento revolucionario etc., para darse cuenta que todos han sido fundamentalmente pugnas entre grupos políticos; grupos de minorías que han cargado con todo el peso de las masas populares. No se puede negar que algunos de ellos mantuvieran entre sus pretensiones una conciencia social, una búsqueda por el beneficio colectivo, pero la mayoría han resultado sólo representantes de sus propios intereses y ambiciones, y han arrastrado entre sus codicias a prácticamente todo el pueblo mexicano.

Por tanto, la evolución política que a tenido nuestro país en los últimos tres o cuatro años nos obligan a reflexionar sobre el papel que desempeñan los órganos e instrumentos de representación política, para comprender si efectivamente estas instituciones cumplen el papel que de ellos espera la ciudadanía. Pues en palabra de Lorenzo Meyer, "la cultura cívica que domina en el país, tiene más rasgos de una propia de súbditos que de ciudadanos, y las raíces coloniales de tal cultura aún siguen vivas y fuertes."²⁸

Por ejemplo, la forma que sigue el procedimiento legal para el nombramiento de diputados de representación proporcional en nuestro país, no parece ser el mejor, ya que se deja al libre albedrío de los intereses o compromisos partidistas la representación de la ciudadanía, que en la inmensa mayoría de los casos, desconoce a los que serán sus posibles representantes en las Cámaras del Congreso, lo que trae como consecuencia que un grupo de población no pudiera estar personificada y que solo este representados por personas ajenas totalmente a las necesidades y demandas de dicha soberanía.

La anterior crítica y las demás que se pudieran hacer, parte de un mismo principio: la separación de los representantes y partidos políticos del resto de los ciudadanos, aunado al propio deseo de los partidos de conservar el mando político por encima de los intereses

²⁸ MEYER, Lorenzo. *Las Presidencias Fuertes. El Caso de la Mexicana*. Revista de Estudios Constitucionales. Pág. 61

más amplios de la ciudadanía. Cuando lo característico de una democracia debe ser que cada miembro de la comunidad participe igualmente de la soberanía popular.²⁹

Paradójicamente nosotros creemos que esos medios tienen que ser producto de la participación ciudadana y de su conciencia cívica, basada sin lugar a duda en una democracia electoral más efectiva y segura, que convierta a los procesos electorales en verdaderos medios para la realización de la democracia representativa asegurando la existencia de los partidos políticos y de los representantes. Y mas aun, por que es necesario e indispensable que en un régimen democrático, como se dice el nuestro, estén representadas las minorías en la toma de decisiones del gobierno. Por lo tanto, cabe compulsar lo expresado por el maestro Manuel González Oropeza, "la premisa sería que estas minorías fueran realmente representativas; ya que la forma en que actualmente se eligen los candidatos por representación proporcional, no satisfacen los requerimientos que dieron origen a la representatividad. Porque los eligen los partidos y se alterado el contacto popular de la representatividad de las minorías populares y no de partido."³⁰

1.2.2 Las Disfunciones de la Representatividad en México.

En primer lugar hay que señalar que para que funcione un sistema representativo se requiere que la sociedad tenga un mínimo de condiciones objetivas que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales: bien para ser representantes de sus conciudadanos, o bien para escoger con conocimiento de causa a sus representantes. En cualquier caso, es necesario que si la sociedad no tiene un mínimo de homogeneidad, todos los sectores del complejo social se encuentren representados, por lo menos en alguna proporción.

²⁹ FLORES B., Iner. *Democracia y Participación: Consideraciones Sobre la Representación Política*. Ponencia Presentada en el Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, D.F., 1994 Pág. 8

³⁰ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Participación Ciudadana como Complemento del Gobierno Representativo*. Congreso-México. Trife. Pág. 24

En México la sociedad está compuesta de acuerdo al maestro Pablo González Casanova por grupos altamente heterogéneos, muchos de los cuales no tienen representación política alguna. De hecho, ni siquiera se aplica correctamente el principio de la mayoría (esencial en la democracia), pues no es una mayoría la que manda, sino una pequeña parte de la población que, bajo un manto representativo, gobierna y conduce al país de acuerdo con intereses muy concretos.³¹ Situación que se pensó iba a terminar con las elecciones del 2 de julio del año dos mil, fecha en que el país favoreció a un candidato de oposición y donde se vislumbraba un cambio político, económico y social anhelado en años. Pero lo cierto es que, el gobierno del Lic. Vicente Fox Quezada no a dado ninguna señal, por la cual pueda pensarse que esto realmente sucederá y mas aun, por que, el pueblo al "percibir mas de lo mismo a un año y medio se su gobierno" se siente engañado y no representado políticamente. Circunstancias que nos lleva a citar las palabras del jurista Diego Valadés en una frase que mantuvo su vigencia hasta hace bien pocos años (se podría decir), pero que bien puede ser aplicada al caso concreto que "la verdadera elección no la realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión -mera ratificación- lo que importa es la determinación del candidato o del Presidente de la República... el pueblo vota pero no elige."³²

La tendencia a que sea siempre una minoría la que decida los destinos de México tiene profundas raíces históricas que tienen que ver con la formulación de proyectos nacionales excluyentes en vez de inclusivos y que han llevado al régimen a cooptar o incluso a reprimir a aquellos que han pretendido formular un proyecto alternativo.³³ Pero cierto es que, ese escenario se presentaba en los regimenes pristas y que, con la llegada de la oposición a la presidencia se especulaba que esas circunstancias finalizarían, pero ciertamente, hasta el momento el proyecto alternativo propuesto por el mandatario Fox no a dado conjeturas de una verdadera metamorfosis económica, mas aun si remarcamos que el gobernante en sus misivas sigue manejando el discurso y lenguaje de antaño, como el deliberado en su visita al complejo administrativo de la empresa General Motors, el 14 de agosto del 2001, - al indicar que -"el país se renueva para ser mejor y *'el cambio no necesariamente es hacer las cosas diferentes, sino hacerlas mejor.*"³⁴ Expresión que

³¹ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*, México, 1965, Pág. 23.

³² VALADÉS, Diego, "El Poder Legislativo Mexicano", Revista de Estudios Políticos, Núm. 4, Madrid, Julio-Agosto de 1978, Pág. 40.

³³ MERINO Huerta, *La Democracia Pendiente*, México, 1993, pp. 46-52.

³⁴ Tomado www.lajornada.unam.com.mx- GARDUÑO ROBERTO. "Se va dando solución a los problemas nacionales, señala el mandatario. La economía "está un poco atorada, pero vamos muy bien", considera Fox", La Jornada, México, D.F., 14 de Agosto del 2001.

nunca preciso y que hacen reflexionar sobre el contexto sobre el cual fue emitida la misiva por el mandatario.

La desigualdad y la marginación son tan profundas que anteriormente se pensaban que era una de las situaciones por las cuales tampoco se daba de forma plena otra de las condiciones para el funcionamiento democrático, como lo era, la posibilidad de alternancia entre los diversos grupos que competían por el poder, pero lo cierto es que, dicha especulación actualmente a quedado disipada en el pueblo mexicano, ya que el cambio anhelada y prometido por el gobierno federal no se hace presente, circunstancia que pone a reflexionar seriamente sobre el valor real de la representación política que se ostenta en el país, según señalamos líneas adelante.

Por que en primer lugar el levantamiento armado en el Estado de Chiapas a principios de 1994 y en otros Estados desde el año siguiente es una prueba indubitable de algo, que se sabía, pero no se mencionaba públicamente y que hasta el momento no se a resuelto, sino por el contrario, se vino a agravar con la Ley de Derechos y Cultura Indígena, que esté 13 de julio del 2001 alcanzo virtualmente rango Constitucional al ser ratificada por 17 congresos estatales, a pesar de que Estados con mayor presencia indígena han manifestado abiertamente su rechazaron al particular. Asociado a eso los grupos armados como el EPR, FARP se hacen cada vez mas presentes en otras entidades de la república. Aunque son realidades que, de hecho, no parecen ser privativas de esos grupos, pues, por ejemplo, de entonces para acá la pobreza, el desempleo, la inseguridad lejos de disminuir, se ha extendido con diversos descontentos sociales como: el de los campesinos, los cañeros, los transportistas, los piñeros, los cafetaleros y los maestros, etc. En este contexto cabe recordar que, como dice el filosofo italiano Norberto Bobbio, cuanto mayor es la desigualdad económica, más se tiende a la marginación política, "y a la no correspondencia entre los derechos formalmente reconocidos y los que realmente se ejercen."³⁵

La representación política presenta pues en la actualidad problemas graves, no solo en México, sino en muchos otros países y parece ser una cuestión no resuelta incluso en las democracias más consolidadas.

³⁵ "Democracia" en NORBERTO Bobbio: *el filósofo y la política (Antología)*, estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán, México, 1996, Pág. 237.

1.2.3 Los Partidos Políticos y la Representación.

Históricamente, señala el mencionado tratadista Carlos Fayt "la representación política esta unida al parlamentarismo, es decir, al poder de las asambleas legislativas mismas que expresa la unidad de la comunidad política. Donde los partidos como grupos sociales juegan un papel concreto que tienen por vinculo funcional la dirección de la sociedad a través del Estado",³⁶ y cuyo objeto es tomar y ejercer el poder de acuerdo a una ideología y a un programa determinado. La representación política en la actualidad surge a raíz de la aparición de la democracia de masas en la que se generaliza la participación política de los ciudadanos. Situación, que expresa el maestro Mauricio Merino, lleva a considerar a dichos entes como "la forma más acabada que no ha conocido la humanidad para conducir los múltiples intereses y aspiraciones de la sociedad hacia el gobierno."³⁷

Pero cierto es que la democracia de nuestro tiempo, es una democracia de partidos políticos que difícilmente podrá ser de otra manera. Como acontece hoy en nuestro país en donde dichas asociaciones se encuentra ante la disyuntiva histórica de consolidar su participación como sujetos verdaderamente democráticos, o la de seguir siendo un subsistemas de entes políticos que legitiman solamente el sistema político nacional pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre indica, es el pueblo la única fuente del poder

Es pues importante que por un lado, el papel que los partidos desempeñan y que constitucionalmente tienen reconocido exige al mismo tiempo que se extreme la obligación también impuesta por las Constituciones y la leyes más modernas de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar pero muy difícil de llevar a la práctica.

Más aun si consideramos que los partidos políticos en México, no cuentan con una tradición consuetudinaria, ni mucho menos escrita en la Constitución, que los caracterice como los principales vehículos de la edificación y expresión de la voluntad popular, como ocurre en la mayoría de las constituciones europeas vigentes. "Donde de manera expresa

³⁶ FAYT, Carlos S. Op. Cit. Pág.271

³⁷ MERINO, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. IPE. México, 1999 (Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Número IV), Pág. 24

se les reconoce la función mediadora y articuladora así, por referirnos, e ilustrar el caso, los artículos 6º de la Constitución Española de 1978; artículo 4º de la Constitución Francesa de 1958; artículo 21º de la Constitución Alemana de 1949; artículo 29º de la Constitución Griega de 1975; y artículo 111º de la Constitución Portuguesa de 1976.³⁸ Situación que no se presenta en nuestro texto constitucional, ya que sólo se les otorga a los partidos el carácter de entidades de interés público tal como lo expresa la fracción I, del Artículo 41 Constitucional, así como el de promotores de la participación del pueblo en la vida democrática, especialmente por la vía electoral. Acto que contrasta con el reconocimiento de aquella función "mediadora-electoral" que de los partidos se encuentra, por lo demás y, sin excepción alguna, en la legislación electoral o de partidos de todos los países democráticos.

Aunado a lo anterior la Carta Magna tampoco define en ningún momento la responsabilidad de los partidos políticos en el desarrollo de una cultura política, así como tampoco su obligatoriedad para mantener estructuras y funcionamiento democráticos. Sin embargo, estas dos atribuciones están contenidas de manera general, por no decir vaga, en la ley secundaria federal (en el Título II del COFIPE), en donde trata precisamente sobre la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos situación que como se a dicho contrasta con otras naciones. Frente a los vicios mencionados, el tratadista francés Maurice Duverge expresa que se "debe producir otros medios, para impedir que esas tendencias destruyan la conciencia civilizada, fomentando cada vez mas la verdadera responsabilidad política."³⁹

No obstante, estos defectos que acaban de señalarse no vienen ni mucho menos a dar la razón a Carl Schmitt,⁴⁰ en su intento de refutar las bases teóricas de la democracia representativa, ni, por lo mismo, a suministrar razones para abandonar la democracia de partidos, sino, por el contrario, a poner de manifiesto la necesidad, como antes se dijo, de revitalizar los partidos políticos acercándolos a la sociedad, desburocratizándolos y dotándolos de suficiente democracia interna para que puedan desarrollar, en cuanto tales, y no sólo a través de sus respectivos líderes, el papel protagonista que les corresponde en la vida de las instituciones democráticas. Y ello porque no hay democracia sin partidos,

³⁸ Tomado GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid España. Ed. Ariel, 1984, Pág. 553.

³⁹ DUVERGE, Maurice. *Las Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel, 3ª. Ed. España. 1990, Pág. 191.

⁴⁰ SANTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia*, tr. Santiago Sánchez González, México, Alianza, 1991, Pág. 1142

simplemente porque no hay democracia sin libertades, entre ellas la de asociación política, pero más aún, porque la democracia representativa, única forma adecuada, en la práctica y en la teoría, de la democracia en nuestro tiempo, tiene a los partidos como base de su entramado institucional, por lo que no cabe ni organización de la representación y de las mismas instituciones representativas sin ellos, ni ejercicio con garantías del derecho de sufragio sin la mediación (no excluyente, claro está) de los partidos políticos.

De acuerdo a lo expuesto se ve difícil señal que en el país se vislumbre un Asociación Política real; en la que se cumplan funciones mediadoras y de verdadera representación política, y donde se agoten las expresiones tanto del pluralismo político como el social. Pues el problema de la representatividad, sigue siendo prenda de uso corriente en discursos y campañas políticas. Asimismo sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz, mas aun en sociedades mas dinámicas y cambiantes que cada día están mas politizadas y que ven a la representación política como "una farsa."

1.2.4 Democracia Representativa y Participativa

Como ya señalamos, el sistema representativo, es uno de los elementos de la estructura constitucional del Estado Mexicano. Y este se encuentra consagrado en la Carta Magna y regulado por la legislación secundaria, no así la figura de la democracia participativa, de ahí que, es menester analizar dichas figuras en este punto.

Siendo necesario en principio establecer las diferencias que existen entre democracia representativa y democracia participativa o directa, ya que estos conceptos están íntimamente vinculados con los derechos políticos y, sobre todo, la democracia participativa a tenido un pujante influjo en el sistema democrático nacional.

Por democracia representativa básicamente los autores señalan que se hace referencia al sistema electoral, entendido éste como el principio de representación y sus mecanismos técnicos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política

en votos y la forma en que éstos, a su vez, se convierten en escaños o poderes públicos. Relacionado con esto señala el especialista Nohlen Dieter, indudablemente, están “los principios que definirán la representación política (principio mayoritario o proporcional, o bien, su combinación); la subdivisión del territorio nacional (circunscripciones o distritos electorales); la forma de las candidaturas (individuales, por fórmula o listas); el procedimiento de votación propiamente dicho (ya sea que al elector se le permita sufragar en una o más boletas y la forma en que deba hacerlo), y el procedimiento de la asignación de los votos computados, lo que implica el establecimiento de una regla decisoria (mayoría o proporcionalidad, o bien, la combinación de sus principios), la demarcación que servirá de base para la adjudicación de los escaños o puestos de elección popular (distrito, circunscripción regional o nacional, o bien, territorio nacional), el método de cómputo (d'Hondt, cifra repartidora o cociente electoral, ya sea natural, de Droop, imperial, Harc-Niemeyer, etcétera), la barrera o umbral mínimo inicial, entre otros elementos o referentes técnicos.”⁴¹

Como se puede apreciar, el concepto de democracia representativa está estrechamente relacionado con lo electoral, en forma tal, que igualmente puede denominarse democracia electoral, coincidiendo así con el derecho político de votar y ser votado en elecciones auténticas, libres y periódicas, por medio del sufragio directo, libre, secreto y universal, así como intransferible y personal. De esta manera, pareciera que difícilmente cuando se habla de elecciones se pueda aludir a procedimientos de carácter democrático distintos de los que utilicen el mecanismo de votación; es decir, incluir en el concepto electoral a otras formas de participación directa en los procesos de formación de la voluntad estatal o asuntos públicos, implicaría desnaturalizar la acepción de la expresión electoral.

Corroborando lo anterior, el tratadista Giovanni Santori indica que “las elecciones deciden quien habrá de resolver los problemas y que ésta no sirve para solucionarlos, puesto que “las elecciones deciden quién deberá decidir”. Por lo que, la carga de la racionalidad no recae en los electores, sino en sus representantes. Esto es el pueblo ejerce el poder en tanto electorado, es decir, en términos de poder electoral.”⁴²

⁴¹ NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, coed. Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, 409 pp.

⁴² SANTORI, Giovanni. Op.Cit., pp. 139-150.

Inclusive, el jurista español García Pelayo citando al tratadista Sartori sentencia que la democracia electoral o representativa es una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan.⁴³ Asimismo, es conveniente recordar que el sistema representativo y el mismo sistema de partidos, tienen un desgaste natural provocado por el creciente número de iniciativas ciudadanas que no son atendidas por el órgano legislativo, y el surgimiento de nuevos movimientos sociales; agravado por el estancamiento o retroceso en el número de afiliados de los partidos políticos y la descomposición de los propios institutos políticos; acendrado por el egoísmo de los partidos políticos, su corrupción y el desencanto hacia los mismos; etcétera.

Por lo que atañe a la democracia participativa o directa, puede señalarse que es una democracia autogobernante que depende en forma crucial del tamaño en que se ejerce. En este tipo de democracia se ubica la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, los cuales se pueden situar como subespecies del fenómeno democrático y tienen como rasgo peculiar que a través de ellas, el pueblo, en forma casuística, decide directamente los problemas sin reunirse y con un procedimiento que no precisa intermediarios.

Concluyendo con esta parte del presente punto, se estima necesario advertir que la democracia representativa tiene ciertas ventajas e inconvenientes, como igualmente ocurre al implantar procedimientos propios de la democracia participativa, razón por la cual es importante contemplar una equilibrada disolución de los principios y procedimientos que gobiernan esas formas democráticas de gobierno. No se puede desconocer el actual Estado y la probable evolución nacional de nuestro sistema representativo y de partidos, y la reciente instauración y previsible progresión de las formas participativas, para generar una mayor corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, así como una creciente legitimación o credibilidad del representante y en el actuar público. Debe recordarse que ante fenómenos de transición o cuestiones políticas extraordinarias, por cuanto que los sistemas democráticos tradicionales o representativos no sean suficientes para garantizar una plena gobernabilidad, resulta conveniente acudir a formas de gobierno participativas.

Además resulta un tema de actualidad relativo a las formas participativas de gobierno, si se tiene presente el creciente número de entidades federativas que han

⁴³ GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986, 217 pp.

adoptado en el país figuras de participación ciudadana e inclusive en ciertos municipios también se han implantado.

En todas partes expresa el maestro Pedro de Vega, la filosofía política de la democracia participativa va sumando progresivamente nuevos adeptos. De ahí que, el catedrático declare que, "el problema de la representatividad, sigue siendo prenda de uso corriente en discursos y campañas políticos."⁴⁴ Y donde se considera a la democracia, la pieza que viene a llenar en parte ese vacío, ampliando y mejorando la participación dentro de la democracia representativa.

1.2.4 La Evolución de la Democracia Participativa

La democracia nació en las ciudades-estado de la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. Las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad.

La democracia directa, tal como era practicada en Atenas, requiere de condiciones muy especiales de desarrollo, las cuales no han vuelto a darse en la historia. La de ciudadano era una figura total, cuya identidad no admitía distinción entre los ámbitos público y privado: la vida política aparecía como una extensión natural del ser mismo. Los intereses de los ciudadanos eran armónicos, fenómeno propio de una sociedad homogénea que, además, tenía un tamaño reducido, lo que favorecía las relaciones directas entre todos. En la Grecia clásica la existencia de un amplio estrato de esclavos era una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia directa. Así, los ciudadanos estaban en condiciones de reunirse con frecuencia para decidir directamente acerca de las leyes y medidas políticas.

Se hablaba más bien de *res pública*. En Roma, por ejemplo, se introdujo la idea del gobierno mixto, el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituían a la comunidad. El sistema adoptó rápidamente rasgos oligárquicos (gobierno de pocos), en

⁴⁴ Tomado PEDRO de Vega. "Constitución y Democracia" en la Constitución de la Monarquía Parlamentaria, México, 1983, Pág. 43

donde el compromiso formal de participación popular se traducía en una capacidad muy limitada de control.

La expansión y consolidación del cristianismo en el mundo occidental desplazó a la reflexión política hacia el universo de la teología: el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de un milenio. En la Edad Media volvió a aparecer bajo una forma distinta que, en ese entonces, tenía poco que ver con la democracia. En varios países europeos, los monarcas, apremiados por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos de Estado, fundamentalmente asociados al levantamiento de impuestos y a las empresas guerreras. Los integrantes de esas asambleas representaban muy laxamente a los estamentos que conformaban al reino: la nobleza, el clero y a la burguesía.

De allí surgió la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos; esto fue el inicio de lo que ahora se conoce como Parlamento. En Inglaterra, en el siglo XIV, el Parlamento obligó al rey a sacrificar ministros para otorgar subsidios y luego a presentar estados de cuenta; en Francia, España y Escandinavia sucedían fenómenos similares. Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas, los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII; Inglaterra fue la excepción, indica el citado tratadista francés Maurice Duverger.⁴⁵ Aun así, la idea de representación política (efectiva o no), empezaba a penetrar el pensamiento político occidental. Su origen distaba de ser democrático, pero aportó una solución al problema de la participación en comunidades políticas complejas de gran tamaño.

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento se empezaron a gestar grandes transformaciones, las cuales poco a poco volverían a hacer de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular que siglos después se haría más universal. En los ámbitos sociales, económicos y políticos se produjeron cambios que repercutirían en el mundo de los valores.

En el ámbito social, la reforma protestante contribuyó a difundir una nueva manera de pensar la actividad política, marcando una división más nítida entre el poder secular y el religioso, llevaron al terreno de la política la idea de igualdad de los hombres ante Dios.

⁴⁵ DUVERGER, Maurice, *Op. Cit.*, pp. 44-45

En lo económico, el desarrollo del comercio contribuyó al surgimiento de una clase social independiente de las ataduras feudales, que se agrupaba en los Burgos (gobierno de los ricos).

En lo político, las ideas de los filósofos políticos de la época. Así, las ideas del iusnaturalismo (que suponen la existencia de un contrato social entre gobernados y gobernantes en sus distintas expresiones, de la representación política y de la soberanía popular, del vínculo de legitimidad y de la regla de mayoría, y de la ciudadanía como expresión de una comunidad política de iguales), encontraron allí grandes laboratorios.

Claro que la evolución de la idea de participación política no siguió un curso tan lineal como el que se presenta en esta breve síntesis. Si así fuera, los temas de la exclusión política o de la consolidación democrática, ya no serían objeto de preocupación. Tampoco la historia de la ampliación de los derechos ciudadanos terminó con las luchas por el sufragio universal en el siglo XIX: solamente en materia electoral, hay que recordar que fue hasta entrado el siglo XX cuando, en las democracias consolidadas, la mujer logró el derecho al voto.

La participación política, como derecho, está sometida a los vaivenes de la historia de cada país. Es también un concepto que a evolucionado con los cambios de valores que han marcado la vida de las sociedades. Sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

1.3 Funciones del Sufragio

En un sentido general, se puede definir al sufragio como un medio de emitir opiniones a través del cual se nos da a conocer el estado y alcance de la opinión pública. Pero, si nos referimos al sufragio político, éste será el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de sus gobernantes, en oposición a la herencia o a la conquista violenta del poder.

La primera quizá sea la de producir representación, esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación. La representación política. El sufragio, en cuanto expresión del poder electoral, tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder en el Estado por lo que *otra función es la de producir gobiernos*, aunque no es quizás la única o absolutamente primordial como aparece indicar algunos autores. Mediante el sufragio los ciudadanos, pacíficamente, establecen y cambian gobiernos, es decir, dan su apoyo o lo niegan a programas de gobierno que se le presentan en la oferta electoral; ya sea mediante el procedimiento, indirecto, de elegir gobiernos en los sistemas parlamentarios, ya sea mediante la forma, directa, de elegir al poder ejecutivo en los sistemas presidencialistas (o en la mezcla entre ambos en que consiste las soluciones mixtas que se están abriendo camino en algún ordenamiento latinoamericano). *Asimismo otra función del sufragio es producir una específica limitación del poder:* la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente ejercitable, esto es, la representación por periodo limitado. Elecciones libres equivalen entre otras cosas, a elecciones periódicas. La limitación temporal del poder junto a la función (división de poderes) y la material (derechos fundamentales), constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático.

El sufragio, además de la función electoral, tiene una función participativa o de participación, es decir, menos generalizada que la función electoral, la cual esta vinculada a las formas semidirectas de democracia particularmente el referéndum en donde el electorado quiere algo más que ser bien gobernado: quiere gobernar. Por último hay una función del sufragio que no es separable de las anteriores, por que las engloba y se confunde con cada una de ellas, pero que puede distinguirse aunque sea a efectos analíticos: *la función de legitimación del estado.* En la medida, en que la representación política lo es de intereses generales, la función legitimadora del sufragio se manifiesta al mismo tiempo como función de integración en la comunidad política estatal.

1.3.1 Sufragio y Democracia

Un sufragio democrático, en el sentido que la estructura constitucional que estamos tratando tiene esta palabra, y atendiendo a los diversos criterios y puntos de vista del que parten los múltiples autores, se caracteriza por los siguientes comentarios: *universalidad, directo, libre, secreto, igual y obligatorio.*

Universalidad es cuando "el cuerpo electoral está compuesto de todos los ciudadanos, sin discriminación de grupos sociales específicos, que cumplen con determinadas condiciones (edad, residencia, etc.); .."⁴⁶

directo, por que el ciudadano interviene personalmente en la elección y voto por los candidatos de su preferencia.

libre, por que expresa la voluntad del elector principalmente. A hora bien, el sufragio en libertad no significa sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción sino que el propio derecho de sufragio a de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre: *asi las libertades de expresión, asociación reunión y manifestación*, y por supuesto *la libertad de presentación de candidaturas* (la cual esta intimamente conectada con otra faceta del derecho de sufragio el derecho a ser elegido), acompañada de los principios de *libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la campaña electoral*.⁴⁷

El voto de los ciudadanos ha de valer *igual*, es decir, "un elector, un voto", que se opone a los diversos tipos de sufragio reforzado, o sea aquel sistema en el que ciertas categorías de electorados tienen más de un voto.

Asimismo si el voto es igual, también deberá ser *secreto*, lo que garantiza precisamente la libertad de emitirlo y cuyo significado no necesita mayor aclaración, por que la ley garantiza la reserva del voto. Y *obligatorio*, por que constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía, aunque esta última característica ya no sea tan clara o indiscutiblemente democrático, a nuestro juicio. Pero para el susodicho tratadista argentino Carlos Fayt, esta última cualidad representa un efecto positivo en la reducción del abstencionismo del voto.⁴⁸ Es decir, que para este autor lo que la ley hace obligatorio, no es el derecho de sufragio, sino su ejercicio, el acto político de emitir el voto.

Por lo que se concluye que el concepto de democracia igualmente puede denominarse democracia electoral, coincidiendo así, con el derecho político de votar y ser

⁴⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional*. 1ª. Ed., Alianza Editorial, Madrid, 1999, Pág. 184

⁴⁷ REYES ARAGÓN, Manuel. *Democracia y Representación. Dimensiones Subjetivas y Objetivas del Derecho de Sufragio*. España. Derecho Constitucional Universidad Autónoma de Madrid. Pág. 7

⁴⁸ FAYT, Carlos S.. *Op.Cit.* Pág.179-182

votado, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por medio del sufragio directo, libre, secreto y universal, así como intransferible y personal.

1.3.2 Sufragio y Representación

El sufragio no este conectado exclusivamente con la democracia representativa pues también mediante el voto se ejerce la democracia directa; a través de las asambleas abiertas o de la instituciones teóricos de la democracia directa que han originado que ésta no pueda verse como una alternativa a la democracia representativa, sino, como su completo. Hoy pues, el sufragio más que votaciones lo que significa, es sobre todo, elecciones.

Sin embargo, como otras corrientes de pensamiento han puesto de manifiesto, con gran rigor, la opción por la democracia representativa (principalmente las ideas rousseaunianas), no tiene sólo a su favor razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad a de hacer posible la composición de intereses diversos, en que no puede sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay comunidad de hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes; y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse. En tal sentido conserva toda su vigencia aquella afirmación de Kelsen, hecha hace ya setenta años, de que no hay más democracia posible que la democracia representativa. De donde el sufragio tenga como principal función la de servir de medio para formalizar la representación política.

El derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido de derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo, es, sobre todo, un principio, el más básico o nuclear, de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible, en la medida en que si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto. Pero se comprende aún más claramente cuando se observa el derecho de sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no de la democracia en general sino en particular de la democracia representativa: difícilmente pueda aceptarse

que haya representación sin elección, ni limitación temporal del poder sin elecciones periódicas.

Como se puede apreciar, el concepto de democracia representativa está estrechamente relacionado con lo electoral, en forma tal, que igualmente puede denominarse democracia electoral. De esta manera, pareciera que difícilmente cuando se habla de elecciones se pueda aludir a procedimientos de carácter democrático distintos de los que utilicen el mecanismo de votación; es decir, incluir en el concepto electoral a otras formas de participación directa en los procesos de formación de la voluntad estatal o asuntos públicos, implicaría desnaturalizar la acepción de la expresión electoral.

CAPITULO SEGUNDO

La Participación Ciudadana Como Parte de la Sociedad Democrática en la Toma de Decisiones.

2.1 Importancia Política de la Participación. 2.2 La Elección como forma Primordial de Participación 2.3 La Participación en la Democracia Semidirecta 2.4 Otra forma de Participación 2.4.1 Las ONG'S 2.5. El Referéndum como Instrumento de la Democracia Participativa 2.5.1 Reseña Histórica. 2.5.2 Definición y Naturaleza Jurídica del Referéndum. 2.5.3 Clasificación del Referéndum 2.5.3.1 Naturaleza 2.5.3.2 Objeto 2.5.3.3 Por su Fundamento Jurídico 2.5.3.4 Por su Eficacia Jurídica 2.5.3.5 Por su Alcance en la Materia Total o Parcial 2.5.3.6 Por su Ámbito Espacial de Aplicación 2.5.3.7 Por el Momento de su Celebración 2.5.3.8 Por su Ubicación en el Proceso de Formación 2.6 Diferencia con las demás formas de Democracia Directa. 2.7 Importancia del Referéndum.

En este capítulo se hablara del referéndum, su clasificación, de su naturaleza y su importancia en las democracias actuales, para obtener así, un conocimiento mas completo y detallado de sus efectos, tomando en cuenta los apegos que la doctrina suele atribuirle.

En ese orden de ideas, nosotros pensamos que antes de decir a que acto en especifico debe referirse un referéndum, es imprescindible conocer con detalle que es la participación ciudadana, como elemento legitimador de una institución política como lo es el referéndum.

2.1 Importancia Política de la Participación.

Es difícil imaginar la existencia de sistemas políticos democráticos sin que haya una cierta dosis de participación ciudadana. La noción de soberanía popular que legitima el orden democrático supone que los ciudadanos participan de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas. Si bien existe un amplio acuerdo en torno a este principio, la tradición de pensamiento democrático moderno muestra divergencias en cuanto a la forma que debe asumir la participación en las democracias. Para algunos, la participación de los ciudadanos debe ser permanente e inmediata, es decir, lo más libre

posible de cualquier forma de intermediación: a grosso modo es lo que corresponde al modelo de la democracia directa. Para otros, en sociedades complejas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas pasa por canales institucionales predeterminados y la delegación de autoridad a representantes electos que tienen por mandato la toma de decisiones: es lo que corresponde al modelo de la democracia representativa.

El tratadista Mauricio Merino estima que "participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona."⁴⁹

Más adelante nos dice: "que la participación es siempre un acto social...pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas"; sigue diciendo que en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también...una forma de compartir las decisiones comunes."⁵⁰

Podemos señalar otras opiniones sobre participación; por ejemplo para el autor Rodrigo Borja, "la participación es un importante componente del desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona", pero además señala "que la democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. La democracia es participativa. La sustancia de la democracia es la participación."⁵¹

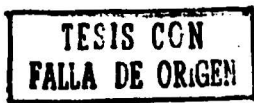
Por lo que se puede señalar que la democracia directa, se espera que el ciudadano esté interesado y movilizado de manera permanente por los asuntos públicos. En tanto que la representativa, la participación política es percibida como una actividad que moviliza de manera episódica a la gran mayoría de los ciudadanos dependiendo de sus gustos e intereses personales. La tolerancia y el respeto a las libertades individuales que caracterizan a la democracia se aplican también a la participación. Entre los clásicos del pensamiento político moderno Rousseau sería un buen exponente de la primera escuela y Locke de la segunda.⁵² Aunque ambas escuelas están asociadas al surgimiento de la

⁴⁹ MERINO, Mauricio. Op.Cit. Pág. 18

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, Pág. 37.

⁵² Tomado de Prud'homme, Jean -François (1997), *Consulta Popular y Democracia Directa*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 17, México: Instituto Federal Electoral Prud'homme, 1997: 17-23)



democracia moderna, el sentido de sus propuestas pone en evidencia la existencia de tensiones entre ellas.⁵³

Pero lo cierto es que en algunos sistemas políticos proveen mayores oportunidades para la participación política que otros: la circulación de la información, la capacidad de hacer valer la influencia y de supervisar la acción gubernamental, el acceso a la vida partidista, la existencia de canales alternos de consulta y participación son algunas de las dimensiones que diferencian a los sistemas políticos en ese aspecto. A primera vista, se podría afirmar que las instituciones democráticas no pueden obligar a la participación; sin embargo, pueden facilitarla. Así, la conjunción de factores individuales y contextuales determinaría la naturaleza de la acción política.

Ya que la participación puede fortalecer a las instituciones del país en su capacidad administrativa, autogestión, confianza, transparencia, responsabilidad y acceso a los recursos. Esta mayor capacidad de las instituciones es lo que, a su vez, proporciona al proyecto mayor estabilidad. Mediante la evaluación participativa las personas se dan cuenta si los beneficios y alcances del proyecto se dan en forma equitativa y les permite tomar medidas correctivas cuando sea necesario. Las ideas de justicia y de compromiso en relación con un proyecto, se refuerzan.

La participación es una acción social que resalta y restaura los valores ciudadanos. La participación es un elemento indisoluble de la democracia, de ahí, su importancia. Pero no obstante que los ideales democráticos prevén una ciudadanía informada y consciente con su compromiso social de participación, esta última, es escasa y seleccionada. Por eso habría que instrumentar nuevas formas y modelos para que la participación ciudadana se vuelva un acto cotidiano de nuestra transición democrática.

Podemos concluir diciendo que en efecto la participación es siempre un acto social, acompañado, interrelacionado. También en que la ausencia de participación obliga al silencio a soportar los acuerdos de una pequeña parte de la población que, bajo un mandato representativo, gobierna y conduce al país, de acuerdo a intereses muy concretos.

⁵³ Ibidem.

2.2. La Elección como Forma Primordial de Participación.

La democracia tiene por *conditio* la limpieza electoral, la transparencia del sufragio y la imparcialidad de los órganos encargados de la supervisión de los procesos electorales. En la actualidad el sometimiento de los procesos electorales a criterio de constitucionalidad y legalidad revisados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal y la expedición de una ley de medios de impugnación en materia electoral;⁵⁴ es lo que para el tratadista Marcos Kaplan ha disminuido notablemente la posibilidad de continuar con la prácticas fraudulentas de antaño, aunque todavía es un modelo que se encuentra en fase experimental y que, seguramente, deberá ser mejorado en el futuro próximo.⁵⁵

Esas expresiones de institucionalidad democrática se visualizarían como complementarias y menos competitivas entre sí. Pero para alcanzar esa complementación, que motive una más dinámica participación ciudadana, no solo para votar sino para participar activamente a lo largo de todo el desarrollo institucional del país, se requiere de profundos cambios de actitud.

La existencia de procesos electorales libres y confiables es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la existencia de un régimen democrático contemporáneo. Sin embargo, como todo legislador debe tener en cuenta, el sólo hecho de que exista la ley no garantizan su efectividad, especialmente cuando las prácticas sociales, o sea, de legitimación, no le dan contenido real.

Para que un régimen democrático sea funcional es necesaria la existencia de una sociedad vigilante y exigente con el poder. De una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno; que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado; que acepte los resultados del proceso electoral; y que participe sin restricciones, más que las constitucionales, en mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones *tales como el plebiscito y el referéndum*. Ello implica, entonces, según el tratadista Mario Paredes Vargas, la existencia

⁵⁴ Tomado de OROZCO Henríquez, José de J., "Artículo 99", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9a. ed., tomo II, México, 1997.

⁵⁵ KAPLAN, Marcos, *El Estado Latinoamericano*, México, 1996, Pág. 263.

de una cultura ciudadana que rechace la apatía política, los fraudes electorales y las cooptaciones económico políticas.⁵⁶

Por ello, es necesario, señalar al escritor "discurrir acerca de si las leyes electorales, en un momento dado, corresponden a una sociedad con una cultura política democrática, en el sentido antes expresado. Siguiendo este hilo conductor, no podría haber más responsables directos de la promoción de la cultura democrática que los partidos políticos. Y es que los partidos no tienen razón de existencia sin los procesos electorales y sin el papel de instrumentos para la participación ciudadana, pues, incluso en plena era de globalización, éstas entidades de interés público son las únicas organizaciones capacitadas para competir legítimamente por los votos de los ciudadanos y por su participación en la toma de decisiones gubernamentales."⁵⁷

Sin embargo, en México se da el caso de que nuestros partidos políticos no asumen plenamente la responsabilidad de ser los organizadores de la ciudadanía mediante la promoción de la cultura democrática, pluralista y participativa. De hecho, han declinado históricamente a realizar adoctrinamiento político, dejando el trabajo en manos de las instituciones creadas por el Estado.

Es un hecho conocido en nuestro país que, el fomento de la cultura democrática se deje en manos del Instituto Federal Electoral, que si bien es autónomo, y que además realiza su labor usando los fondos públicos. Es razonable pensar que el Estado tiene la obligación de promover la cultura política, pero para ello existen las escuelas públicas y el cumplimiento de las leyes, así como la correcta vigilancia del acatamiento de las reglas del juego democrático.

Lo cuestionable del caso es que confiados en las manos del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos han dejado la responsabilidad de invertir en la formación de ciudadanos con cultura política, lo que significa renunciar a la formación del capital político más importante para su existencia y del cual dependen históricamente. Se ahorran, así, dinero y esfuerzo, pero dejan a la democracia tutelada por el Estado. Y esto, porque el oficio democrático de los partidos políticos mexicanos resulta nulo, hoy por hoy, en la formación de la cultura política de los ciudadanos de la era globalizadora.

⁵⁶ PAREDES Vargas E. Mario. *Los Oficios de la Democracia: Partidos, Cultura y Participación Ciudadana en México*. México, Ponencia . trife, 1997.

⁵⁷ *Ibidem*

A veces se cree que la democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y fiables, a esto se le a llamado la falacia electorista. Nada más lejos de la verdad. Con todo y ser muy importante, las elecciones no son mas que pequeños eslabones de la cadena democrática.⁵⁸

2.3. La Participación en la Democracia Semidirecta.

En las democracias contemporáneas, la participación ciudadana se hace efectiva a través de diferentes tipos de canales. Por una parte están las distintas formas de la democracia semidirecta en las que los ciudadanos participan en la toma de decisiones, más allá de la elección de sus representantes, a través del voto. Además, los ciudadanos tienen el derecho de participar en el proceso legislativo proponiendo leyes a través de la Iniciativa Popular. Asimismo existen mecanismos para un acceso ampliado a la justicia para la defensa de derechos de incidencia colectiva y procedimientos como las Audiencias públicas que facilitan la participación ciudadana en la administración y en el proceso de elaboración de las leyes. Es decir, que aquí se combina la idea de la democracia directa con la idea de la democracia representativa y sin llegar a sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza la vida política contemporánea.

Por ello, y siguiendo al tratadista Marcel Prélot, podemos afirmar que la democracia semidirecta es un modelo que "se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental."⁵⁹

En la actualidad la democracia semidirecta se a convertido en un elemento de importancia trascendental para determinar el nivel de evolución del sistema pluralista-constitucional dentro de una sociedad. Sobre este tema, el tratadista Norberto Bobbio afirma:

⁵⁸ Tomado de RUBIO Luis, "¿Transitando a la Democracia?", Nexos. Sociedad, Ciencia, Literatura, Número 235, Julio de 1997, pp. 47

⁵⁹ Tomado de Prud'homme, Jean -François (1997), Op. Cit., pp. 17-23

"Si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias -además del área tradicional de la política- en las que el derecho de voto es ejercido. En otras palabras, para juzgar el desarrollo de la democracia en una nación determinada la pregunta que debemos formularnos no es ¿quién vota?, sino ¿en qué asuntos puede votar?"⁶⁰

Sin embargo si se compara nuestra Constitución con las leyes supremas de otras naciones, el resultado es de que México todavía consagra el ejercicio de la soberanía popular en forma exclusiva a través de la democracia representativa.

En donde los únicos dos casos que se acercan a la situación del país en ese rubro son los textos fundamentales de los vecinos comerciales Canadá y Estados Unidos de América. No obstante, en ambos países los mecanismos semidirectos cuentan con amplia y arraigada tradición a nivel local. Todas las demás constituciones prescriben, en forma más o menos amplia, procedimientos que permiten el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, para fines distintos de la elección de autoridades públicas.

Finalmente, varias constituciones establecen otros mecanismos de democracia semidirecta. Como son:

a) *La iniciativa popular.* Los ámbitos sobre los que versa la iniciativa pueden ser, esencialmente, reformas constitucionales y leyes ordinarias. Colombia, Suiza y Uruguay prevén la presentación de proyectos de modificación a la Ley Suprema por la ciudadanía, en tanto que naciones como Argentina, Brasil, Colombia, España y Uruguay permiten la iniciativa popular para leyes, excepto en materias como régimen fiscal, presupuesto, administración pública, comercio y relaciones internacionales. En relación con la forma como debe presentarse la propuesta, la regla más común es que la iniciativa puede redactarse en los términos de una solicitud genérica para reglamentar ciertos aspectos. No obstante, sistemas como el italiano, el suizo o el uruguayo requieren la entrega de un proyecto de articulado.

Por su parte, el referéndum es una realidad en casi la mayoría de los países, salvo en Argentina, Costa Rica y Chile. Cabe aclarar, que en estas últimas naciones operan la

⁶⁰ NORBERTO Bobbio, *Democracy and Dictatorship*, trad. de Peter Kennealy, University of Minneapolis, Minnesota, 1989, p. 157

consulta popular y el plebiscito con características esencialmente refrendarias. En Canadá y en Estados Unidos de América se da sólo a nivel regional.

La convocatoria corresponde, generalmente, a las autoridades legislativas y ejecutivas. La realización de este tipo de ejercicio de participación popular es obligatoria para todas o para ciertas revisiones a la Constitución en países como Colombia, España, Francia, Italia, Suiza o Venezuela. Para materias legislativas, la puesta a consideración de los votantes es frecuentemente potestativa. En Colombia y Uruguay, finalmente, un porcentaje de la ciudadanía puede solicitar su realización.

b) *El referéndum* se da para textos constitucionales en Colombia, España, Francia, Italia, Suiza y Venezuela; para legislación en Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Francia, Italia, Suiza y Uruguay. Adicionalmente, Costa Rica lo contempla para cambios en límites territoriales, España lo prescribe en el caso de decisiones políticas de trascendencia, y Francia y Suiza para algunos tratados internacionales. Por último, Italia postula dicho mecanismo para actos con valor de ley, Suiza en relación con actos gubernativos y Uruguay para decretos de autoridades regionales.

Por su parte de los textos constitucionales, aquí expresados, se desprende que la aprobación o el rechazo popular a las normas propuestas debe darse por el voto de la mayoría simple del electorado. De donde, los efectos de la decisión popular son vinculatorios en la mayor parte de los sistemas extranjeros.

c) *El plebiscito* es el menos frecuente de las tres figuras aunque si es la mas prevista por los textos extranjeros. Sin embargo la materia objeto de votación plebiscitaria es la modificación del texto constitucional y sus efectos son vinculatorios para las autoridades.

Cabe, por último, apuntar que, además de los instrumentos de la democracia semidirecta referidos, algunas cartas supremas consagran otros mecanismos. La Ley Fundamental alemana, por ejemplo, habla de *encuestas de opinión* y Suiza establece el gobierno por *asamblea en los cantones*; en Estados Unidos prevalece *la revocación de mandato* para las autoridades de ciertas localidades, y la Carta colombiana se refiere a la *consulta popular*, el *cabildo abierto* y la *revocatoria de mandato*.

Utilizando las ideas antes expuestas, indicaremos en líneas generales que la alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como "democracia semidirecta". El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular fortalecen la democracia y son compatibles con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones trascendentales para la vida nacional. Ya que como pudimos ver no se trata de una lucha entre democracia directa contra democracia indirecta, representación personal contra representación a través de otros, sino más bien de ver la ventaja de combinarlas y de obtener un nuevo sistema de participación ciudadana directa.

2.4. Otra Forma de Participación

La participación es un elemento dinamizador hacia nuevas modalidades de crecimiento y desarrollo económico, lo cual podría permitir el impulso de otros modelos de Políticas Públicas. En la mayor parte de los casos, se considera a la participación como un recurso deseable y una forma alternativa de organización de la sociedad. Donde las Organizaciones Sociales han constituido un valioso canal para la participación ciudadana en la defensa de determinadas cuestiones, relacionadas con el medio ambiente, la defensa del consumidor, los derechos humanos etcétera. De ahí que, la referencia más frecuente que se hace sobre la participación social alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión; y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o en aquellos asuntos que tienen que ver con el bienestar social. Todas estas manifestaciones de la acción social han sido nominadas como participación.

Por lo que en este tramo de la investigación se tratara de señalar el papel participativo que juegan las organizaciones privadas con fines públicos en el amplio abanico de la sociedad civil.

2.4.1 Las ONG's

En los últimos veinte años la sociedad organizada a vivido un intenso proceso de crecimiento en todo el mundo. Los grupos y organizaciones se multiplican y con ello también se abren nuevos y más complejos frentes de acción. Los ciudadanos asumen

papeles y ocupan espacios antes reservados sólo a la acción gubernamental. Esta nueva presencia ciudadana es uno de los datos que definen la actualidad y una de las mayores esperanzas en la construcción social de fin de siglo. Donde extrañamente se enfrenta también al debilitamiento de las organizaciones tradicionales de la sociedad civil como lo son, los sindicatos que están perdiendo la relevancia que tenían en la vida política nacional.

Situación que nos lleva a definir las tomando en cuenta las palabras del escritor Carlos Pereyra, quien nos dice: *que la sociedad civil es el conjunto de Instituciones creadas por distintos sectores sociales para organizar su participación en la vida política. De donde, la Sociedad Civil son instituciones cuyo origen esta en la sociedad y no en su gobierno.*⁶¹

Por lo que es de pensarse que las ONG's deben englobarse en el marco más amplio de las organizaciones que forman parte de lo que se a dado llamar la sociedad Civil, y como una variante de ese tipo de organizaciones. De ahí que, las Naciones Unidas definan a las Organizaciones No Gubernamentales *como personas jurídicas, privadas, no lucrativas, que buscan el bienestar social, que no son expresiones de un gremio determinado y tampoco se encuentran adscritos al sector público.*⁶²

Es decir, que las Organizaciones No Gubernamentales son necesariamente la expresión de esta nueva democracia, todavía incipiente, pero que crece y se desarrolla, debido a las consecuencia naturales del desarrollo de la sociedad, creadas para satisfacer o para resolver sus problemas. Donde el ciudadano encuentra cauces de participación y se compromete con la construcción de su sociedad y también crea mecanismos que les fortalecen como ciudadanía y les hace participar de nuevas maneras en la gestión de lo público. Las ONG's son pues, el instrumento que tienen los ciudadanos para participar, junto con el gobierno, en la edificación del Estado.

Es como señalan los periodistas Miguel Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon al expresar lo siguiente: "a las organizaciones las anima y mueve valores y propósitos muy distintos, pero a todas ellas les es común la idea de contribuir a la edificación de una sociedad más

⁶¹ Tomado de *Partidos Políticos y Sociedad Civil*. Coordinadores del Coloquio: Jorge Zermeño Infante (PAN), Miguel Gonzalez Avelar (PRI), Ricardo Valero (PRD) y Eduardo Guzmán Ortiz (PT). Coordinador de la Publicación Gilberto Rincón Gallardo, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., México 1995.

⁶² *Ibidem* Pág. 92

justa y con mayor calidad de vida. Este propósito se traduce en acciones dirigidas a la solución de problemas sociales, en la construcción de alternativas a los modos tradicionales de operar y en la búsqueda por influir en el diseño y gestión de las políticas públicas.

Es de destacarse que en las últimas dos décadas, gente de todas clases, creencias y antecedentes étnicos se ha organizado para defender la democracia y los derechos humanos, para luchar por un desarrollo más equitativo y un medio ambiente más seguro, o bien para ayudar a los que necesitan mejorar la calidad de su vida diaria.

Estas acciones ciudadanas varían desde las mujeres que se abrazan a los árboles para evitar su tala en la India, hasta organizaciones mundiales ambientalistas que cabildan ante los gobiernos para que se reconozcan los desequilibrios ecológicos. Desde los estudiantes en Escandinavia que donan las ganancias de su labor voluntaria a los proyectos educativos del Tercer Mundo, hasta las madres de los presos políticos en la Argentina que hicieron frente a una dictadura militar. Desde los obreros polacos que desafiaron a un régimen totalitario, hasta aldeas enteras de Asia que se movilizan para gobernarse y desarrollarse por sí mismas. Desde los médicos que hicieron caso omiso de las fronteras entre las naciones para rescatar a las víctimas de conflictos civiles, hasta los millones de norteamericanos que leen libros a los ciegos, recaudan dinero para causas benéficas o realizan labor voluntaria en su biblioteca, galería de arte o comedor de beneficencia locales. Desde las valientes mujeres árabes que defienden sus derechos, hasta los ciudadanos de todo el mundo que exigen la seguridad y la libertad de pueblos oprimidos, cuyos nombres hasta les es difícil pronunciar y cuyas creencias políticas a menudo no comparten.

La fuente de inspiración puede ser espiritual, religiosa, moral o política. Sin embargo, el hilo que corre por toda la urdimbre de este tejido en constante formación proviene del acervo de principios tales como la solidaridad y la compasión por la suerte y el bienestar de otros, aunque sean desconocidos y estén distantes, un sentido de responsabilidad personal y de confianza en las propias fuerzas para hacer el bien, el impulso altruista de dar y compartir, y el rechazo de la desigualdad, la violencia y la opresión.⁶³

Por lo tanto, hablar de ONG's, es hablar de autonomía organizada de lo social frente al poder público, del peso de la colectividad, de su voluntad en cada espacio de la vida social cuyo origen es la sociedad y no su gobierno; y en donde, el estado puede ser visto como la parte mala de la sociedad.

⁶³ Miguel Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon. *El Surgimiento de una Sociedad Civil Mundial*. Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol. 1, No. 8, julio de 1996.

De ahí que, un aspecto fundamental del sector gubernamental, será reconocer que en todos sus lugares de influencia, en todas sus relaciones, existen grupos de la sociedad que no buscan el lucro ni el poder político.

Anteriormente, los gobiernos de muchas partes del mundo solían oponerse a la sociedad civil. Sin embargo, la caída de los regímenes comunistas y de muchas dictaduras militares represivas de América Latina y de Asia, unida a la crisis del Estado proveedor del norte y el desarrollo impulsado por el Estado en el sur, propiciado un ambiente político mucho más abierto pero a la vez más complejo en cuanto a la representación política de los Partidos Políticos.

Puede que las Instituciones de la Sociedad Civil sean frágiles, pero son muchas y su crecimiento, en alcance y tamaño, a sido constante durante las últimas dos décadas. Las asombrosas y pacíficas revoluciones de Europa Oriental, la transición a la democracia de muchos países del sur y los notables cambios ocurridos en Sudáfrica son prueba de la fuerza de la acción cívica.

2.5.El Referéndum como Instrumento de la Democracia Participativa.

2.5.1 Reseña Histórica.

Al respecto el Dr. Francisco Berlín Valenzuela nos señala que sus "orígenes del referéndum se remontan al siglo XVI, cuando se solía requerir a los delegados en la Asamblea Suiza que consultan a sus circunscripciones sobre las cuestiones importantes, procedimiento conocido como comisión *ad audiedum et referéndum*."⁶⁴

Esta institución originaria de Roma, era toda resolución adoptada y votada por la plebe, previa proposición que en las asambleas formulaban sus tributos. Por tanto articula el escritor Kunkel, el antecedente directo del termino se halla en la figura del plebiscito.⁶⁵

⁶⁴ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.) Rivera Avelais, Francisco [et al]. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVIII legislatura, 2ª. Ed. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998. Pág. 819.

⁶⁵ Tomado KUNKEL, Wolfgang. *Derecho Romano*, 9ª. Edición, Ed. Ariel Barcelona, 1991, Pág. 22

De ahí que, se recuerde que debido a la organización social y política que privaba en Roma a juzgar por reseñas históricas, la plebe carecía de posibilidad de intervenir en la toma de decisiones publicas, por estar monopolizadas por los patricios, o sea la nobleza y los clientes, que eran personas allegadas a las familias nobles, de las cuales dependían. Ante esta desigualdad, los plebiscitos surgieron como medios de protección y mejoramiento de los intereses de los plebeyos ante la clase noble, y no fue sino hasta la aparición de la Lex Hortensia, nacida por cierto de un plebiscito, que dichas resoluciones de la plebe tuvieron que ser obedecidas también por patricios y clientes. A partir de entonces, varias leyes surgieron de los plebiscitos, como la lex Pubia, que obligo al senado a sancionar las resoluciones de los comicios tribales. Así que se puede decir, que gracias a la Lex Hortensia, los plebiscitos comprendieron con su obligación, a todos los estrados sociales de Roma.

Por lo cual es de ultimarse que, el plebiscito Romano, es la referencia histórica del referéndum. Y este, como tal tiene un origen en la Francia revolucionaria específicamente en 1793 (siglo XVIII), cuando el pueblo recién liberado del absolutismo monárquico de Luis XV, fue llamado a ratificar su naciente constitución, al respecto el dicho Dr. Berlín Valenzuela formula que "se propuso el referéndum legislativo que era votado por el cuerpo electoral."⁶⁶ Asimismo sigue diciendo, "otro de los puntos de partida, fue la constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, en la que para su aprobación, fue necesario que votaran en todos los ayuntamientos los ciudadanos mayores de 20 años."⁶⁷

Mas adelante nos indica el tratadista que "el referéndum adopto diferentes formas en cuanto a su objeto, en el ámbito constitucional, ya que solamente seria aprovechado cuando tuviera por esencia reformas a la constitución. En cuanto a su objeto legal, este aparece en Francia después de la revolución de 1831, junto a la lucha entre los partidos del sistema representativo y quienes querían someter toda clase de leyes al voto popular; está última actitud dio origen al veto popular, el derecho de reclamación y de censura propuesta por Condorcet durante la Revolución Francesa."⁶⁸

Por lo que es de consumarse que de la Revolución Francesa, el referéndum paso a Suiza, país que lo acogió como ningún otro, y que hasta la fecha la utiliza en sus más

⁶⁶ BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op.Cit. Pág. 819

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Ibidem.

variadas moviidades. Para luego seguir extendiéndose por varios Estados europeos como americanos desde finales del siglo XVII.

2.5.2 Definición y Naturaleza Jurídica del Referéndum.

La palabra Referendum señala el predicho Dr. Berlín Valenzuela proviene del latín referéndum, refereo, que significa referir. Por tanto en una definición sencilla el aludido tratadista expresa que es un "procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo."⁶⁹

Añade "el cual es equivalente de referéndum en portugués e italiano y alemán, referendum en Ingle; francés referéndum."⁷⁰

Por citar a un clásico, para Carl Schmitt, "el referéndum es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo, pudiendo ser 'general obligatorio', 'obligatorio para determinadas clases de ley' y 'facultativo'."⁷¹

Para el tratadista mexicano Héctor González Uribe, "El referéndum 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."⁷²

Para el jurista Diego Valadés "constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo."⁷³

En igual sentido, el constitucionalista Guatemalteco Jorge Mario García Laguardia lo presenta como "una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral

⁶⁹ Ibid. Pág. 818

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa S.A., 7ª ed, 1989, Pág.574

⁷² HAMDAN, Fauzi. "El Referéndum", en Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 4. México, 1980. Pág. 347.

⁷³ VALADES, Diego. "La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano", en la Constitución Reformada, UNAM., México, 1987, Pág. 277.

opina sobre sí, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas."⁷⁴

De ahí, y una vez entendido lo que los tratadistas expresan sobre el término referéndum, toca analizarlo en forma mas específica como elemento de carácter esencialmente practico, democrático y ciudadano. Por ello es que se *hace necesario resaltar su innegable calificación jurídica como un derecho subjetivo público de carácter político*. Considerando que produce en los ámbitos jurídico y político, la construcción cada vez mas necesaria de una nueva relación entre el ciudadano y los órganos del Estado. Originando una nueva democracia participativa que encuentre en el derecho a una ciencia social y no, a un obstáculo insuperable, es decir, a su principal aliado. En donde sea el marco que revista de legalidad a las diversas formas de participación ciudadana, dotándolas de bases constitucionales y legales en el ámbito federal. Hipótesis que se toma cada vez mas necesaria para proporcionar causas necesarios a los deseos de participar del ciudadano en los actos del Estado que le afecten directa o indirectamente.

Por tanto, la doble calidad que presenta el referéndum de tener *por un lado una naturaleza jurídica y por el otro una política*, hace deliberar sobre el aspecto de derecho que es. Indispensable tarea, si consideramos que dicha figura debe operar sobre reformas legales y constitucionales de especial trascendencia y que ambas características llegan incluso a contemplarse, constituyendo un derecho sí, pero de carácter político, por lo que será necesario ir analizando una por una de sus características.

2.5.3 Clasificación del Referéndum.

Efectivamente son varios los criterios o puntos de vista que se pueden tomar en cuenta para elaborar una clasificación del referéndum. Unas veces se hace tomando en cuenta la materia sobre la que versa o la eficacia que pudiera tener con su realización, otras veces según sus alcances o su momento de intervención en el proceso legislativo.

Pero lo cierto es que, el Referéndum suele ser clasificado conforme a varios criterios; naturaleza, objeto, obligatoriedad, eficacia, alcance, ámbito espacial de

⁷⁴ GARCIA LAGUARDIA, Jorge, "Referéndum", en Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa S.A., México. 1991. Pág. 2718

aplicación; momento de su celebración y posición en el proceso legislativo. Por lo que a continuación se tratara de explicar cada uno de ellos.

2.5.3.1 Naturaleza

Puede ser consultivo, o deliberativo. Es consultivo cuando el electorado (o el pueblo), da una opinión que no vincula a las autoridades. Por ejemplo, el Legislativo pide la opinión de los ciudadanos pero es él quien toma la última decisión. En Noruega, fuera de toda obligación, se consultó al Pueblo acerca de la separación con Suecia, así como sobre la adhesión a la comunidades europeas. En las constituciones de Suecia y Luxemburgo el referéndum consultivo está expresamente previsto. Mediante este tipo de consulta se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar. El aludido tratadista español García Pelayo, al respecto manifiesta que es consultivo "*cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.*"⁷⁵

El referéndum será deliberativo o imperativo (o de ratificación), cuando el pueblo dicte su voluntad y decida si el Poder Legislativo deba tomar una medida; o bien, si una decisión tomada por el parlamento deba entrar o permanecer en vigor. *En síntesis, mediante esta modalidad se somete al electorado un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.*

Este es el caso normal, por lo menos en los países en los que el referéndum está previsto en la Constitución. Por ejemplo, el pueblo decide por sí mismo en Suiza, Austria, Dinamarca, Italia, Francia y en los Estados de la Unión Americana. De estos sólo el sistema francés es híbrido, en la medida en que una ley emanada del parlamento puede modificar o abrogar una ley referendaria.

⁷⁵ GARCÍA PELAYO, Manuel. Op.Cit. Pág. 184

2.5.3.2 Objeto

Este criterio sólo tiene trascendencia respecto del *Referéndum Deliberativo o Imperativo* y permite conocer los límites de la democracia directa.

El objeto del referéndum se define, en primer lugar por su forma. Este puede tener por objeto la Constitución o los decretos constitucionales que modifican ésta, o las leyes ordinarias (o los actos equivalentes); rara vez se someten a este procedimiento los actos administrativos (reglamentos).

a) En el *referéndum Constitucional*. La consulta recae sobre la formación o supresión de algún artículo precepto de la Constitución, o de un texto constitucional.

En ese sentido el constitucionalista Miguel Covián Pérez piensa que la materia del referéndum constitucional "no son decisiones de los poderes constituidos, sino del poder constituyente. Son principios ya establecidos en el texto constitucional y el referéndum sólo operaría cuando se intentase sustituirlos por otros, desvirtuar su sentido original o a la inversa reforzarla con disposiciones complementarias."⁷⁶

b) En el *referéndum Legislativo*. Se trata de la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

Hay quien dice, que el ejercicio del referéndum legal, comprende diversas modalidades, ya que, "se puede ejercer antes o después de la aprobación de la reforma por el poder legislativo; para aprobar o desaprobar la entrada en vigor de la reforma o para modificar parcial o totalmente una ley."⁷⁷

Conforme a este criterio, podemos hablar de los referéndum constitucional y legislativo, según que se propongan reformas, modificaciones o derogaciones a los textos constitucionales o a la legislación ordinaria.

⁷⁶ Tomado www.lajornada.unam.com.mx- COVIÁN PÉREZ, Miguel. *Materia del referéndum*, La Jornada, México, D.F., 28 de marzo de 1996

⁷⁷ Tomado NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel y José Ibarria González. "¿Referéndum en Materia Fiscal Local?" en revista de Hacienda Municipal, AÑO XVI. Número. 56, Septiembre 1996. Guadalajara, Jalisco, Pág. 61

2.5.3.3 Por su Fundamento Jurídico

Por su fundamento jurídico, puede ser **obligatorio o facultativo**

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

Para el especialista Carl Schmitt en su libro Teoría de la Constitución señala que "el problema que presenta este tipo de referéndum, es el relativo a determinar en que tipo de actos normativos es obligatorio", agregando "que generalmente lo es sobre todo para la revisiones constitucionales."⁷⁸

b) *Facultativo*. Cuando su realización depende de una autoridad competente para ello, ya sea, que se realice por iniciativa o proposición de un órgano del Estado o a petición de un grupo de ciudadanos.

En lo concerniente al referéndum obligatorio, cabe señalar que para el predicho tratadista Gracia Pelayo, es un requisito indispensable someter al referéndum a determinadas normas jurídicas cuando así este contemplado por la constitución, operando una diferencia en cuanto a lo que piensa el Dr. Berlín Valenzuela, ya que éste último, se inclina por lo que una ley contemple. En lo referente al referendun facultativo coinciden ambos autores.

Para José Woldenber "hay una diferencia temporal y son facultativos u obligatorios si son solo parte ocasional del procedimiento decisorio o si son necesariamente la última palabra."⁷⁹

A su vez, **el facultativo se divide en consultivo o arbitral.**

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

⁷⁸ SCHMITT, Carl. Op.Cit. Pág. 62

⁷⁹ Tomado www.lajornada.unam.com.mx- WOLDENBERG, José. Referéndum: *Virtudes y Limites*. La Jornada, México, D.F., 27 de marzo de 1996.

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

2.5.3.4 Por su Eficacia Jurídica

Por su eficacia jurídica existen cuatro tipos

a) *Constitutivo*. Otorga eficacia a la norma, dando lugar a su entrada en vigor.

b) *Abrogativo o Derogatorio*. Cuando sin efecto una norma jurídica vigente.

c) *De ratificación o sanción*. Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley, norma constitucional o reglamento, con la aprobación previa del electorado, sustituyendo así a la autoridad sancionadora de las leyes, normalmente como el Ejecutivo. Ello no debe implicar como lo considera el susodicho tratadista García Pelayo, "sustituir a la autoridad sancionadora de las leyes,"⁸⁰ pues según nuestro proceso legislativo bien podría subsistir tanto el referéndum de ratificación como posteriormente la sanción y promulgación como actos propios del ejecutivo.

d) *Consultivo*. Cuando el resultado del referéndum no tiene un carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.⁸¹

2.5.3.5 Por su Alcance en la Materia Total o Parcial

Por su alcance en la materia total o parcial

a) *Total o General*. Es aquél en el que no se hace reserva expresa ni implícita de algún tema que no pueda ser sometido a referéndum.

b) *Parcial o Especial*. Se reservan a algunas materias o por el contrario, solamente se establece para determinadas materias.

⁸⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel. Op.Cit. Pág. 178

⁸¹ IBID. Pág. 183

Al respecto el aludido escritor Carlos Fayt: "el referéndum total, es cuando se ejerce con relación a toda la actividad legislativa, comprendiendo en consecuencia a todas las leyes; y referéndum parcial, es cuando sólo alcanza o se aplica a determinados actos leyes."⁸²

2.5.3.6 Por su Ámbito Espacial de Aplicación

Por su ámbito espacial de aplicación

a) *Nacional.* Es cuando se establece su aplicación a todo el territorio del Estado.

Por su parte el Dr. Berlín Valenzuela señala que "se habla de referéndum nacional, cuando es aplicado en la nación entera, por el contrario cuando es de aplicación comunal se le denomina referéndum municipal."⁸³

b) *Local.* Es cuando se sujeta solamente a una o algunas regiones, entidades federativas o departamentos, (que variarán) según la organización política de cada Estado.⁸⁴

2.5.3.7 Por su Ubicación en el Proceso de Formación de la Ley o Norma Constitucional.

Por su ubicación en el proceso de formación de la ley o norma constitucional

a) *Ante lege.* Se verifica antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma.

b) *Post lege.* Se realiza en la última etapa del proceso de formación de la ley.

En ese sentido el antedicho tratadista argentino Carlos Fayt expresa que "el referendun ante lege, es cuando la consulta se hace como etapa previa a la formulación y

⁸² FAYT, Carlos S. Derecho Político. Op.Cit. Pág. 374

⁸³ BERLÍN Valenzuela, Francisco. Op.Cit. Pág. 819

⁸⁴ VALADÉS, Diego: Op.Cit. pp. 271-272.

sanción constitucional, legislativa o administrativa y con el objeto del determinar la conveniencia y oportunidad de la reforma constitucional, de la modificación o sanción legislativa o la realización del acto administrativo; y referéndum Post lege o de sanción es cuando se efectúa como fase final, del proceso formativo de la ley o resolución dependiendo de su resultado su existencia jurídica.⁸⁵

Esta clasificación nos permite concluir que el referéndum es una institución con amplias posibilidades de aplicación y utilización por los sistemas democráticos contemporáneos.

2.5.3.8 Por el Momento de su Celebración.

Por el momento de su celebración

Puede ser sucesivo o preventivo:

a) Sucesivo o Subsecuente. Se lleva a cabo una vez que el poder legislativo o el órgano revisor de la constitucionalidad a emitido su opinión sobre un acto normativo.

b) Preventivo. Se realiza antes de que el poder legislativo se pronuncie al respecto.

Como hemos visto son muchas las clasificaciones del referéndum que podemos encontrar. De esa forma se ofrece como un amplio cause al reclamo de participación ciudadana que existe en los últimos tiempos.

Por esta razón y buscando condiciones para su adopción en el marco jurídico mexicano, es que entre todas las modalidades posibles, proponemos un referéndum con características de *ser constitucional, obligatorio, facultativo y nacional*, es decir, federal. Donde deliberamos que al ser un instituto esencialmente democrática (el referéndum), es que debe implementarse en la jurisdicción federal y convertirse en un mecanismo suplementario dentro de la actual forma de gobierno del país (democrático representativo). No es una tarea fácil pero, como decía el filósofo Ortega y Gasset: "No hay ninguna razón para no hacer aquello que es necesario, aunque parezca imposible."

⁸⁵ FAYT, Carlos S. Op.Cit. Pág. 374

2.6. Diferencia con las Demás Formas de Democracia Directa.

Antes de empezar a dar este señalamiento empezare diciendo que el *referéndum*. Otorga a los ciudadanos el derecho de ratificar o rechazar las decisiones de los cuerpos legislativos.

Tiene su origen en Suiza, puede ser definida como "el acto jurídico con el que en algunos casos culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan su aquiescencia para que una ley entre en vigor."⁸⁶ Es decir, que es un procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifiesten su conformidad o inconformidad a los actos legislativos, objeto de la consulta.

Es verdad que la democracia en la que vivimos a generado que los partidos políticos desplacen a los ciudadanos limitando su intervención en la integración de los órganos del poder estatal. De donde dichas entidades Políticas están reservados a la opinión de sus líderes ejecutivos, originando con ello que la participación popular este siendo cada vez más reducida, convirtiendo a la democracia de masas en una democracia de líderes.

Realmente, esta cuestión se plantea respecto del plebiscito, el cual puede ser definido de acuerdo al maestro Rafael de Pina como una "*consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes.*"⁸⁷

Por lo tanto, en el *plebiscito* la ciudadanía responde mediante el voto a una consulta efectuada por el gobierno sobre asuntos del estado que son de interés fundamental. Pueden ser cuestiones internas (por ejemplo, cambio de forma política) o de orden internacional (problemas limítrofes).

⁸⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10ª. Edición Editorial Porrúa S.A., México 1996, Pág. 574

⁸⁷ DE PINA, Rafael, "*Diccionario de Derecho*", Ed. Porrúa S.A., México, 1984, Pág. 387.

Mientras que para algunos autores no existe una diferencia notable entre ambos instrumentos. En este orden de ideas, para el constitucionalista Jorge Mario García Laguardia "la diferencia consiste en que el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa, pues se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno; especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno."⁸⁸

En el mismo sentido, el jurista Diego Valadés afirma que "la diferencia con el plebiscito reside en que este es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político."⁸⁹

Investigando el origen histórico y la naturaleza de las figuras de plebiscito y referéndum, encontramos que el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela, las aborda en su "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", en los términos que a continuación se transcriben:

"PLEBISCITO Y REFERENDUM. Se suele hablar indiferenciadamente de "referéndum popular" y de "plebiscito" como si ambos vocablos fueren sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido a nuestro entender, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos. Históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República Romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podrían tener, incluso, el carácter de leyes, como la ley Valeria y Oratia que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley Publica que obligó al Senado a sancionar las determinaciones de los comicios trábeles y la ley Hortencia que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebes, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de esta emanaban. En cambio, el referéndum es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que

⁸⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Cfr. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa-ITT, 6ª ed, 1993.

⁸⁹ VALADES, Diego, Cfr. *La Constitución Reformada*, México, UNAM, 1987, Pág. 271.

denota llamar a dicha votación 'plebiscito' como si emanara de una clase social -la plebe-, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente. Referencia: Derecho Constitucional Mexicano, Capítulo Sexto, parágrafo IV, apartado F.⁹⁰

El referendun asimismo, no plantea ningún problema distinguirlo de la iniciativa popular. Para Orlandi la iniciativa Popular "es el derecho, de una fracción del cuerpo electoral, de provocar una decisión popular y de proponer mociones y proyectos de ley a los órganos estatales, eventualmente ratificados por el pueblo (referendun)."⁹¹

Es decir, que la *iniciativa popular*, es la proposición al parlamento de proyectos de leyes presentados directamente por ciudadanos. Al respecto el dicho autor García Pelayo señala que "cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple, cuando la invitación se expresa en forma de proyecto, se llama iniciativa formulada. De esta definición se desprenden entonces que hay dos tipos de iniciativa popular:

1b.- *iniciativa popular formulada*: Está formada por la presentación de un proyecto ley para que sea tratado por el órgano legislativo.

2b.- *iniciativa popular simple*: Está formada por la exigencia de una parte del cuerpo electoral para que se someta a consulta popular una acción legislativa determinada.

Ahora bien aunque la distinción entre la iniciativa popular y el referéndum no plantea grandes dificultades, debe recordarse de acuerdo a lo expresado por ciertos tratadistas que en algunos países los refrenda pueden originarse en una iniciativa popular.

El referéndum tampoco plantea mayor problema con respecto a la *revocación popular*, ya que como señala el Dr. Berlín Valenzuela, *la revocación popular* es "el derecho que tienen los ciudadanos para pedir la destitución o separación de sus cargos de

⁹⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", tercera edición, de Editorial Porrúa, S.A., México, 1992

⁹¹ Héctor, Rodolfo Orlandi. *Formas Semidirectas de Democracia*, en Revista la Ley, t. 88, Buenos Aires, Pág. 943. Cita. FAYT, Carlos S., Pág. 376.

los funcionarios electos, que por su actuaciones negativas han perdido la confianza que el pueblo les había depositado."⁹²

Es decir, que esta institución originada en Inglaterra consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con sus mandatos o han perdido la confianza que en ellos se había depositado.

El referéndum asimismo no plantea mayor problema con respecto a la *apelación de sentencia*, ya que de acuerdo al tratadista Argentino Carlos Fayt este último "es el derecho a pedir que se someta a referéndum popular la aplicación de una ley que hubiera sido declarada inconstitucional."⁹³ Es decir, que se diferencia con el referéndum en que la apelación de sentencia gira en torno a una ley ya vigente y, que fue declarada por un órgano jurisdiccional como inconstitucional.

Tampoco el referéndum plantea mayor problema con respecto al *cabildo abierto*, pues este último, solo podría darse en comunidades muy pequeñas como los cantones suizos donde solía funcionar. Sus características de ser un órgano deliberatorio, donde los ciudadanos discutían un tema en particular, más que una acción de consulta en torno a una ley, es lo que lo distingue del referéndum.

Asimismo el referéndum no plantea mayor problema con figuras de participación ciudadana directa contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ya que en el caso de la *consulta vecinal*, la citada ley señala, que solo servirá para que los habitantes de la Ciudad de México puedan emitir sus opiniones y formular propuestas para la solución de problemas o necesidades que aquejen a sus comunidades. En tanto que en la *Colaboración Vecinal*, indica que los habitantes de la capital podrán solicitar al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial donde residan, colaborar en la ejecución de una obra o en la prestación de servicios de su competencia; o como en el caso de la *Audiencia pública*, en donde solo se permite a los vecinos propongan al titular del órgano administrativo de la demarcación territorial donde residan la adopción de determinados acuerdos o la realización de diversos actos, incluso la recepción de información relacionada con determinadas situaciones que afecten a la comunidad,

⁹² BERLIN Valenzuela, Francisco, Pág. Op.Cit., Pág. 49-50

⁹³ FAYT, Carlos S. Op.Cit., Pág. . 377

siempre y cuando sean de la competencia de éste.⁹⁴ Por lo tanto podemos concluir, que mas que acciones en torno a la consulta a una norma trascendental, son situaciones distintas a las que busca el instituto del referéndum.

2.7. Importancia del Referéndum.

La experiencia vivida por Francia en el curso de los últimos 30 años en el campo institucional a sido citada a menudo como ejemplo. La democracia es la que a permitido a los franceses escoger libremente nuevas instituciones cuando las antiguas ya no funcionaban. La democracia es también la que, a hecho vivir y evolucionar a estas nuevas instituciones, a merced de las consultas electorales, por medio de la expresión de la soberanía popular.

Cuando en Suiza se decidió a consultar via referéndum si el país debía o no incorporarse al espacio económico europeo, los representantes de todos los partidos políticos, el gobierno, los líderes de opinión, los medios, etcétera, coincidieron en que sería positivo para Suiza hacerlo. Pero cuando llegó la votación, una gran mayoría de los ciudadanos rechazó la propuesta y una enorme mayoría en todos los cantones también dijo no, con lo cual la decisión resultante fue que Suiza no entraría al espacio común.⁹⁵

Éste es el típico caso de un referéndum que como vemos realmente cambia una decisión importante hoy día. Ya que el pueblo se ha dado cuenta que, no basta con elegir a sus representantes y abandonar en éstos todo el ejercicio de las decisiones colectivas, sino que, se hace necesario que existan mecanismos que les permitan participar directamente e intervenir de manera inmediata en la atención de asuntos que reclaman una elevada presencia y opinión social. Es como lo señalan los escritores B.S. Frey y F. Kedall "pero cuando existe la institución del referendum se puede ver esa brecha."⁹⁶

El referéndum ofrece pues, un amplio cause al reclamo de participación directa que existe en el pueblo. Es decir, que la calidad del referéndum es con el fin de dar mas oportunidad a los ciudadanos, cada vez más preocupados por el destino de su país, de

⁹⁴ Datos consultados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal- leyes Aprobadas. Ley de Participación Ciudadana. Aprobada el 26 de noviembre de 1998 por unanimidad. Pág. web: www.asamblea.gob.mx.

⁹⁵ Tomado de B.S. FREY- F. KENDALL entre otros. *Democracia Directa . Fundación para la Capacitación Política Internacional Republican Institute*. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Martín Krause - Margarita Molteni (coordinadores) Pág. 21

⁹⁶ Ibidem.

participar en la aprobación de proyectos legislativos de gran importancia, por sus repercusiones nacionales o por su duración en el tiempo. De donde este instrumento jurídico permite a la población la posibilidad de sancionar positiva o negativamente una ley elaborada por el cuerpo legislativo a través del voto y el uso adecuado de ese poder, sin caer en actitudes prepotentes, arbitrarias y contrarias a los intereses populares. Lo que permite a su vez conocer directamente la voluntad de los gobernados, sin necesidad de intermediarios o voceros, muchas veces desautorizados y falseadores de dicha voluntad. Asimismo con la participación se fortalece y legitima las decisiones del gobierno dando con esto mayor autoridad a las decisiones de esos cuerpos colegiados. Esa necesaria labor de ajuste puede tener en el referéndum un instrumento valioso.

Otra cuestión de resaltarse respecto al referéndum, es que por un lado y siempre que se trate de una reforma constitucional será necesario consultar al pueblo, y por el otro aspecto, consiste en que la voluntad ciudadana deberá respetarse, de tal modo que únicamente en caso de ser aceptada la propuesta por la mayoría de los ciudadanos será reformado el texto constitucional. De ahí que no sólo, la voluntad popular, a través del referéndum y la iniciativa popular permitirá la directa participación del ciudadano. Esta tendencia se percibe claro en la instrumentación gubernamental de las democracias actuales. El referéndum después de haber sido incorporado a la constitución Suiza de 1874, se difundió rápidamente, como lo señala el tratadista Carl. J Friederich en los Estados Unidos, donde "fue empleado por primera vez en Massachussets en 1788;"⁹⁷ y luego tomo auge, empezando por Oregon, en 1904, en todos los estados norteamericanos "habiéndose convertido en partes reconocidas de la maquinaria política norteamericana, "en la segunda posguerra figura en las constituciones mas avanzadas, como parte vital de la técnica del gobierno democrático."⁹⁸

Como hemos examinado el referéndum puede ser un instrumento que ayudé a los ciudadanos a transitar de observadores a actores de la vida política nacional. Y en estas transformaciones el referéndum juega un papel trascendental.

⁹⁷ CARL. J FRIEDERICH. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, Pág. 517.

⁹⁸ Ibidem.

CAPITULO TERCERO

Algunas Experiencias Internacionales en Materia de Referéndum.

3.1. Austria 3.2. España 3.3. Francia 3.4. Irlanda 3.5. Italia 3.6. Portugal 3.7. Gran Bretaña
3.8. Suiza 3.9. Canadá 3.10. Estados Unidos

A fin de estar en posición de comparar las disposiciones constitucionales mexicanas acerca de la democracia y sus principios en la materia que nos ocupa con las que rigen en otras naciones, es necesario exponer, así sea brevemente, los lineamientos básicos que adoptan las constituciones extranjeras.

Para tal efecto se presentarán las ideas sobre soberanía popular y forma de gobierno, así como los fundamentos con los que operan los modelos democráticos en diversas naciones.

Como lo señala este apartado introductorio, estimamos adecuado incluir el análisis de las constituciones de algunas naciones representativas de Europa y América del Norte presentándolas en atención a su ubicación geográfica.

Iniciaremos la sección haciendo referencia a las Cartas Fundamentales de Austria, España, Francia, Irlanda, Italia, Portugal, Gran Bretaña, Suiza, Canadá y los Estados Unidos.

3.1 Austria

La Constitución austriaca es esencialmente una Constitución organizativa que regula la distribución del poder y contiene muy escasas referencias a los derechos fundamentales cuya regulación se encontraría en diferentes leyes constitucionales, entre las que destacarían la ley constitucional federal de 29 de noviembre de 1988 sobre la protección de la libertad personal, así como la ley fundamental del Estado de 21 de

diciembre de 1867 sobre los derechos generales de los ciudadanos que tiene rango de ley constitucional conforme al artículo 149 de la constitución.⁹⁹

La Constitución en materia de participación ciudadana contempla la iniciativa popular legislativa y el referéndum constitucional. Para la iniciativa legislativa popular su texto fundamental señala que se requiere que presenten la propuesta 100.000 electores o una sexta parte de los electores de tres Länder.¹⁰⁰ En donde la iniciativa popular deberá afectar a una materia regulable por ley federal y podrá formalizarse como proposición de ley o iniciativa formulada. El Presidente federal convocará a referéndum de acuerdo a su dispositivo 46.3. y en éste decidirá la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos y tendrá derecho a voto todo ciudadano de la Federación que sea elector para el Consejo Nacional en términos del artículo 46.2. Asimismo el artículo 46.1 expresa que una ley federal regulará el procedimiento que deben seguir ambas instituciones.

“Artículo 45. (1) Un referéndum será válido con la mayoría de votos emitidos.

(2) El resultado del referéndum será objeto de publicación oficial.

Artículo 46. (1) Una ley federal regulará el procedimiento para la iniciativa popular y el referéndum.

(2) Tendrá derecho de voto todo ciudadano de la Federación que sea elector para el Consejo Nacional.

(3) El Presidente federal ordenará el referéndum.”¹⁰¹

El referéndum es obligatorio en los casos de reforma total de la Constitución y facultativo cuando lo solicita un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal en los casos de reforma parcial.

El número 3 del artículo 44 de la Carta Fundamental de Austria establece lo siguiente en materia de reforma constitucional:

⁹⁹ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea (texto y comentarios)*, Ed. Dykinson, Madrid, España, 1996.-Ley Constitucional de Austria- Págs. 65-139

¹⁰⁰ Carta Fundamental de Austria - CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES - PAGINA WEB http://www.cepc.es/const_UF.htm - INDICE AUSTRIA* <http://www.cepc.es/austria.rtf> - * Traducción del texto publicado en 1995, (Österreichische Bundesverfassungsgesetze) por el Servicio Federal de Prensa. Cancillería Federal - Dirección de Asuntos, Constitucionales. CONSTITUCIÓN AUSTRIA. (comentarios)

¹⁰¹ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. *Op.Cit.*, Pág. 94

3) Toda modificación total de la Constitución Federal, así como una modificación siempre que lo solicite un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal debe ser sometida a un referendun del conjunto de los ciudadanos de la Federación a la terminación del procedimiento previsto en el artículo 42 y si bien antes de la autentificación del Presidente federal."¹⁰²

Finalmente aludiremos a la reforma de 1994 (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994), de gran trascendencia pues supone la adaptación del Derecho constitucional austriaco del Tratado de la Unión Europea.¹⁰³

Lo más significativo, a semejanza con Alemania, es la incorporación de un nuevo título "Unión Europea". Asimismo la Constitución austriaca se halla pues expuesta a continuas variaciones de contenido. Ya que según el tratadista Maurice Duverger el sistema austriaco es un sistema semipresidencialista en la constitución, pero en la práctica, el presidente apenas de influencia política el cual se asemeja a un jefe de Estado de un sistema parlamentario.¹⁰⁴ Se trata pues, de una fórmula de democracia directa, a través del ejercicio popular del voto, cuyo resultado representa, incluso, la disolución de una cámara legislativa democráticamente, como aclara el tratadista Vergottini al señalar que "el referéndum popular anula el principio general de la representatividad."¹⁰⁵

3.2 España

La Constitución española fue aprobada en referéndum el día 6 de diciembre de 1978. Siendo sancionada por el Rey el 27 de diciembre y publicada en el Boletín del Estado el 29 de diciembre de 1978, entrando en vigor el mismo día. La única reforma que ha habido, tuvo lugar el 27 de agosto de 1992, modificándose el apartado 2, del artículo 13, y

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ RUBIO LLORENTE, Francisco y Mariano Daranas Peláez. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, 1ª. Edición, Ed. Ariel S.A., Barcelona, 1997, Pág. 43.

¹⁰⁴ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional*, Pág. 154.

¹⁰⁵ Vergottini G, *Diritto Constitucional Comparado*; Pág. 274. Cit. Por ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Pág 69

reconociéndose también el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los extranjeros que reunieran determinadas condiciones.¹⁰⁶

Asimismo la Constitución hispana postula la soberanía del pueblo, "del que emanan los poderes", y establece un "Estado social y democrático de derecho". Indica además que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes." Los mecanismos a través de los cuales el cuerpo electoral ejerce directamente su soberanía para fines distintos de la elección de funcionarios son la iniciativa popular y el referéndum.¹⁰⁷

En tanto expresa que los ciudadanos pueden proponer proyectos legislativos con la firma de 500 mil electores, salvo en los casos de leyes orgánicas, tributarias, normas de carácter internacional o relativas a la prerrogativa de gracia, de acuerdo al artículo 87.3. Así como podrán también ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado contemplado en su artículo 125 constitucional. Es de enunciar que, la Carta fundamental española, consagra diversas modalidades de referéndum y que las agrupa en torno a cuatro grandes grupos: *referéndum constitucional facultativo y obligatorio* estipulados en sus artículos 167.1 y 168.1; el *consultivo para decisiones de especial trascendencia* señalado en su artículo 92.1; el *autonómico y municipal*.¹⁰⁸

Es así que la Constitución Española de 1978 combina la aprobación por mayorías reforzadas en las Cámaras para las reformas ordinarias (tres quintos o, en caso de no acuerdo, mayoría absoluta en el Senado y de dos tercios en el Congreso), *con un referéndum facultativo*, a solicitud de la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Para la revisión total de la Constitución o la que afecte el título preliminar, los derechos fundamentales o la Corona, se requiere aprobación de la reforma por mayoría de dos tercios y disolución inmediata de las Cortes Generales, debiendo las Cámaras elegidas ratificar la decisión y aprobar, por mayoría de dos tercios, el nuevo texto constitucional, que será sometido a referéndum.

¹⁰⁶ Tomado ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit., Pág.205-212, Aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978 (Porcentaje de participación 67,11, y 87,87 de votos afirmativos sobre tal porcentaje).La única reforma tuvo lugar en 1992 -(Boletín Oficial del Estado de 28 de agosto de 1992).

¹⁰⁷ Cfr. RAMÍREZ, M. *La Participación Política*,. Cit. Por ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Pág. 208

¹⁰⁸ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit. Págs.205-259

A continuación transcribimos textualmente los artículos pertinentes al tema que contempla la Constitución Española:

"Artículo 166. La iniciativa de reformas constitucionales se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87."¹⁰⁹

Por su parte, éstos establecen: "Artículo 87. 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa..."¹¹⁰

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

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

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras."¹¹¹

Al respecto el tratadista Acosta Romero explica que en el artículo 167 dispositivo 3 se habla de un referéndum constitucional con carácter *facultativo* y al respecto nos indica que "en el marco de la reforma ordinaria procederá la convocatoria de una consulta popular (referéndum facultativo), cuando así lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras y que en el supuesto de reformas más amplias procederá cuando se trate de revisión total o parcial que afecte al Título preliminar; a los derechos fundamentales y las libertades públicas o a la Corona."¹¹²

¹⁰⁹ Ibidem. Pág. 245

¹¹⁰ Ibidem. Pág. 228

¹¹¹ Ibidem. Pág. 245

¹¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, *Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX*. Editorial Porrúa S.A., México, 1993, Pág. 73

"Artículo 168. 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

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

3. Aprobada la reforma por la Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."¹¹³

Con respecto a este último artículo y mas en específico en su numeral 3, el escritor español Manuel Ramírez nos indica que "la Constitución española contempla del mismo modo al referéndum constitucional con carácter *obligatorio* para la ratificación definitiva de los proyectos de reforma."¹¹⁴

Por lo que concluimos diciendo que España quizá sea el país que cuente con modalidades distintas de referéndum, es decir, el referéndum constitucional facultativo y obligatorio, el consultivo, el autonómico y el municipal, de donde algunos alcanzan la totalidad del país y otros nada mas al ámbito de las comunidades autónomas.

3.3 Francia

Francia tiene una larga tradición de consulta directa. Entre 1793 y 1870, el plebiscito fue utilizado como "instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza". Se empleó, primero, para aprobar las constituciones de los años I, III y VIII después de la revolución. Luego, Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.¹¹⁵

¹¹³ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit. Pág. 245.

¹¹⁴ RAMÍREZ, Manuel. *El Reforzamiento de la Participación Política*. En Revista de Derecho Político. No. 36, 1992, Madrid España Pág.76

¹¹⁵ Morabito, M, y Boumald, D; *Historice Constitutinnelle et polique de france (1789-1958)*, cita ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas, Op.Cit. Pág. 299

Posteriormente la constitución, a sufrido reformas en su contenido. Destacamos las tres mas importantes: en noviembre de 1962, la sustitución del sistema indirecto en la elección del presidente por un sistema directo; en junio de 1992, las modificaciones relativas a permitir el ingreso de Francia en la Unión Europea; y en agosto de 1995, diversos cambios entre los que destacan la ampliación de los poderes del presidente para convocar a referéndum.¹¹⁶

Sin embargo podemos decir, que la actual Constitución Francesa proclame en sus artículos 1 y 3 respectivamente que esa nación es, "una república indivisible, laica, democrática y social", y que "la soberanía nacional pertenece al pueblo, quien la ejerce mediante sus representantes o por la vía del referéndum".¹¹⁷ Es decir, que el texto fundamental francés establecen los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Asimismo tales disposiciones anuncian que el país galo tiene como modelo de organización política la democracia semidirecta, estableciendo al referéndum como la instancia por la que el electorado ejerce su potestad pública sin intermediarios. Éste procede en los casos de reformas a la Constitución o en los de leyes de materias específicas, correspondiendo al Consejo Constitucional su supervisión.

Ya que toda revisión constitucional aprobada por los órganos legislativos en Francia debe ser sometida obligatoriamente a la ratificación popular. Se exceptúan de este requisito las reformas que el presidente de la República someta al Parlamento, convocado al efecto como Congreso, y que merezcan el voto favorable de por lo menos las tres quintas partes de los representantes.¹¹⁸

Por otra parte, se incluye el referéndum facultativo para proyectos de ley sobre organización de poderes públicos, acuerdos comunitarios o tratados internacionales que signifiquen una modificación al funcionamiento de las instituciones constitucionales. Tiene potestad para convocar a la ciudadanía el presidente de la República, a propuesta del gobierno.

¹¹⁶ Tomado de ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit. Pág. 302.

¹¹⁷ Tomado BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.) Rivera Avelais, Francisco [et al]. Op.Cit., Pág 820

¹¹⁸ Tomado ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit., Pág. 473

Según la reforma de agosto de 1995, el presidente puede someter a referéndum todo proyecto de ley que se refiere a la organización de los poderes públicos, reformas de política social y económica o la ratificación de un tratado, que pueda tener incidencia sobre el funcionamiento de las instituciones de acuerdo a lo que expresa su artículo 11 (referéndum facultativo).¹¹⁹ Asimismo la Constitución Francesa no contempla la iniciativa legislativa popular.

En materia de reformas constitucionales deja la iniciativa al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, o a los miembros del Parlamento, si bien, la reforma no será definitiva hasta que no haya sido aprobada en referéndum. Sin embargo, en caso que el Presidente decida someter el proyecto de reforma al Parlamento no se presentará a referéndum.¹²⁰

Es interesante constatar que en los tres periodos recientes de cohabitación entre la derecha y la izquierda, el Poder Ejecutivo no ha juzgado prudente recurrir al mecanismo plebiscitario para soslayar al Poder Legislativo. Más bien, la última vez que se utilizó la consulta popular, fue en julio de 1992, para permitir un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: los que apoyaban la Europa de Maastricht y los que se oponían; en uno y otro bando se encontraban partidarios de la derecha y de la izquierda.

Es posible pensar que en el futuro se seguirá utilizando el plebiscito para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa. Existen propuestas para introducir la modalidad de iniciativa popular y para extender la aplicación de la democracia directa al ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se han traducido en proyectos de ley.

Lo más criticable del país galo sería que tanto en el caso de referéndum como en los supuestos del artículo 16 los actos del presidente de la república no necesitan refrendo.¹²¹

¹¹⁹ Tomado de ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit., Pág. 303

¹²⁰ Tomado ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit., Pág. 473

¹²¹ Tomado de Burdeau, G. Droit Constitutionne; Pág. 510 y ss. Cita. ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Pág. 305

3.4 Irlanda

La Constitución Irlandesa considera el referéndum consultivo aplicable a todo proyecto de ley, con excepción de las enmiendas a la Constitución, si se considera que el proyecto contiene disposiciones de tal importancia para el país que hacen necesaria la participación de los ciudadanos. De hecho Vergottini define la forma de gobierno Irlandés como semipresidencialista.¹²² A este respecto el artículo 27 establece el reenvío de proyectos de ley ante el pueblo y dispone que "...La mayoría de los miembros del Senado y al menos un tercio de los de la Cámara de Representantes podrán, mediante petición común dirigida...al Presidente de Irlanda, solicitar del mismo su negativa a firmar y promulgar como ley cualquier proyecto al que sea aplicable este artículo y basándose en que el proyecto contiene disposiciones de tal relevancia nacional que se hace preciso conocer la voluntad popular... Por otra parte, el mismo artículo señala en su numeral 5.1: "Todas las veces que el Presidente decida que un proyecto de ley que sea objeto de una petición en los términos del presente artículo, contenga una proposición de tal relevancia nacional que deba ser consultada la voluntad popular, informará al Primer Ministro y al Presidente de cada Cámara...rehusará firmar y promulgar tal proyecto como ley a no ser que...la propuesta haya sido aprobada o I.) por el pueblo mediante referéndum...II.) o por una resolución de la Cámara de Representantes...después de la disolución y nueva reunión de la Cámara ..."¹²³

Toda reforma a la Constitución Irlandesa deberá ser sometida a la decisión del pueblo a través de un referéndum de ratificación denominada enmienda constitucional.

"Artículo 46. 1. Cualquier precepto de esta Constitución podrá ser reformado por vía de modificación, adición o derogación, según el procedimiento previsto en este artículo.

2. Toda proposición de reforma de esta Constitución se iniciará mediante proyecto en la Cámara de Representantes y una vez aprobada o considerada como aprobada por ambas Cámaras del Parlamento, será sometida a la decisión del pueblo a través de referéndum, de acuerdo con la ley vigente que regule el referéndum.

3. Todo proyecto de ley de tal naturaleza será designado como ley de reforma constitucional.¹²⁴

¹²² Vergottini, G., *Diritto Costituzionale Comparato*. Pág. 395 Cit. ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas Pág. 376

¹²³ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. *Op.Cit.*, Pág. 394

¹²⁴ *Ibidem*. Pág.405

Los proyectos de ley que contengan una propuesta o varias para reformar la Constitución no incluirán ninguna otra propuesta.

Los proyectos de ley que contengan una propuesta de reforma de esta Constitución serán firmados por el Presidente tan pronto como considere cumplidos los preceptos de este artículo y que tal propuesta haya sido convenientemente aprobada por el pueblo conforme a lo dispuesto en las disposiciones de la Sección I del artículo 47 de esta Constitución y será promulgada de modo adecuado como ley por el Presidente.

El artículo 47 del título: "El Referéndum", trata en el n. 1 la votación requerida para los referendos constitucionales. El número 2 del mismo artículo señala la votación requerida para aprobar toda propuesta que no sea de reforma constitucional según lo establece su artículo 27. Sobre el referéndum constitucional dispone textualmente:

"Artículo 47. 1. Toda propuesta de reforma constitucional que sea sometida a la decisión del pueblo mediante referéndum, se considerará como aprobada por el pueblo, a efectos del artículo 46 de esta Constitución, si una vez sometida a él, la mayoría de los votos emitidos en tal referéndum lo fuese en favor de su promulgación como ley..."¹²⁵

Por lo cual podemos concluir que en Irlanda toda modificación de la Constitución, una vez aprobada por el Parlamento deberá ser sometida a referéndum de acuerdo a la hipótesis que haya que someter a la decisión del pueblo, ya que puede tratarse de un referéndum consultivo, de un referéndum de ratificación o de un referéndum constitucional.

3.5 Italia

En los referente a Italia el maestro Acosta Romero refiere que el referéndum fue utilizado el 2 de julio de 1946, para decidir la futura forma del Estado, decidiéndose por el de la republica.¹²⁶ Asimismo, la Constitución Italiana establece que "la soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en la forma y dentro de los límites de la Constitución", declarando a la "república democrática" como forma de gobierno del país. En tanto,

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Acosta Romero, Miguel. *Las Mutaciones Políticas de los Estados en la Última Década del Siglo XX*. México, Ed. Porrúa S.A., Pág. 473 .

garantiza el derecho de voto y estipula, a nivel nacional, la elección de diputados y senadores mediante sufragio popular universal y directo.¹²⁷

La propia Constitución en sus artículos 71, 75 y 183 respectivamente reconoce la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de democracia semidirecta. La primera está prevista para el caso de la elaboración de leyes ordinarias "mediante la propuesta, de parte de al menos 50 mil electores, de un proyecto redactado en forma de artículos," mientras que el referéndum puede presentarse en los supuestos de reformas constitucionales, legislación o actos jurídicos con valor de ley.¹²⁸

La Constitución Italiana recoge las instituciones de democracia directa considerando la iniciativa popular legislativa y el referéndum. El pueblo puede ejercer la iniciativa de leyes mediante una propuesta de un proyecto redactado en artículos (iniciativa formulada), por parte de al menos cincuenta mil electores de acuerdo al inciso 2º de su artículo 71.

La Carta Fundamental también considera, de acuerdo a su artículo 75, el referéndum para decidir si una ley o acto con valor de ley puede ser abrogado, ya sea total o parcialmente (referéndum abrogatorio de ley), a petición de quinientos mil electores o cinco Consejeros regionales.

En materia de reformas constitucionales, en Italia existe el referéndum constitucional facultativo, a solicitud de una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos regionales. Si bien no habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en segunda votación por cada Cámara por mayoría de dos tercios de sus miembros.

El artículo 138 de la Constitución Italiana Sección II, sobre Revisión de la Constitución, Leyes Constitucionales dispone:

¹²⁷ Tomado de *Constitución de la Republica Italiana*- CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES - Página web http://www.cepc.es/const_UE.htm, INDICE ITALIA - <http://www.cepc.es/italia.rtf> - Traducción del italiano de la Costituzione de la Repubblica italiana, Maggioli Editore 2ª edición, Rimini 1995. Artículo 1, Artículos 48, 56 y 59.

¹²⁸ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit. Pág. 407-413

"Las leyes de revisión de la Constitución y las restantes leyes constitucionales se aprobarán por cada Cámara con dos sucesivas deliberaciones con un intervalo no menor de tres meses y se aprobarán por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Tales leyes se someterán a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses desde su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación por cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios de sus componentes.¹²⁹

Por lo que se refiere a la legislación y a los actos con valor normativo de ley, el referéndum también de naturaleza y alcances vinculatorios opera mediante iniciativa de cinco consejos regionales o de 500 mil ciudadanos. El último procedimiento indicado no es aplicable a la legislación en las materias tributaria, presupuestal, de amnistía e indulto, o de aprobación de tratados internacionales.

Por ultimo, el maestro Acosta Romero expresa que, otros casos de conocimiento del referéndum italiano lo constituyen los comprendidos en el artículo 123 constitucional, relativos a transformaciones territoriales y a ámbitos regionales.

3.6 Portugal

En Portugal los ciudadanos electores pueden ser llamados a *referéndum vinculante*, por decisión del Presidente de la República a propuesta de la Asamblea de la República o del Gobierno, sobre cuestiones de relevante interés nacional pero quedan excluidas de la consulta popular las modificaciones de la Constitución, las materias previstas en los artículos 164 denominada de Competencia Política y Legislativa y 167 materias de competencia de la Asamblea de la República y las materias presupuestarias, tributarias o financieras, según su artículo 118 titulada del Referendum.

¹²⁹ Ibidem. Pág 436.

Mismo que a continuación se cita, y que textualmente establece lo mencionado:

"Artículo 167 Es competencia Exclusiva de la asamblea de la República legislar sobre las materias siguientes:

..b) Régimen de referendun.

..o) Consultas Directas a los ciudadanos electores a nivel local. "

"Artículo 118. 1. Los ciudadanos electores censados en el territorio nacional pueden ser llamados a pronunciarse directamente, a título vinculante, a través de referéndum, por decisión del Presidente de la República, mediante propuesta de la Asamblea de la República o del Gobierno en los casos y en los términos previstos por la Constitución y por la ley.

2. El referéndum solo podrá tener por objeto cuestiones de relevante interés nacional que deben ser decididas por la Asamblea de la República o por el Gobierno, a través de la aprobación de un convenio internacional o de acto legislativo.

3. Están excluidas del ámbito del referéndum, especialmente las modificaciones de la constitución, las materias previstas en el artículo 164 y 167 de la Constitución y las cuestiones y los actos de contenido presupuestario, tributario o financiero..."¹³⁰

Asimismo la Carta Fundamental no contempla la iniciativa legislativa en materia constitucional ni el referéndum para su aprobación. Ya que la iniciativa de revisión de la Constitución Portuguesa corresponde a los diputados de acuerdo a su artículo 285 titulado "iniciativa de Revisión."¹³¹ Igualmente se aprobarán las modificaciones por mayoría de dos tercios de los diputados en funciones según su artículo 286 titulados "aprobación y promulgación," en donde su numeral 3 señala que, el Presidente de la República no puede rehusar la promulgación de la ley de revisión.¹³²

En este sentido, el tratadista Lobo Antunes afirma que, no puede entenderse el funcionamiento del régimen constitucional portugués sino se aprecian rigurosamente las posibilidades de acción del presidente de la republica.¹³³

¹³⁰ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit., Pág. 531

¹³¹ Ibidem. Pág. 566

¹³² Ibidem.

¹³³ Lobo Antunes, M; Etudes de droit Constitutionnel tronco- portugais, Pág. 143. cita ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas, Pág. 503

3.7 Gran Bretaña

El tratadista Giuseppe Vergottini señala que "Gran Bretaña es el país donde apareció por primera vez la forma de gobierno parlamentario."¹³⁴ Asimismo la noción de consulta directa a sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada desde el siglo XIX, pero de la misma manera se a impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.¹³⁵ Donde según, el susodicho tratadista García Pelayo, "son leyes constitucionales en sentido material, pero no formal."¹³⁶

Por lo cual el tratadista Harold Zink señala que "la base popular del gobierno durante los últimos cincuenta años aproximadamente a debilitado y casi destruido en los últimos tiempos, el monopolio ejercido en la administración de los asuntos nacionales por la aristocracia del nacimiento, de la riqueza y de la educación."¹³⁷

Motivo por el cual en todo este siglo los "conservadores" estuvieron más dispuestos a defender esta forma de participación política, la cual constituye una especie de "veto nacional" sobre cuestiones de interés común.¹³⁸ Los "laboristas" siempre fueron más cautelosos con respecto al uso de este procedimiento, pues su temor era que los gobiernos conservadores lo utilizaran como línea de defensa ante las propuestas legislativas orientadas hacia el cambio social. El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debe ser sometida a votación.¹³⁹

Este es el sentido de la oposición que recuerda el tratadista español García Pelayo, cuando afirma que, "la historiográfica constitucional distingue dos tendencias en la interpretación de las instituciones constitucionales británicas: aquellas que consideran la organización política moderna como una constitución de la que existía en la edad media, y

¹³⁴ GIUSEPPE DE, Vergottini. *Derecho Constitucional Comparado*. Traducido e Introducción por Pablo Lucas Verdú, 2ª. Ed., Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1985. Pág 431

¹³⁵ Tomado ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit., Pág. 571-603

¹³⁶ GARCÍA PELAYO, M. Op.Cit., Pág. 285

¹³⁷ Harold Zink, *Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno*. Libreros Mexicanos Unidos, México 1965, 1ª. Edición, Versión en Español ANDRÉS M. Mateo, Pág.46

¹³⁸ Tomado ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit., Pág. 571-603

¹³⁹ Ibidem

que juzga a la estructura constitucional antigua y moderna dos realidades radicalmente diferentes."¹⁴⁰

El ingreso, en 1975, de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en la historia británica. La iniciativa provino de los opositores al consenso proeuropeo de los jefes de los partidos políticos.

Sin embargo, en 1972 el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista votó, por una escasa mayoría, en favor de una consulta nacional sobre la adhesión a la Comunidad. En la campaña de octubre de 1974 el tema se transformó en promesa electoral: los "laboristas" insistían en renegociar los términos de la participación británica ante los esfuerzos integracionistas europeos.¹⁴¹

Por lo que, el susodicho tratadista García Pelayo considera que, la aportación más importante del common law al derecho constitucional Ingles son las principales garantías de los derechos individuales y las prerrogativas de la corona.¹⁴²

Asimismo es de ultimarse que las modalidades de utilización de la consulta directa en Gran Bretaña dejan ver su condición de excepcionalidad, es decir, limitada. De donde el referéndum sirve solo para poner en suspenso la actividad política normal y el plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en el Reino Unido, aun cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor de este tipo de consulta pública, durante un tiempo.

3.8. Suiza

Los referéndums han sido usados en muchos países, en Suiza son bastante comunes, de ahí que la noción de referéndum se relaciona habitualmente, de manera empírica, con el sistema político Suizo. Al respecto, el tratadista Uribe Vargas señala que, esta nación encuentra en la confederación helvética un ejemplo continuo y total de referéndum... ella es indiscutiblemente su verdadera patria, su tierra predilecta.¹⁴³ Esta

¹⁴⁰ GARCÍA PELAYO, M. Op.Cit., Pág 249

¹⁴¹ Ibidem

¹⁴² GARCÍA PELAYO, M. Op.Cit., Pág. 286

¹⁴³ URIBE VARGAS, Diego. Op.Cit., Pág. 64

asociación se explica por la frecuencia con la que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política de Suiza.

Sin embargo la Constitución Federal de la Confederación Suiza, en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 5, declara expresamente la soberanía de los cantones y señala que el pueblo es el origen de la autoridad pública. Es pertinente apuntar que, aunque aparentemente no postula en forma expresa el principio de la soberanía popular sino el de soberanía cantonal, el primero se desprende claramente de lo expresado por su propio texto constitucional: "La confederación garantiza... los derechos y las atribuciones que el pueblo confiere a las autoridades."¹⁴⁴ Además, establece el derecho de voto y la elección popular directa para los miembros del Consejo Nacional, así como la iniciativa para revisión constitucional y el referéndum para reformas a la Carta federal, leyes ordinarias o actos administrativos de carácter general.

Una nota sustancial de la existencia política Suiza, lo es dice Fleiner "la igualdad ante la ley que existe en Suiza no sólo en el papel, sino que se han transformado en carne y sangre de los suizos. Es el principio de todo, y no meramente como un mandato que a sido concebido por el legislador de la federación y de los cantones, sino como el supremo derecho constitucional de los ciudadanos."¹⁴⁵

Asimismo el derecho de los ciudadanos suizos a participar "en todas las votaciones en materia federal" es proclamado por la Constitución.¹⁴⁶ De donde se desprende que, la Constitución de la Federación Suiza, contemple tres espacios de participación ciudadana: las landgemeine, el referéndum y la iniciativa popular.

Al respecto distintos tratadista señalan que los landgemeine son la institución de democracia directa por antonomasia, consistente en reuniones anuales, al aire libre, donde participan todos los electores del Cantón, actuando a modo de asamblea legislativa. Asimismo han señalado que en la actualidad esta figura subsiste sólo en algunos cantones. En donde dichas asambleas tienen facultad legislativa para revisar la Constitución cantonal, aprobar proyectos de ley, etc. y facultad electoral, como por ejemplo, para elegir al Consejo de Gobierno del Cantón.

¹⁴⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Op.Cit., Pág 613

¹⁴⁵ Feiner: schweizerisches Bundesstaats Recht Tübingen, 19223, Página 282, Cita GARCIA PELAYO Manuel, Pág. 549

¹⁴⁶ Tomado de B.S. FREY- F. KENDALL entre otros. *Democracia Directa* . Op.Cit., Pág. 34

Además del texto constitucional suizo se desprenden cuatro tipos de referéndum: *los legislativos* (pueden ser sometidas las leyes federales, los decretos federales urgentes que no deroguen la Constitución y los decretos federales de alcance general); *los convencionales*; *los de adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales* de acuerdo a su artículo 89 nos. 2, 3 y 4¹⁴⁷ y *los de reforma total de la Constitución* artículo 120.1.¹⁴⁸ En donde el referéndum *puede ser obligatorio o facultativo* en cuanto a su realización. El primer supuesto se presenta para los casos de revisión total del pacto federal y para reformas parciales al mismo, así como para actos gubernativos de emergencia que signifiquen una derogación de la Ley Fundamental; el segundo está contemplado para leyes y disposiciones de carácter general, algunos tratados internacionales y actos gubernativos de urgencia que no afecten a la Constitución.

Por lo que cave aclarar que la iniciativa popular en Suiza, diferente al referéndum legislativo, está reconocida a nivel federal y cantonal. A nivel federal sólo se admite en materia constitucional, ya que antiguamente sólo se admitía para una reforma total.

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

"Artículo 121. 1. La reforma parcial puede tener lugar ora por vía de iniciativa popular ora en las formas establecidas por la legislación federal.

2. La **iniciativa popular** consiste en una petición que, presentada por 100.000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicite la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor.

"Artículo 122. Una ley federal determinará las formalidades para las peticiones de iniciativa popular y para los referéndums relativos a la revisión de la Constitución Federal".¹⁴⁹

¹⁴⁷ Tomado de CONSTITUCION FEDERAL DE LA CONFEDERACION SUIZA -SITIOS JURÍDICOS-
<http://www.jus.gov.ar/minjus/ssjya/biblio/constituciones.html> - INDICE CONSTITUCION FEDERAL DE LA CONFEDERACION SUIZA -<http://www.estudionuner.com.ar/csuiza.htm>-SUIZA,

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Ibidem.

El resultado de la votación popular en cada cantón se considerara como el voto del Estado.

Pero, en última instancia, hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. Es por ello que, la existencia de mecanismos de consulta directa aparece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos

Pero la verdadera característica de Suiza frente a todos, señala el tratadista García Pelayo, radica en la diversidad de tipos de democracia albergados en ella; ya que por un lado se presenta una forma representativa, otra directa, así como colegial o directa y por otra no es parlamentaria.¹⁵⁰

3.9 Canadá.

Por lo que hace a América del Norte el escritor Henry Milner expresa que cuando tres de las restantes colonias del Norte de América se unieron a la Federación en 1867 - el mismo año que Inglaterra hizo extensivo el sufragio al 10% del electorado - el nuevo Dominio de Canadá adoptó de manera natural, las instituciones Británicas de la democracia electoral.¹⁵¹

Sin embargo es posible encontrar marcadas coincidencias en los modelos constitucionales de Canadá y de Estados Unidos en lo referente al tema en análisis. La Constitución federal canadiense no establece expresamente el principio de la soberanía popular, aunque éste se desprende del Preámbulo del texto mismo, de los derechos democráticos que reconoce, de la existencia de un cuerpo legislativo popularmente electo, así como de la noción de que los derechos y las libertades que garantiza no pueden interpretarse en detrimento de otros que el pueblo posee. Lo anterior permite concluir que ese máximo ordenamiento fija al régimen democrático como forma de organización nacional del poder público. En cambio, no postula mecanismos de democracia semidirecta

¹⁵⁰ GARCIA PELAYO, Manuel. Op.Cit., Pág. 536.

¹⁵¹ MILNER Henry. *El Sistema Electoral Canadiense*: Un Caso de Estudio, Traducido por: José Félix Ulloa, Nombre del archivo: esy_ca, Fecha de creación: 1997/12/02, Fecha de actualización: 10/20/2000, Actualizado por: José Luis Escutia, Pág. Web. http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_ca.htm Ficha técnica

sino que se limita a regular el sistema de elección de representantes populares, por lo que parecería que se trata de un esquema democrático indirecto.

Sin embargo, el susodicho tratadista Henry Milner indica que, muchas veces en la historia canadiense hubo veces que llamaron al uso de instrumentos de consulta directa.¹⁵² Tres veces el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta nacional.

Los tres referéndums que tuvieron lugar a nivel nacional se destacaron por su índole excepcional: ante situaciones calificadas como urgentes, los gobiernos recurrieron al plebiscito de manera *ad hoc*. No fue sino hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas, aun cuando su contenido estipula que será sometida a revisión. Sin embargo, llama la atención que en Canadá el referéndum juega un papel mucho más político que legislativo, pues las tres consultas realizadas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociadas a situaciones políticas difíciles.¹⁵³

La experiencia de consulta directa en la vida política nacional canadiense a sido, más bien, limitada. Sus resultados no han logrado producir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional. El primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años. Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional. En los tres casos, las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades francoparlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos.

3.10 Estados Unidos

El tratadista Magleby, David B. señala que actualmente los referéndum populares se permiten en veinticinco estados y generalmente están limitados a los estatutos, "pero en cada Estado, excepto en Delaware, somete todas las enmiendas constitucionales derivadas legislativamente a voto popular."¹⁵⁴

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ MAGLEBY, David B. *Legislación Directa: grupos de presión y efectividad*. Ed. Limusa, México, 1995. Pág. 82

Por lo que, la Constitución Norteamericana no dedica un artículo específico a proclamar el principio de la soberanía del pueblo, pero este elemento se colige fácilmente de la Declaración de Independencia, así como del Preámbulo y del articulado de la Constitución federal. En su parte inicial la Ley Suprema textualmente afirma: "Nosotros el pueblo de los Estados Unidos... ordenamos y establecemos esta Constitución";¹⁵⁵ y su IX enmienda indica, en forma similar, que "la enumeración en la Constitución de ciertos derechos no debe ser interpretada para negar o afectar a otros conservados por el pueblo."¹⁵⁶

Por otro lado, las disposiciones relativas a la organización de los poderes Legislativo y Ejecutivo y al sufragio conllevan a determinar que Estados Unidos tiene un modelo democrático de naturaleza representativo, de acuerdo con lo que expresa sus artículos 1, 2 y 3, sección 1, del texto fundamental.¹⁵⁷ En donde además se denota que en dicha nación rige exclusivamente el principio del ejercicio de la soberanía popular mediante representantes y donde no se contemplan mecanismos de democracia semidirecta a nivel federal.

Sin embargo, el origen del uso del referéndum en Estados Unidos, indica el tratadista Frances Kendall se remonta al inicio de su vida política independiente.¹⁵⁸ En 1778, el estado de Massachussets sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino. Todas fueron rechazadas, pero se inició una tradición de uso del plebiscito para tratar los asuntos constitucionales de los estados, de ahí que el tratadista español Manuel García Pelayo exprese que "los Estados Unidos sean una democracia presidencialista, con tendencias Plebiscitarias."¹⁵⁹

En donde la democracia directa se volvió un rasgo permanente de la vida política estadounidense, especialmente al oeste del país. El hecho de que la iniciativa popular, el

¹⁵⁵ Tomado MARTÍN REIG, María Sol, *El Sistema Estadounidense de Elección Presidencial: Análisis Histórico, Crítico y Propuesta de Reforma Constitucional*, Ed. Themis, México, 1993, Pág. 95.

¹⁵⁶ *Ibidem*. Pág. 114

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Tomado B.S. FREY- F. KENDALL entre otros. *Democracia Directa . Fundación para la Capacitación Política Internacional Republican Institute*. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Martín Krause - Margarita Molteni (coordinadores) Pág.40

¹⁵⁹ GARCIA PELAYO, Manuel. *Op.Cit.*, Pág. 287

plebiscito y la revocación de mandato no hayan sido tan utilizados se debe a que mejoró el nivel de las legislaturas locales.¹⁶⁰

Con relación al referéndum legislativo, señala el susodicho tratadista Magleby, David B. muchas veces se ha manifestado un espíritu conservador. Sin embargo, la idea misma de participación directa del pueblo en el proceso legislativo va en contra de la visión de la democracia sostenida por los "padres fundadores" de la Constitución.¹⁶¹ Estos argumentos se parecen mucho a los que son desarrollados para apoyar o rechazar los mecanismos de la democracia directa en general. Asimismo muchos defensores de esta forma de participación popular reconocen que difícilmente podría utilizarse a nivel nacional en Estados Unidos, ya que la democracia directa que se practica en aquel país obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.

Al respecto, el especialista Frances Kendall expresa que, la democracia directa fue introducida en los Estados Unidos por el movimiento progresista en la primera década de este siglo, ya que los progresistas desconfiaban profundamente de las legislaturas porque veían a los gobernantes y empresarios cooperando para su mutuo beneficio, en detrimento del ciudadano común.¹⁶² Así las cosas, Estados Unidos se ubica como un país con un régimen de democracia representativa en el ámbito nacional, pero que cuenta con mecanismos de democracia semidirecta a nivel local. Sin embargo para el tratadista Georges Burdeau "el referéndum en los Estados Unidos se ha desarrollado como un instrumento destinado a limitar, la omnipotencia de las asambleas, que solo existe en el marco de los estados particulares donde es obligatorio para ciertas leyes."¹⁶³

Finalmente, el tratadista Magleby, David B. señala que, un aspecto que resulta muy aleccionador y que es digno de tomarse en cuenta es que "las campañas a favor de un referéndum se originan en los últimos tiempos en los grupos organizados, en particular dentro de los potentes sindicatos obreros norteamericanos."¹⁶⁴

¹⁶⁰ Tomado B.S. FREY- F. KENDALL entre otros. *Democracia Directa* . Op.Cit., Pág.40

¹⁶¹ Tomado B.S. FREY- F. KENDALL entre otros. *Democracia Directa* . Op.Cit., Pág.42

¹⁶² *Ibidem*, Pág.38

¹⁶³ BURDEAU GEORGES. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*- Traducción de Ramón Falcón Tello, Ed. Nacional Torregalindo, 10ª., Madrid, 1981, Pág. 180

¹⁶⁴ MAGLEBY, David B. Op.Cit.,Pág. 62

CAPITULO CUARTO.

El Referendum en México y la Conveniencia de Incorporar al Texto Constitucional Federal.

4.1 Las Practicas Reales del Referéndum en México 4.1.1 Entidades de la Republica Mexicana que Contemplan el Referéndum en su Texto Constitucional 4.1.2 Comentario a la Ley de Participación Ciudadana del D.F. 4.1.3 Experiencias de Participación Directa en México 4.1.3.1 Breve Nota Histórica 4.1.3.2 Los Plebiscitos en México 4.1.4 Propuestas Partidistas Realizadas en Torno al Referéndum - PRD - PT - PAN 4.1 El Referéndum en México como Derecho Soberano del Pueblo 4.2 Referencias Constitucionales para Sustentarlo Jurídicamente en el Marco Constitucional.

El objetivo de este último capítulo es, el de señalar las practicas reales de la participación ciudadana en el país, analizándose en principio las condiciones que rodearon al primer intento formal de adoptar el referéndum para el distrito federal en el año de 1977, como antecedente de la ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Estatuto de Gobierno Capitalino. Estudiaremos asimismo la reciente incorporación que se ha dado del mismo en diversas constituciones locales como un mecanismo de participación popular. Además se verá los resultados obtenidos de la celebración de diferentes plebiscitos en la ciudad de México y se analizara los distintos proyectos que existen para introducir al referéndum en la constitución federal.

4.1 Las Practicas Reales del Referéndum en México.

4.1.1 Entidades de la República Mexicana que Contemplan el Referéndum en su Texto Constitucional.

Al estar sustentado nuestro país en un pacto federal donde la autonomía normativa del los Estados coexiste con las normas de carácter federal. Es en base a ello y en ejercicio de su autonomía o "soberanía", es que algunos Estados de la República Mexicana han contemplado en sus textos constitucionales procedimientos de participación directos, iniciando con esto una nueva etapa en la vida política nacional.

A nivel local el primer antecedente data del 10. de diciembre de 1977, fecha en que se reformó el artículo 73 constitucional, para permitir que los ciudadanos del D.F., participaran en la revisión de leyes y reglamentos a través del referéndum e incluso propusieran leyes mediante la iniciativa popular; sin embargo, estas instituciones no tuvieron aplicación siendo derogada la norma en 1987. La parte respectiva del citado precepto decía:

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

La Ley orgánica del D.D.F., publicada el 29 de diciembre de 1978, introdujo un capítulo bajo el rubro "de la participación política de los ciudadanos", que constituía la ley reglamentaria del artículo 73 constitucional, fracción VI, en tanto que el artículo 58 de la citada Ley Orgánica, disponía que el referéndum se dividía en obligatorio o facultativo para el órgano legislativo, señalando que era obligatorio cuándo los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran tener efecto sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.¹⁶⁵

También señalaba que, sería facultativo el referéndum, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieren a las características dadas respecto al referéndum obligatorio.

Posteriormente algunas entidades federativas las han incluido en sus respectivas constituciones, siendo el caso de los siguientes, con respecto al referéndum

a) **Chihuahua.** El Estado de Chihuahua expresa el jurista Juan Carlos Silva Adaya en ejercicio de su autonomía o "soberanía" introdujo la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, así como la revocación de mandato plasmándolos en sus artículos 21, fracciones I y VI; 27, párrafo cuarto; 36, párrafo tercero; 37, párrafos cuarto y sexto; 39; 46; 64, fracciones V, XII y XXXVII; 68, fracción V; 73; 75; 77, y 93, fracción

¹⁶⁵ Tomado de VÁZQUEZ ALFARO, José Luis." *Viabilidad del Referéndum Constitucional en el Ordenamiento Federal Mexicano.* Congreso Internacional de Derecho Electoral. México/ Director General de Análisis Comparado de la Secretaría de Gobernación-trife. Congreso. Pág. 3

XVI, de su marco constitucional.¹⁶⁶ Con lo cual, el Estado norteño inicio a partir del 1 de octubre de 1994, con una nueva etapa en sus políticas de participación ciudadana al reconocer tres figuras de la Democracia Directa "en la sanción de sus leyes y actos de gobierno."¹⁶⁷

El artículo 73 establece que todas las leyes que expida el Congreso del Estado a excepción de las de carácter tributaria o fiscal serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio o serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio total o parcial si dentro del término de 45 días naturales lo solicita por lo menos el 4% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.¹⁶⁸

Este artículo muestra una verdadera vocación democrática toda vez que este referéndum del tipo facultativo, otorga el derecho a los ciudadanos para que directamente se pronuncien a favor o en contra de las disposiciones legislativas emanadas de su congreso sin mayor requisito que reunir el 4% de los electorados registrados.¹⁶⁹ Es facultativo puesto que aunque suene redundante es la facultad conferida solo a los ciudadanos para que de manera organizada se pronuncien en pro o en contra de las leyes que les han de regir.

El Artículo 77, asimismo establece que para la abrogación, derogación, reforma o adición de cualquier ley o decreto se tendrá que cumplir los mismos requisitos que para su formación, a excepción de la derogación que provenga por referéndum, en cuyo caso se dispensara los trámites respectivos.¹⁷⁰

Sin embargo, para que una ley se apruebe vía referéndum, se requiere el 50% de los votos de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y si se llegare a rechazar, ésta será derogada y no podrá volverse a presentar hasta transcurridos 18 meses.

Esta reforma también benefició a los municipios, toda vez que se les da participación para que intervengan conforme la ley lo disponga, en los referéndum y

¹⁶⁶ Tomado de SILVA ADAYA, Juan Carlos. "Defensa Integral de los Derechos Políticos Propios de la Democracia Participativa". México, - trife- Congreso, Pág. 11

¹⁶⁷ Constitución Política de Chihuahua. 2 Revista Hacienda Municipal, Pág. 84 Introdujo el Referéndum, Reforma de 1993, Artículos 73 y 202.

¹⁶⁸ Ibidem

¹⁶⁹ Idem Artículo 73

¹⁷⁰ Idem.- artículo 77

plebiscitos de acuerdo a lo expresado en su artículo 141 de la Constitución Chihuahuense.¹⁷¹

En estas reformas también se otorgo facultad al gobierno del Estado para que solicite al Tribunal Estatal Electoral, someta a plebiscito todas decisiones consideradas de trascendencia para la vida pública del Estado mismo que se plasma en su artículo 39 constitucional.¹⁷² En lo que respecta a la formación de leyes y decretos mediante iniciativa popular, se faculta a cuando menos al 1% de los ciudadanos para que presenten sus solicitud en la forma prevista para ese fin tal como lo expresa el artículo 68 fracción V.¹⁷³

b) **Estado de México.** En tanto para el citado jurista Silva Adaya nuestro Estado vecino en febrero de 1995, incluyó la figura del referéndum en su artículo 14 y 51, fracción V; y en agosto del mismo año expidió su ley reglamentaria.¹⁷⁴ Por tanto, con la *iniciativa popular y el referéndum* podemos ultimar que el Estado de México es otro de los estados de la república que a adopta en su Carta Magna figuras de participación ciudadana.

Como vemos, en éste caso sí se estableció para actos normativos, con la condición de que sea solicitada al gobernador por el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, "debidamente identificados" y dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la reforma. Lo destacable en el caso del Estado de México es que posteriormente en Agosto del mismo año se expidió la ley reglamentaria correspondiente que regula los supuestos y el procedimiento para que se lleve a cabo un referéndum en dicha entidad.

En tanto que a nivel municipal se tiene la experiencia de los Ayuntamientos Municipales de Tlalnepantla de Baz. Por lo que podemos concluir, con lo expresado por el escritor José Luis Vázquez Alfaro al señalar que, el Estado de México reglamentó en marzo de 1995 el referéndum y el plebiscito, para solucionar conflictos de interés social y ratificar los ordenamientos emitidos por las autoridades municipales.¹⁷⁵

¹⁷¹ Idem.-artículo 141

¹⁷² Idem.- artículo 39

¹⁷³ Idem.-artículo 68 Fracción V.

¹⁷⁴ SILVA ADAYA, Juan Carlos. Op.Cit., Pág. 11

¹⁷⁵ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op.Cit., Pág. 4.

c) **Guerrero.** Durante el gobierno del Lic. José Francisco Ruiz Massieu (qepd), se incorporó una modalidad de referéndum-plebiscito que aún está vigente en su artículo 25 párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.¹⁷⁶

"ARTICULO 25. El poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta constitución.

El poder ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referendun, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de plantación democrática del desarrollo, consultara a la propia ciudadanía en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales."¹⁷⁷

d) **Jalisco.** En marzo de 1997, instauró las figuras del referéndum, el plebiscito, así como la iniciativa popular. Con la *iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum* contemplados en sus artículos 12, fracción VIII, segundo párrafo; 28, fracción V; 35, fracción VIII; 50, fracción VI, y 70, fracción III, de la Constitución Política del Estado se inician una etapa participativa en aquel Estado.

En general podemos decir que esta Constitución presenta una regulación más completa que la de Chihuahua. Y que en su artículo 33 excluye de la posibilidad de veto por parte del gobernador a "los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declare derogada una ley o disposición."¹⁷⁸ Es decir, que con ello aseguran la plena obligatoriedad de la voluntad popular, impidiendo que en un momento dado el gobernador la desconozca y quiera evitar los efectos del referéndum practicado.

Asimismo en el siguiente artículo establece un referéndum derogatorio parcial o total siempre y cuando sea solicitado por el 2.5% de los ciudadanos o por el gobernador. Redacción que deja fuera de tal facultad al poder legislativo y que establece ciertos requisitos para que pueda declararse válido a un referéndum, lo que no siempre resulta

¹⁷⁶ Tomado de SILVA ADAYA, Juan Carlos. Op.Cit., Pág. 12

¹⁷⁷ Tomado jurídicas.unam.mx- *Constitución Política del Estado de Guerrero. TITULO QUINTO- De la Estructura Política del Estado de Guerrero CAPITULO UNICO -Artículo 25- <http://info.juridicas.unam.mx/adprojus/eg/13/510/26.htm?s=>*

¹⁷⁸ *Constitución Política del Estado de Jalisco.* Unidad Editorial. Gobierno de Jalisco. p.p.23-24

conveniente para su celebración. En este caso aún cuando se establece como en la constitución de Chihuahua un término para solicitarlo, si se prevé una suspensión de la vigencia de la ley consultada.

Por otra parte también enuncia una modalidad para el caso de la leyes electorales y se designa expresamente al Comité Estatal Electoral como órgano realizador del referéndum. El mismo procedimiento y de manera notable consagra el referéndum, pero ahora, dirigido al ámbito municipal, otorgándole a esta entidad política un instrumento de participación ciudadana. Por último establece de manera importante, la celebración de un referéndum derogatorio para el caso de reformas o adiciones a la propia constitución local, situación que no deja de ser digna de considerarse por ser uno de los efectos que puede ser introducido al texto federal.

e) **San Luis Potosí**. En noviembre de 1996, incorpora el referéndum y el plebiscito en su texto jurídico fundamental tal como se desprende actualmente de sus artículos 38 y 39.

En este caso el referéndum se prevé para el caso de actos administrativos del ejecutivo y a petición del 5% de los electorados inscritos en el padrón electoral.¹⁷⁹

A nivel municipal se tiene la experiencia del Ayuntamiento de San Luis Potosí, el cual incluyó en su bando municipal las figuras del plebiscito y la iniciativa popular.

“ARTICULO 38. El referéndum y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley.

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

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

¹⁷⁹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op.Cit., Pág. 4.

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

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

El plebiscito solo procederá cuando se trate de actos trascendentales o de especial interés para la vida en común.

La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento para llevarlo a cabo."¹⁸⁰

f) **Yucatán** es otro de los estados mexicanos que cuentan con el plebiscito o consulta popular, mismos que están contemplado en su artículo 55, fracción XII, del texto fundamental Yucateco.

g) Asimismo **Zacatecas** cuenta con la consulta popular o plebiscito redactados en sus artículos 20, párrafo 8, y 47, fracción II, de su texto Constitucional.

"ARTICULO 47.- Podrán solicitar que se convoque a plebiscito, el gobernador, la legislatura del estado, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la ley reglamentaria.

Cuando la materia del plebiscito afecte intereses de uno o varios municipios, podrá ser solicitado por los ayuntamientos involucrados."¹⁸¹

De los Estados destacados únicamente en Chihuahua, se prevé la intervención del Tribunal Estatal Electoral, en las materias señaladas, como igualmente ocurre en el caso del Estado de Jalisco con el Tribunal Electoral, ejemplos claros de ser tomados en cuenta.

¹⁸⁰ Tomado de juridicas.unam.mx- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí- TITULO QUINTO DE LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES, EN EL REFERENDUM Y EN EL PLEBISCITO- CAPITULO III DEL REFERENDUM Y PLEBISCITO ARTICULOS 38 Y 39* -<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1822/40.htm?s=>

¹⁸¹ Tomado de juridicas.unam.mx- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas- TITULO III DEL SISTEMA ELECTORAL CAPITULO TERCERO DEL REFERENDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR- Artículo 47-* <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/32/2301/default.htm?s=>

4.1.2 Comentario a la Ley de Participación Ciudadana del D.F

La incorporación del referéndum y la iniciativa popular en la capital del país no es nada nuevo, ya que esta tuvo lugar dentro de la reforma política mexicana del 6 de octubre de 1977, siendo entonces presidente de la República el Lic. José López Portillo, la misma enunciaba en la exposición de motivos que a través de las reformas se buscaba vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le afectaran, además de que "se perseguía mejorar la vida política del Distrito Federal introduciendo dos formas de participación ciudadana que han sido efectivas en estados que cuentan con vigorosas instituciones democráticas."¹⁸²

Sin embargo dos meses después, el 6 de diciembre del mismo año fue adicionada la fracción VI del artículo 73 constitucional, lo cual dejó más confusión y duda respecto a las reformas, ya que se dejaba ver que esta no respondería a la problemática de la capital poniendo en incertidumbre la operancia del referéndum y la iniciativa popular.

Así pues, este dato histórico del Distrito Federal, son un antecedente de lo que el legislador capitalino pudo retomar para reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997.¹⁸³ En donde se incluyen como formas de participación ciudadana al referéndum, a la iniciativa popular y al plebiscito; este último, como instrumento ciudadano para incorporar a los habitantes de la Ciudad Capital en la atención de asuntos trascendentes para su vida pública y más aún expresarlos en los artículos 46, 67 y 68 del Estatuto referido.

Asimismo dicho Estatuto de Gobierno, reconoce a los ciudadanos el derecho a presentar iniciativas populares ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la facultad al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de iniciar procesos plebiscitarios, y la competencia al Tribunal Electoral del Distrito Federal para conocer sobre las impugnaciones en los procesos de plebiscito expresados en los artículos 46, fracción IV; 68, y 129, fracción III.¹⁸⁴

¹⁸² Diario de Debates del 6 de octubre de 1977, II. Cámara de Diputados. Pág. 87

¹⁸³ Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997.

¹⁸⁴ Ibidem.

Con lo cual podemos ultimar que, el citado Estatuto, establecen las bases para que los habitantes del Distrito Federal elijan a sus representantes vecinales a través del voto universal, libre y secreto; sin la participación de los partidos políticos y las autoridades gubernamentales. Además, de que el nuevo marco jurídico introduce, a parte de los institutos mencionados, las figuras de la colaboración vecinal y audiencia pública.

En tanto que para nosotros, esta reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es un avance pequeño, notable que involucrar a sus habitantes en la democracia de la ciudad o de su comunidad, lo criticable del caso es que otra vez, la referida participación ciudadana, solo versa sobre cuestiones de intrascendencia, evitando así que el urbano común intervenga en la aprobación o rechazo de las reformas y adiciones que se hicieran en un momento dado a una norma fundamental en lo que respecta a la vida pública del país y de su capital. Sabido es que los hechos significativos y de mayor trascendencia política se dan en la Carta Magna, entonces, al no permitir la participación directa del pueblo mexicano en tales tareas es anular también sus derechos y negar su participación directa en los asuntos de consecuencia que le afecten en un momento dado. Es por eso que podemos ultimar que el Distrito Federal como otras entidades de la república han puesto un claro ejemplo, de que si puede coexistir la democracia directa con la representativa.

4.1.3 Experiencias de Participación Directa en México

4.1.3.1 Breve Nota Histórica

Es importante mencionar que los dos únicos referenda que se han celebrado en la historia de México tuvieron lugar en el siglo pasado. El primero de ellos, celebrado en diciembre de 1863, se realizó para confirmar a Maximiliano como emperador de México; en tanto que el segundo, de siete leyes noviembre de 1874 se realizó con el fin de reformar la Constitución de 1857 con ello y restaurar el Senado.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Cfr. TENA RAMÍREZ, F. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, México, Porrúa S.A., 1987, pp. 682-698.



Por otra parte, la preocupación por incorporar al electorado al proceso de aprobación de las leyes o de las reformas constitucionales no es nada nueva en la historia constitucional mexicana. Desde el siglo pasado, ya se discutía sobre la necesidad de consultar al pueblo en los trabajos del constituyente de 1856-1857. En el seno de la Comisión se suscitó un debate entre los diputados Zarco y Mata Prieto sobre las reformas a la Constitución, al respecto el fuero consideraba que "se mezclaba el sistema representativo con el de democracia pura" lo que daría por resultado el desprestigio de los congresos,¹⁸⁶ y por lo tanto se opuso a la consulta directa al electorado para la reforma constitucional, sin que hubieran alcanzado acuerdos en el seno del congreso sobre el proyecto original del artículo 125 antecedente del actual artículo 135 de la Constitución de 1917. El texto aprobado fue otro.

El texto original del proyecto decía:

"La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses de la elección del congreso inmediato; que todos los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución."¹⁸⁷

"La presente constitución puede ser adicionada o reformada; más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el congreso por el voto de la dos terceras partes de sus individuos acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de la legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."¹⁸⁸

En nuestro país el primer antecedente constitucional de iniciativa ciudadana lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales y concretamente en la Tercera Ley que en su artículo 30 disponía que los particulares podrían optar por presentar sus proyectos de

¹⁸⁶ Cfr. CUEVA, Mario De la. Teoría de la Constitución, México Porrúa S.A., 1982, Pág. 138.

¹⁸⁷ *Ibidem*, Pág. 137.

¹⁸⁸ *Ibidem*, Pág. 138

iniciativa a los Diputados o a los ayuntamientos, con lo cual éstos también lo podrían hacer ante las juntas departamentales.

El proyecto de Tercera Ley Constitucional, fue presentado al Congreso General en la sesión del 25 de febrero de 1836 y en esencia planteó evitar el exceso del poder y contenerlo fue una de sus preocupaciones. Diversificar las iniciativas; una de sus propuestas.

Casi siglo y medio después el referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de nuestra Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y estuvieron vigentes hasta el 10 de agosto de 1987.

Esta reforma constitucional fue un intento por institucionalizar estos instrumentos de la democracia semidirecta en la Ciudad de México. Dos figuras, una de lo general hacia lo particular, la iniciativa popular, y otra, de lo particular hacia a lo general, el referéndum, que se implican, y que de alguna manera se complementan a través de estos procesos, con ello habría de instituirse una auténtica participación activa, una intervención dinámica, una forma de compartir el poder, entre los ciudadanos y sus autoridades.

Lo anterior, sería, sin duda, un interesante experimento. No establecía un régimen especial, puesto que sería la voluntad de toda la Unión la que decidiría sobre su aplicación en el Distrito Federal, paso muy importante para la democratización del Distrito Federal que no logró progresar pues diez años más tarde fueron derogadas éstas instituciones.

4.1.3.2. Los Plebiscitos en México.

A pesar de que hemos dicho que jurídicamente el referéndum se refiere a actos de naturaleza normativa y el plebiscito a actos políticos o administrativos, es interesante señalar que en nuestro país, a diferencia de otras naciones, el plebiscito a tenido otra suerte, "recuérdese que mediante ley de convocatoria en el año de 1824, el Congreso del Estado de Chiapas determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el

pueblo chiapaneco definiera el futuro de su Estado, optando por adherirse a la Federación Mexicana.¹⁸⁹

Asimismo en 1977 cuando por iniciativa del Presidente en turno, se modificó el inciso 2 de la fracción VI del artículo 73 constitucional que señalaba al Congreso de la Unión sus facultades legislativas respecto al Distrito Federal. Dicha base establecía: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale."

Otro antecedente de este ejercicio podría ser los resultados que arrojó el plebiscito celebrado en la ciudad de México en 1993. El entorno en que se realizó fueron las discusiones sobre la reforma política de la capital. Su finalidad era conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a la creación del estado 32, de un congreso local y la elección directa de las autoridades capitalinas. Con el plebiscito se buscaba lograr un fin muy particular que era el consenso político indispensable para instrumentar una reforma política de esa magnitud.

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

Los resultados en las 2 mil 840 casillas instaladas fue la participación total de 331 mil 180 votantes correspondiente al 7.8% de los ciudadanos empadronados. El mayor consenso con 280 mil 449 votos a favor, fue para la relativa a la creación del estado trigésimo segundo del país. Como vemos hubo una aceptable participación, en una consulta que no gozó de toda la publicidad posible en los medios de comunicación.

En el año siguiente el 27 de agosto de 1994 se realizó a nivel nacional una nueva consulta ciudadana sin el apoyo del gobierno en turno a las participaciones que realizaba

¹⁸⁹ Tomado Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados con Proyecto de Decreto que Adiciona y Reforma los Artículos 41, 71, 73, 89, y 135, de la *CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, presentada por el Senador *RUTILIO CRUZ ESCANDON*, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolucion Democrática, en la Sesión del Jueves 16 de Noviembre de 2000

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

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

En ese mismo año pero en el mes de julio se realizó una nueva consulta popular en el Distrito Federal sobre si debía o no remodelarse el zócalo capitalino. Dado que el tema no era muy trascendente, los resultados no reflejaron una gran participación en el grado de la respuesta ciudadana. Contrariamente al anterior plebiscito se realizó posteriormente otro, el 31 de Agosto por el Partido de la Revolución Democrática a nivel Federal. En esta ocasión el total de votos obtenidos fue de más de dos millones de personas que se manifestaron en contra de que los pasivos del controvertido Fondo Bancario de Protección del Ahorro (FOBAPROA) sea convertidos en deuda pública para la nación.

Asimismo en el D.F. con el lema "Con la convicción de que en la democracia el pueblo manda," el Gobierno del Distrito Federal a invitado a los capitalinos a participar en las consultas ciudadanas respecto al horario de verano, aumento al transporte publico (metro y tren ligero); y de la construcción del segundo piso al Viaducto y Periférico. Las jornadas de consulta respectivamente se realizaron los días 24 y 25 de febrero del 2001, 24 y 25 de noviembre del mismo año; y el 19 y 20 de enero del 2002, a través del sistema de votación telefónica de la Ciudad de México. Este ejercicio de participación ciudadana siguió la dinámica de la llamada por vía telefónica en donde sólo podrán votar los habitantes del Distrito Federal que aparezcan en el padrón de acuerdo con el siguiente mecanismo: tener a la mano su credencial de elector y marcar, sin costo alguno y desde

cualquier teléfono de tonos los números: 01 800 123 8080, o 01 800 123 8686; y votando por un sí o por un no.

En el caso de la consulta realizada a la ciudadanía con respecto al horario de verano los días 24 y 25 de febrero del 2001 "el secretario de Gobierno José Agustín Ortiz Pinchetti dio a conocer los resultados de la consulta, según los cuales prevaleció la oposición de la ciudadanía a la aplicación del horario de verano con 239 mil 437 votos, frente a 78 mil 867 favorables al cambio". Añadiendo mas a delante que "la consulta telefónica es un avance muy importante para hacer efectiva en México la democracia participativa que permite a la ciudadanía emitir su opinión de manera directa en todas las acciones de gobierno que le afectan."¹⁹⁰

Donde Bárbara Falcón definió esta consulta realizada por el gobierno capitalino como un "exitoso experimento de una metodología extraordinariamente barata para consultar decisiones de gobierno". Y en cuanto a la consulta hecha a la ciudadanía con respecto al Aumento a la Tarifa del Metro en el 2001: el 99 % de empadronados votaron a favor del alza al boleto, es decir, " que de los seis millones 520 mil ciudadanos que cuentan con credencial de elector en el D.F., solamente participaron aproximadamente 44 mil 146 personas en donde los reportes de la consulta pública para incrementar el costo del boleto del metro en 50 centavos, el 59 por ciento de los ciudadanos que participaron en está (26 mil 072), votaron en contra de este."¹⁹¹

Asimismo con el lema "Usted elige: por arriba o por abajo", el Gobierno del Distrito Federal invito a los capitalinos nuevamente a participar en la consulta ciudadana respecto de la construcción del segundo piso al Viaducto y Periférico, en donde se arrojaron los siguientes resultados "(Padrón electoral del DF 6 millones, 520 mil), En contra 72%, A favor 28%, Total de votos: Hasta las 21:30 hrs. 71,628, Porcentaje del padrón: 0.96%", es decir, que "de acuerdo con las tendencias de la consulta hasta el cierre de esta edición, el 72 por ciento de los participantes se inclinaron en favor de la

¹⁹⁰ Tomado -Lunes 26 de febrero 2001 *La Crónica* en su primera plana -HORARIO DE VERANO Con 4.6% de participación, ganó AMLO <http://www.cronica.com.mx/feb/26/pri07.html>-

¹⁹¹ Tomado -Lunes 26 de noviembre 2001 *La Crónica* en su primera plana-METRO. Votan a favor del alza al boleto en consulta de AMLO; se abstuvo el 99 % de empadronados. <http://www.cronica.com.mx/nov/26/ciudad03.html>

construcción de esta megaobra que costará mil 500 millones de pesos en su primera etapa en el Viaducto."¹⁹²

4.1.5 Propuestas Partidistas Realizadas en Torno al Referéndum.

Bueno como hemos visto a lo largo de este trabajo dentro del marco jurídico nacional no existe mayor antecedente respecto a la figura del referéndum, pero al contrario de esto si existe referencias parlamentarias respecto a este instituto que se han quedado en proyectos nada mas, es por eso que en este punto señalaremos las iniciativas en torno al mismo que han hecho nuestros legisladores. Por lo cual nos tendremos que remontar al año de 1992 donde el Partido de la Revolución Democrática propuso la inclusión del referéndum en el artículo 135 de la Constitución.

En la exposición de motivos del proyecto de iniciativa se dice que con la reforma se pretende romper con el monopolio en la conformación de las leyes y "como parte del avance democrático se propone la regulación del referéndum constitucional, que se utiliza para la aprobación de una nueva Constitución o reformas y adiciones de la ya existente cuando los cambios incidan sobre normas fundamentales como las garantías individuales, los principios políticos básicos y las bases en que se sustenta la federación".

El texto de la iniciativa de reforma al artículo 135 de la Constitución añade dos párrafos al artículo 135 que dicen:

"Artículo 135 ... Las reformas o adiciones a las disposiciones contenidas en los títulos primero, segundo, tercero y quinto de esta Constitución se someterán a referéndum, para lo cual se requerirá únicamente la previa aprobación del Congreso de la Unión en los términos del párrafo anterior.

"El referéndum se realizará en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la reforma constitucional si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes."

¹⁹² Tomado *El Reforma* primera plana 21 de enero 2002 "TROPIEZA LA CONSULTA" http://www.reforma.com/ved_impresa/ej_antiores/default.asp?Secciones=ciudad&Fechas=020121

En síntesis, la iniciativa del PRD, presentada en 1992 propone la creación de un referéndum constitucional, que tendría carácter nacional. Cabe mencionar que, a pesar de lo señalado en la exposición de motivos, en el texto de dicha iniciativa se aprecia un amplio concepto de las normas fundamentales, toda vez que se incluyen dentro de éstas los títulos I, II, III y IV de la constitución mexicana. Esto nos llevaría, por ejemplo, a preguntarnos si se podría considerar que el artículo 90 es una norma política fundamental cuando sólo describe los componentes de la administración federal.

Asimismo para el año de 1997 en el mes de noviembre, la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma constitucional para, entre otras cosas, reformar el texto de los artículos 35, 36, 73, 74 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de introducir tanto el referéndum como el plebiscito en materia de reforma a la Carta Magna.

En la exposición de motivos sólo se afirma sobre el particular que: "... en el artículo 135 se propone la adición de un segundo párrafo en el que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos serán objeto de referéndum en tanto no se afecten decisiones políticas fundamentales o de plebiscito, si la materia de la adición o reforma incide en decisiones políticas fundamentales. El texto del párrafo segundo que se propone dice:

Artículo 135.- ...

"Las adiciones o reformas a la Constitución, serán objeto de referéndum, en los términos que disponga la ley reglamentaria. Según sus resultados, las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no. Las adiciones o reformas a la constitución, que incidan en decisiones políticas fundamentales serán objeto de plebiscito en términos de lo establecido en la ley reglamentaria. Según sus resultados las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no."

Esta iniciativa, como puede apreciarse introduce al mismo tiempo el referéndum y el plebiscito constitucionales, pero no aporta elementos para distinguir entre ambos procedimientos y parece que confunde el referéndum deliberativo con el plebiscito. Por otra parte, no define las decisiones políticas fundamentales y por lo mismo, elude el señalamiento de las normas e instituciones constitucionales cuya reforma o adición amerita la celebración de un "plebiscito."

Pero ya mas recientemente en la Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados con proyecto de decreto que adiciona y reforma los artículos 41, 71, 73, 89, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Rutilio Cruz Escandon, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en el Salón de sesiones de la Cámara de Senadores en la sesión del jueves 16 de noviembre de 2000, al expresar en su exposición de motivos que "la alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como "democracia semidirecta". El respaldo actual a estos instrumentos denuncia el senador, se basa en la premisa de que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular pueden incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos. Estos, fortalecen la democracia y son compatibles con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones trascendentales para la vida nacional."¹⁹³

En resumen, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, "son frenos democráticos, que colocan al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios, sin dejarlos jamás en manos irresponsables, constituyendo así un organismo siempre activo y listo para adaptarse a las necesidades públicas."¹⁹⁴

Para lograr lo anterior indica el senador, se propone introducir en la Constitución la obligatoriedad de consultas nacionales por la vía del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en los casos de proyectos, leyes o medidas que alteren substancialmente la vida política, social y cultural del país.

En suma para el predicho senador, los procedimientos de la democracia semidirecta que se proponen incluir en nuestra Ley Fundamental como práctica cotidiana de los habitantes de nuestro país en la toma de decisiones de gobierno, permitirán que un número determinado de ciudadanos pueda pronunciarse sobre una materia específica, a pesar de la oposición que detenten los gobernantes en turno.

¹⁹³ Tomado Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados con Proyecto de Decreto que Adiciona y Reforma los Artículos 41, 71, 73, 89, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presentada por el Senador Rutilio Cruz Escandon, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en el Salón de sesiones de la Cámara de Senadores en la sesión del Jueves 16 de Noviembre de 2000

¹⁹⁴ Ibidem.

Posteriormente en ese mismo año el Partido de Acción Nacional en voz de la Diputada Fanny Arellanes Cervantes se propuso la siguiente iniciativa de reformas al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En donde nos revela en su exposición de motivos que la presente iniciativa es " con el fin de no limitar la participación de los ciudadanos en la toma de los asuntos o decisiones políticas, la mera elección de sus representantes de manera periódica, es que se considera necesario, como ya sucede en otras democracias, el establecer un sistema equilibrado entre la democracia directa practicada en la antigüedad y la representativa practicada hoy en nuestros días, mediante instituciones que se conocen como democracia semidirecta. Consecuentemente la iniciativa planteada tiene como finalidad el establecimiento de un régimen democrático representativo y participativo, en el que se dé viabilidad jurídica al referéndum, al plebiscito y a la iniciativa popular.

En tal virtud voca la legisladora, y toda vez que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el precepto que hace alusión a nuestra forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal, es que se propone que se reforme para incorporar la democracia participativa y las instituciones de la democracia semidirecta, dejando claro que la soberanía se ejercerá también mediante el ejercicio del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, con lo que se complementa esa unión indisoluble de la democracia que es la democracia representativa con la participativa.

A fin de complementar lo anterior, y para una mejor precisión del espíritu de la presente iniciativa constitucional indica la parlamentaria panista, se propone reformar los artículos 35 y 36 de la Ley Fundamental, para establecer dentro de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, el derecho y la obligación político-individual de votar en los plebiscitos y referéndum.¹⁹⁵

En este sentido se establece que el referéndum puede ser constitucional y legislativo. En el caso del segundo se determina que puede ser parcial o total de una ley.

Para el supuesto de referéndum constitucional se determina en la presente iniciativa que sólo será obligatorio para determinadas materias, es decir, cuando se trate de

¹⁹⁵ Tomado Diario de los Debates año I No. 4 Primer Periodo de Sesiones Ordinarias, Septiembre 7, 2000, Págs. 6-10.

derogación, adición o reforma relacionadas con los siguientes aspectos: "las garantías individuales; los derechos políticos de los ciudadanos; la soberanía nacional, forma de gobierno, de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; del principio de la división de poderes y del procedimiento de reforma constitucional."¹⁹⁶

En todos los demás casos se establece que será facultativo, sea concerniente a la Constitución o a las leyes federales, es decir, se deja al criterio de los órganos del Estado responsables para que puedan decidir si se convoca a referéndum o no sobre determinada materia, con excepción obviamente de los que se dijo sí son obligatorios.

Un aspecto importante sería en esta iniciativa que la distingue de las demás es que en la misma se propone que sea el Instituto Federal Electoral, el órgano responsable de organizar el referéndum, toda vez que es éste el que asegura la imparcialidad en su aplicación, aunado a la experiencia acumulada en procesos electorales anteriores, así como por la infraestructura que tiene, lo que permitirá aprovecharlo y por otra parte evitará el que se creen instancias públicas paralelas y que puedan, generar un costo adicional al erario.

Finalmente, se plantea en la presente iniciativa de la asambleísta, que en relación al plebiscito sea procedente para actos de tipo político, lo mismo que se a señalado en las anteriores, en el cual será procedente en lo conducente los mismos criterios que para el referéndum, en cuanto a las excepciones que se han expuesto, los órganos con derecho de iniciativa para el plebiscito y que también sea organizado por el Instituto Federal Electoral.

4.1 El Referéndum en México como Derecho Soberano del Pueblo.

El concepto de soberanía a sido uno de los temas más discutidos y apasionantes de la ciencia política. La doctrina a estudiado el problema y no hay discusión en cuanto a que se considera la base de todas las instituciones jurídico-políticas de la estructura constitucional de un Estado. La razón es sencilla; la soberanía es a los pueblos lo que la

¹⁹⁶ Ibidem

libertad a los hombres. Es como afirma el Doctor Mario de la Cueva " una de las más extraordinarias aventuras de la vida y del pensamiento del hombre y de los pueblos por conquistar su libertad y hacerse dueño de sus destinos."¹⁹⁷

Por lo que la soberanía en el constitucionalismo mexicano, encuentra sus antecedentes en pleno movimiento independentista. Ya José María Morelos en sus "Sentimientos de la Nación", consagra a la soberanía como potestad única del pueblo, idea que fue recogida posteriormente en el decreto constitucional de Apatzingan. Ambos documentos recibieron la influencia de la Revolución Francesa y sobre todo del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. A partir de entonces las distintas constituciones subsecuentes contemplaron, de una manera o de otra, el principio de la soberanía; por ejemplo, el acta constitutiva de 1824 estableció que, la soberanía residía en la nación, para esto los constituyentes de esos años entendían como nación a un conjunto de elementos que son característicos de la comunidad, tanto en el pasado como en el presente y que tienen a perpetuarse en el futuro; en tanto que la idea de pueblo aludía a las generaciones presentes. En otras palabras, la idea de nación es un concepto estático, conservador; la de pueblo, un concepto dinámico, revolucionario."¹⁹⁸

Así el texto que contenía la idea de la soberanía fue transformándose desde el Decreto Constitucional de Apatzingan, de 1814, al acta constitutiva de 1824, las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de 1843, hasta llegar a la Constitución de 1857, la cual en su artículo 39 establecía:

"ARTICULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Artículo que fue reproducido por la constitución de 1917, y que incluso conservo el mismo numero y la esencia original. Por lo que es de expresarse que, nuestra constitución como parte del constitucionalismo moderno plasme la potestad soberana del pueblo en su texto como una potestad exclusiva del pueblo mexicano, mismo que ejercita a través de sus representantes. Lo que es criticable en la actualidad, para ciertos constitucionalistas

¹⁹⁷ CUEVA, Mario De la. Op.Cit. Pág 169

¹⁹⁸ MARQUET GUERRERO, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México, 1975, Pág. 64

contemporáneos, es que este ejercicio limitado e incompleto, es típico de la teoría clásica de la representación pura, y que sólo es posible a través de intermediarios. De tal suerte que el manejo indirecto de la soberanía resulta a veces una ficción en nuestro proceso de elección, pues la voluntad del pueblo cede su lugar a la voluntad del representante, con todas las desviaciones y corruptelas que ello conlleva.

Precisamente, por la imperfección e infalibilidad del sistema representativo, es que varios países han implantado instrumentos por los cuales el pueblo participa directamente en las funciones públicas, manifestando sin intermediarios su voluntad. Uno de esos medios es el referéndum, el cual resulta la expresión más alta de la soberanía y por tanto, el mejor voto de confianza que puede esperar un gobierno de su electorado.

Como es sabido, la soberanía es la base de todas las instituciones jurídico-políticas de un país, lo cual, en un Estado democrático, sólo puede radicar en el pueblo. En México, esta potestad soberana está consagrada en el artículo 41 constitucional. Ahora bien, para ciertos autores, dicho precepto, aunque consagra la soberanía, este lo hace de una manera parcial, ya que limita su ejercicio a la representación, es decir, solo permite al pueblo manifestarla a través de sus representantes. De tal forma, la citada disposición únicamente precisa como debe ser la soberanía y de que manera se ejerce dentro de determinados regímenes.

Por lo tanto, y de acuerdo a lo establecido del referéndum, se puede afirmar que éste permite al pueblo ejercitar la soberanía de manera total y contundente. Por un lado elige a sus representantes y por otro, funge como colegio electoral, al aprobar o rechazar proyectos gubernamentales.

Sin embargo para incorporar el referéndum al procedimiento de reformas a la constitución y como derecho soberano del pueblo es necesario adicionar ciertos artículos. Si la finalidad del referéndum consiste en permitir al pueblo un ejercicio total de la soberanía, la primera reforma debe recaer sobre aquel precepto que precisamente contempla el principio de la soberanía, es decir, el artículo 41 constitucional.

Por lo que es de concluirse que en estos casos, la figura del referéndum es primordial, ya que impediría transferir la soberanía a órganos constituidos y además permitiría al pueblo aplicarla en la reformabilidad constitucional obstaculizando así,

cualquier intento de modificación unilateral a los principios rectores, materia de poder constituyente.

4.2 Referencias Constitucionales para Sustentarlo Jurídicamente en el Marco Constitucional.

Antes de iniciar este punto me gustaría asentar que la participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin, la participación, sencillamente la democracia no existiría. Por lo que el compromiso es dejar bien claro, en nuestro marco jurídico fundamental, que la democracia requiere siempre y en todo momento de la participación ciudadana.

Pues recordemos que, el referéndum es una institución republicana y democrática, donde el cuerpo electoral o el conjunto de ciudadanos con derecho a voto, aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado. Por lo tanto, para sustentar jurídicamente dicha institución dentro del marco constitucional como un derecho de opinión del ciudadano será necesario adicionar al texto en comento.

Si bien es cierto, la participación popular que se limita al voto se encuentra reglamentada por nuestra Constitución Política en sus artículos 35 y 36, lo cierto es que, debemos considerar que en verdad todos los ciudadanos comprometidos deben de participar en una forma o en otra en las cuestiones públicas, en la vida misma del Estado, ya que al ser el pueblo la fuente de todo poder, es quien debe encauzar y determinar el gobierno. Por lo tanto, será necesario adicionar o en su caso reformar dichos preceptos que se refieren a las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, para que se incluya en ellos el derecho y la obligación política de participar en los asuntos de orden público. A nuestro juicio, es indispensable que, se reconozca por la carta magna como un derecho inherente a la calidad misma del ciudadano mexicano con la convicción de que será un derecho político, subjetivo y publico, para que queden como sigue:

"Artículo 35.....

I. Votar en las elecciones populares y **participar en los asuntos de orden público** vía referéndum;

.."

"Artículo 36....."

III. Votar en las elecciones populares y **participar en los asuntos de orden público vía referéndum, en los términos que señale la ley;**
....."

También deberá modificarse el Artículo 40 para definir de manera general como base de nuestro sistema de gobierno el que sea una república representativa y también participativa, modificación que serviría de fundamento teórico constitucional para establecer la participación ciudadana directa, dejando claro que la soberanía se ejercerá también mediante el ejercicio del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Con lo que se complementa esa unión indisoluble de la democracia que, es la democracia representativa con la participativa, quedando de la siguiente forma:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, de democracia representativa y **participativa**, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.

Asimismo modificar el Artículo 41 para que se establezca al referéndum como un medio del pueblo para ejercer su soberanía, es decir, que si tal artículo en su primera línea señala " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión." La reforma consistiría en adicionar al anterior enunciado la frase "de manera directa vía referendun" para que la redacción final del artículo sea:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía de modo directo vía referendun y por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De esta forma el principio de la soberanía quedaría completo, ya que el pueblo podría ejercitarla de las dos maneras posibles: por vía directa y por vía representativa; además resulta también el fundamento jurídico de las reformas correspondiente al artículo 135.

En tanto que para la realización de un referéndum, si sería factible su ejecución, ya que podría ser llevada a cabo por un órgano colegiado del Congreso, como lo es la

Comisión Permanente que se encuentra expresado en el Artículo 78 del texto constitucional, es decir, que entre la base de la sanción y la publicación de la ley, dicho órgano colegiado deberá convocar a la celebración de un referéndum facultativo u obligatorio sobre aquellas disposiciones que emanan del Congreso de la Unión o que son remitidas o enviadas al mismo para su discusión y aprobación, ya que como es sabido, es en este órgano, donde mas se discute y se aprueban la mayor parte de las normas que habrán de regir las políticas públicas del país, es decir, que la Comisión Permanente al estar integrada de manera equitativa por Diputados y Senadores habrán de ser también rotativas para no afectar los recesos del Congreso en general y así siempre estará una nueva comisión que consultará al pueblo sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley.

Para el supuesto de referéndum constitucional se determina que sólo será obligatorio para determinadas materias, es decir, cuando la derogación, adición o reforma tengan por objeto modificar la forma de gobierno, las garantías individuales o cualquier otra norma trascendental para la vida del país. En todos los demás casos debe establecerse que será facultativo, sea concerniente a la Constitución o a las leyes federales o sobre determinada materia, con excepción obviamente de las que puedan ser obligatorias

En donde, los ciudadanos manifestaran su aprobación a desaprobación con respecto a leyes, reglamentos o reformas a adiciones a la Constitución Política del País. La solicitud que se propone para promover el referéndum deberá presentarse dentro de los 30 días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado ante la Comisión Permanente precisando la ley, el reglamento o la reforma o adición al texto Constitucional que se objete o, en su caso, el o los artículos objetados debidamente individualizados, debiendo convocar en coordinación con los Congresos Locales a la celebración de un referéndum en el termino de 15 días, donde el pueblo otorgue una sanción aprobatoria o negatoria sobre el particular. Lo importante es que, el pueblo agrupado o no, sean quien participe con su opinión o rechazo a la aprobación de una norma que habrá de regirlo, y asimismo participe como un observador en los comicios.

En cuanto a la legislación secundaria concluiremos que no sería necesario la expedición de una nueva ley reglamentaria especial, ya que se modificaria el Marco Jurídico Electoral en lo referente a los procesos electorales siendo éste el instrumento jurídico que le proporcionaría las bases legales para su celebración y efectividad,

indicando los supuestos y requisitos de procedibilidad y los efectos que generarían con su realización.

Asimismo y para robustecer lo anterior es necesario que el artículo 135 de nuestra carta magna contemple la necesidad de que sea el pueblo quien sancione con un voto aprobatorio o negatorio sobre la reforma o adición que se le pretenda hacer al texto Constitucional, es decir, que cuando las reformas o adiciones tengan por objeto modificar la forma de gobierno, las garantías individuales o cualquier otra norma trascendental para la vida nacional, deberán estar sujeta a plebiscito o a referéndum. Recobrando con esto el sentido de la rigidez del constituyente del 17, donde la última palabra la tendrá dicho precepto como elemento reformador y por la mayoría de los Ciudadanos consultados en referéndum:

ARTICULO 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se refiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, así como **la mayoría del pueblo de modo directo vía referendium obligatorio**. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Concluiré este punto señalando que si bien nuestro país está pasando por momentos difíciles producto de la globalización económica y que aun si se logrará volver a conseguir el crecimiento económico prometido en cada sexenio, lo cierto es que, ya existe la exigencia de que cualquiera que sea el nuevo modelo de desarrollo a seguir este debe estar validado por una mayor participación democrática.

Conclusiones.

Primera.- El referendun es un acto jurídico-político por medio del cual el pueblo aprueba, de manera directa, un proyecto de ley presentado por el Congreso o Asambleas Legislativas. Así el pueblo, mediante el referéndun se constituye en el colegio electoral encargado de culminar el proceso legislativo. Su antecedente directo es el plebiscito romano, y como tal tiene su origen en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII.

La experiencia vivida por Francia en el curso de los últimos 30 años en el campo institucional a sido citada a menudo como ejemplo. Es el ejemplo de un triunfo: el de la democracia. La democracia es la que a permitido a los franceses escoger libremente nuevas instituciones cuando las antiguas, ya no funcionaban. La democracia es también la que a hecho vivir y evolucionar a estas nuevas instituciones, a merced de las consultas electorales, por medio de la expresión de la soberanía popular. Y es la democracia la que seguramente decidirá un día sobre las futuras instituciones que el porvenir nos reserva.

Segunda.- Por tanto la democracia es un sistema de gobierno en la cual todo el pueblo participa de manera efectiva en la funciones públicas del Estado, en otras palabras es la potestad institucionalizada que posee un pueblo para ser parte activa en la creación, organización y ejercicio del poder público. Tal principio político puede aplicarse de tres maneras: una directa en la cual el pueblo interviene sin intermediarios en las funciones cívicas, y otra representativa, que ocurre cuando el pueblo gobierna a través de representantes elegidos por el mismo. Existe otra expresión a la cual se le ha designado semidirecta o semirepresentativa, y que no es mas que una solución intermedia de los dos tipos anteriores.

Tercera.- No obstante lo anterior se puede señalar que los elementos requeridos en una democracia podrían ser los siguientes: impulsar primeramente a que la ciudadanía sea mas participativa, mas activos en la resolución de los problemas de trascendencia e importancia para la población, pudiendo ser esta de forma individual o en grupal. Igualmente para que esta marche los legisladores deberán convertirse en los orientadores de los ciudadanos, es decir, orientadores jurídicos que representen fielmente las necesidades y demandas de los ciudadanos, así como apoyar sus iniciativas de ley que pudieran poner en sus manos dando así solución a la mayor parte de los problemas que les aquejan. Un poder Judicial que cumpla y haga cumplir las Leyes a todas las demás partes, se requiere por parte de todos los Ciudadanos dar carácter de autoridad a las leyes que emanados de ellos se aprueben y se respeten, es decir, un verdadero respeto al marco

jurídico y a la ley del país; y por último debe darse una limitación al poder que se delegan al servidor y funcionario público.

Cuarta.- Se ultima asimismo que la participación ciudadana generada con el referéndum no necesariamente será la mejor si se manifiesta siempre y en todas partes, sino que sería, aquella que se mantiene alerta; la que se propicie cuando sea necesario impedir las desviaciones de quien tienen la responsabilidad del gobierno. En esta acción rescindiría la clave de la participación democrática con el referéndum.

Quinta.- En tanto que para la realización de un referéndum, se propone que esta sea llevada a cabo por un órgano colegiado del Congreso, como lo es la Comisión Permanente que se encuentra expresado en el Artículo 78 del texto constitucional, es decir, que entre la base de la sanción y la publicación de la ley, dicho órgano colegiado deberá convocar a la celebración de un referéndum facultativo u obligatorio sobre aquellas disposiciones que emanan del Congreso de la Unión o que son remitidas o enviadas al mismo para su discusión y aprobación, ya que como es sabido, es en este órgano, donde más se discute y se aprueban la mayor parte de las normas que habrán de regir las políticas públicas del país, es decir, que la Comisión Permanente al estar integrada de manera equitativa por Diputados y Senadores habrán de ser también rotativas para no afectar los recesos del Congreso en general y así siempre estará una nueva comisión que consultará al pueblo sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto de ley.

Sexta. - Para el supuesto de referéndum constitucional se determina que sólo será obligatorio para determinadas materias, es decir, cuando la derogación, adición o reforma tengan por objeto modificar la forma de gobierno, las garantías individuales o cualquier otra norma trascendental para la vida del país. En todos los demás casos se debe establecer que será facultativo, sea concerniente a la Constitución o a las leyes federales o sobre determinada materia, con excepción obviamente de las que puedan ser obligatorias.

Séptima. - Como se busca que sea lo más ágil posible se propone un término de 30 días naturales para promover el referéndum posteriores a la publicación del ordenamiento objetado ante la Comisión Permanente, debiendo convocar en coordinación con los Congresos Locales a la celebración de un referéndum en el término de 15 días, donde el pueblo otorgue una sanción aprobatoria o negatoria sobre el particular. Lo importante es que el pueblo agrupado o no sean quien participe con su opinión o rechazo a la aprobación de una norma que habrá de regirlo, y asimismo participe como un observador en los comicios.

En cuanto a la legislación secundaria concluiremos que no sería necesario la expedición de una nueva ley reglamentaria especial, ya que se modificaría el Marco Jurídico Electoral en lo referente a los procesos electorales siendo éste el instrumento jurídico que le proporcionaría las bases legales para su celebración y efectividad, indicando los supuestos y requisitos de procedibilidad y los efectos que generarían con su realización.

Octava. - A hora bien, este trabajo expresa la constitución del referéndum y no de los otros institutos que también forman parte de la democracia semirepresentativa, debido a la necesidad de que, en principio nuestra democracia representativa progrese sucesivamente, de manera que se perfile hacia una democracia mas participativa, detal suerte, que no solo se concentre al referéndum, sino también se circunscriban la iniciativa popular, el plebiscito, etc.

Novena.- Asimismo y para robustecer lo anterior es necesario que el artículo 135 de nuestra carta magna contemple la necesidad, de que sea el pueblo quien sancione con un voto aprobatorio o negatorio sobre la reforme o adicione que se le pretenda hacer al texto Constitucional, es decir, que cuando las reformas o adiciones tengan por objeto modificar la forma de gobierno, las garantías individuales o cualquier otra norma trascendental para la vida nacional, deberán estar sujeta a plebiscito o a referéndum. Recobrando con esto el sentido de la rigidez del constitúyete del 17, donde la última palabra la tendrá dicho precepto como elemento reformador y por la mayoría de los Ciudadanos consultados en referéndum:

Décima.- El referéndum debe incorporarse a los artículos 41 y 135 constitucionales. En el primero, como derecho de la soberanía popular y en el segundo, como procedimiento reformador, cuando se trata de modificar decisiones políticas fundamentales.

De esta forma el principio de la soberanía quedaría completo, ya que el pueblo podría ejercitarla de las dos maneras posibles: por vía directa y por vía representativa.

Décimo Primera.- Por todas esas consideraciones es necesario concluir que en términos generales con el referéndum posiblemente no se resuelva los problemas de hoy, sino que es, para que mañana no se repitan o multipliquen, sin que podamos hacer nada para impedirlo.

Bibliografía.

a) Libros.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX.* Editorial Porrúa S.A., México, 1993, 626 pp.

ARBLASTER, Anthony. *Democracia,* Ed. Patria. México, 1992

BERLÍN Valenzuela Francisco. *Derecho Electoral.* 1ª. Ed. Editorial Porrúa S.A., México, DF. 1980

B.S. FREY- F. KENDALL entre otros. *Democracia Directa . Fundación para la Capacitación Política Internacional Republican Institute.* Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Martín Krause – Margarita Molteni (coordinadores).

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* 10ª. Edición Editorial Porrúa S.A., México 1996, 1084 pp

CARL. J FRIEDERICH. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática,* Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

CUEVA Mario de la. *Política y derecho, La Idea del Estado,* ed. Facultad de Derecho UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 414 pp.

- *Teoría de la Constitución,* México Porrúa S.A., 1982.

DUVERGER MAURICE. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* 6ª. Edición, Ariel Barcelona, 1990, 638 pp.

DAHL R. en su obra "Poliarquías: Participación y oposición", define a la democracia como un régimen en el que existe amplia participación y tolerancia. Cr. Dahl, R. Poliarquías: Participación y oposición. México: Rei, 1993. Otros.

FAYT, Carlos S. *Derecho Político,* 10ª. Edición, Depalma, Buenos Aires 1998.(dos tomos)

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos,* Madrid, Alianza, 1986, 217 pp.

- *Derecho Constitucional.* 1ª. Ed., Alianza Editorial, Madrid, 1999

GEORGES BURDEAU. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*- Traducción de Ramón Falcón Tello, Ed. Nacional Torregalindo, 10ª., Madrid, 1981.

GIUSEPPE DE Vergottini. *Derecho Constitucional Comparado*, Traducido e introducción por Pablo Lucas Verdú, 2ª. Ed., Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1985.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *La democracia en México*, México, 1965.

HAROLD Zink, *Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno.* Libreros Mexicanos Unidos, México 1965, 1ª. Edición, Versión en español Andrés M. Mateo.

KAPLAN, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, 1996.

KELSEN, HANS. *Esencia y valor de la democracia.* Ed. Colofón, México 1992.

KUNKEL, Wolfgang. *Derecho Romano*, 9ª. Edición, Ed. Ariel Barcelona, 1991.

MAGLEBY, David B. *Legislación Directa: Grupos de Presión y Efectividad.* Ed. Limusa, México, 1995.

MARQUET Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.* UNAM, México, 1975.

MERINO Huerta, *La democracia pendiente*, México, 1993, pp. 46-52.

NATALE Alberto A. *Derecho Político.* 2ª. Ed. Editorial de Palma Buenos Aires, Argentina, 1998.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos, México*, coed. Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, 409 pp.

NORBERTO Bobbio: *el filósofo y la política (Antología), estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

OROZCO Henríquez, José de J., "Artículo 99", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. ed., tomo II, México, 1997.

PÉREZ Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político.* Ed. Civitas 2ª. Madrid 1997. pp 295-296

PÍA LARA, M. "La Democracia como Proyecto de Identidad Ética". Barcelona: Antropos; México: UAM-I, 1992.

REYES ARAGÓN Manuel. *Democracia y Representación. Dimensiones Subjetivas y Objetivas del Derecho de Sufragio.* España. Derecho Constitucional Universidad Autónoma de Madrid.

SERRA ROJAS Andrés. *Ciencia Política*. 14ª. Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1996, 798 pp

SANTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*, tr. Santiago Sánchez González, México, Alianza, 1991.

TENA RAMÍREZ, F, *Leyes Fundamentales de México 1808-1979*, México, Porrúa S.A., 1987, pp. 682-698.

VALADES, Diego. "La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano", en *la Constitución Reformada*, UNAM., México, 1987..

-*La Constitución Reformada*, México, UNAM, 1987.

VIARIOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD CIVIL. *Coordinadores del Coloquio: Jorge Zermeno Infante (PAN), Miguel González Avelar (PRI), Ricardo Valero (PRD) y Eduardo Guzmán Ortiz (PT). Coordinador de la Publicación Gilberto Rincón Gallardo, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., México, 1995.*

VEGA, Pedro de. "Constitución y democracia" en *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, México, 1983.

a) Diccionarios y Enciclopedias.

BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.) Rivera Avelais, Francisco [et al]. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVIII legislatura, 2ª. Ed. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa S.A., México, 1998.

BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", tercera edición, de Editorial Porrúa, S.A., México, 1992

Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa-ITT, 6ª ed, 1993.

PINA, Rafael De, "Diccionario de Derecho", Porrúa S.A., México, 1984, Pág. 387.

ENCICLOPEDIA OCEANO Filosofía-Derecho, Vol. II, Grupo Editorial Océano, Edición 1995.

c) Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª. Edición, Editorial Porrúa S.A., 2000, 134 pp.

Carta Fundamental de Austria -Ma. Isabel Álvarez Vélaz y Ma. Funcisla Alcón Yustas. Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea (texto y comentarios), Ed. Dykinson, Madrid, España, 1996.-Ley Constitucional de Austria- Págs. 65-139

-*Constitución Política de España*, (texto y comentarios), - Págs. 205-259

-*Constitución Política de Francia*, (texto y comentarios), Págs. 299-330

-*Constitución Política de Irlanda*- (texto y comentarios), Págs. 371-406

-*Constitución Política de la Republica Italiana*- (texto y comentarios), Págs 407-438

-*Constitución Política de Portugal*- (texto y comentarios), Págs. 495-570

-*Constitución Política de Gran Bretaña*- (texto y comentarios), 1996.Págs. 571-603

Constitución Federal de la Confederación Suiza.-SITIOS JURÍDICOS-
www.jus.gov.ar/minjus/ssjyal/biblio/constituciones.html-INDICE
www.estudionuner.com.ar/csuiza.htm

Constitución Federal de Canadá-<http://info.juridicas.unam.mx>.

Constitución Política de Estados Unidos- Maria Sol Martín Reig, El Sistema Estadounidense de Elección Presidencial : Análisis Histórico, Crítico y Propuesta de Reforma Constitucional, Ed. Themis, México, 1993.

Constitución Política de Chihuahua. 2 Revista Hacienda Municipal, Pág. 84 Introdujo el referéndum, reforma de 1993 artículos 73 y 202.

Constitución Política del Estado de México. <http://www.edomex.gob.mx>

Constitución Política del estado de guerrero. [juridicas.unam.mx](http://info.juridicas.unam.mx)-.
CAPITULO UNICO -Artículo 25-
<http://info.juridicas.unam.mx/adprojus/lcg/13/510/26.htm?s=>

Constitución Política del Estado de Jalisco. Unidad editorial. Gobierno de Jalisco. p.p.23-24

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. jurídicas.unam.mx-
CAPITULO III DEL REFERENDUM Y PLEBISCITO ARTICULOS 38 Y 39 -
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1822/40.htm?s=>

Constitución Política del Estado Yucatán. <http://www.yucatan.gob.mx>

Constitución Política del Estado Zacatecas. jurídicas.unam.mx-
CAPITULO TERCERO DEL REFERENDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA
POPULAR- Artículo 47-
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/32/2301/default.htm?s=>

Constituciones de los Estados de la Unión Europea, RUBIO LLORENTE Francisco y
Mariano Daranas Peláez. 1ª. Edición, Ed. Ariel S.A., Barcelona, 1997.

Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, México, 2000, Ed. Porrúa S.A.. 1999

d) Hemerografía

COVIÁN PÉREZ , MIGUEL. *Referéndum Constitucional.* la Jornada. jueves 28 de
Marzo de 1996. *Materia del referéndum,* La Jornada, México, D.F., 28 de marzo de 1996-
www.lajornada.unam.com.mx-

DOMÍNGUEZ Muñoz Felipe de Jesús. *Ensayo sobre la Cláusula de Gobernabilidad en
un Sistema de Partidos Competitivo .* Universidad Latinoamericana , México, 1995,

FERNÁNDEZ VEGA, CARLOS. *soberanía nacional (o el producto de las gallinas)* la
jornada 30 de marzo de 1996.

FLORES B. Imer. *Democracia y Participación: Consideraciones Sobre la
Representación Política.* Ponencia Presentada en el Congreso Internacional de Derecho
Electoral, México, DF., 1994

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Participación Ciudadana como Complemento del
Gobierno Representativo.* Congreso-México. Trife.

HAMDAN, Fauzi. "El referéndum", en Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 4.
México, 1980..

HENRY MILNER. *El Sistema Electoral Canadiense: Un Caso de Estudio,* Traducido
por: José Félix Ulloa, Nombre del archivo: esy_ca, Fecha de creación: 1997/12/02, Fecha
de actualización: 10/20/2000, Actualizado por: José Luis Escutia, Pág. Web.
http://www.acproject.org/main/espanol/es/esy_ca.htm Ficha técnica

MERINO, Mauricio. *La participación Ciudadana en la democracia.* IPE. México, 1999(cuaderno de divulgación de la cultura democrática, número IV).

MEYER Lorenzo. *Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana.* Revista de Estudios Constitucionales.

MIGUEL DARCY de Oliveira y Rajesh Tandon. *el surgimiento de una sociedad civil mundial.* Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol. 1, No. 8, julio de 1996.

NORBERTO Bobbio, *Democracy and Dictatorship,* trad. de Peter Kennealy, University of Minneapolis, Minnesota, 1989.

NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel y José Ibarria González. "¿Referéndum en Materia Fiscal Local?" en revista de Hacienda Municipal, AÑO XVI. Número. 56, Septiembre 1996. Guadalajara, Jalisco.

PAREDES Vargas E. Mario. *Los Oficios de la democracia: Partidos, cultura y participación ciudadana en México.* México, Ponencia . trife, 1997.

PRUD'HOMME, JEAN -FRANÇOIS (1997), *Consulta popular y democracia directa. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática,* 17, México: Instituto Federal Electoral Prud'homme, 1997: 17-23)

PAN y PRD: *urge concretar en una reforma legal el referéndum.* la Jornada, sábado 23 de Marzo de 1996.

RAMÍREZ, Manuel. *El Reforzamiento de la participación Política.* En Revista de Derecho Político. No. 36, 1992, Madrid España.

RUBIO Luis, "¿Transitando a la democracia?". Nexos. Sociedad, ciencia, literatura, número 235, julio de 1997, pp. 47

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *Democracia e Instituciones,* la jornada 22 de marzo de 1996.

SILVA ADAYA Juan Carlos. "*Defensa Integral de los Derechos Políticos Propios de la Democracia Participativa*". México. <http://www.trife.gob.mx/congreso/silva.html>

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "*Viabilidad del Referéndum Constitucional en el Ordenamiento Federal Mexicano* .Congreso Internacional de Derecho Electoral. México/ Director General de Análisis Comparado de la Secretaria de Gobernación. <http://www.trife.gob.mx/congreso/recono.html>

La Jornada 22 de marzo de 1996. Del Sufragio al Referéndum Popular.

c) Documentos .

Diario Oficial de la federación del 4 de diciembre de 1997. donde se incluye como formas de participación ciudadana al referéndum, a la iniciativa popular y al plebiscito; este último, como instrumento ciudadano para incorporar a los habitantes de la ciudad capital en la atención de asuntos trascendentes para la vida pública de la ciudad y mas aún expresarlos en los artículos 46, 67 y 68 del estatuto de gobierno del distrito federal.

Diario de Debates del 6 de octubre de 1977, II. Cámara de Diputados. donde se incorpora el referéndum y la iniciativa popular en la capital del país siendo entonces presidente de la república el Lic. José López Portillo, en donde se expresa que los motivos de la reformas son para vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le afectan, y "se perseguía mejorar la vida política del Distrito Federal introduciendo dos formas de participación ciudadana.

Transitorio del Decreto por el que se reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos publicado en el D.O.F. de fecha 30 de julio de 1999.

Transitorios del Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos publicado en el D.O.F. de fecha 23 de diciembre de 1999.

Diario de los Debates", Año I. No. 4, primer periodo de Sesiones Ordinarias Cámara de Diputados, septiembre 7, 2000. México. "el Partido de Acción Nacional en voz la Diputada Fanny Arellanes Cervantes propuso la siguiente iniciativas de reformas al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados con proyecto de Decreto que adiciona y reforma los artículos 41, 71, 73, 89, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Rutilio Cruz Escandon, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores en la sesión del jueves 16 de noviembre de 2000

Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, del primero de octubre de 1994. por el que se reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua del 28 de septiembre de 1994.

Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí del tres de abril de 1997 por el que se da a conocer la ley de referéndum y plebiscito para el Estado .

e) Internet.

GARDUÑO ROBERTO, "Se va dando solución a los problemas nacionales, señala el mandatario. La economía "está un poco atorada, pero vamos muy bien", considera Fox", La Jornada, México, D.F. 14 de agosto del 2001 - www.lajornada.unam.com.mx-

WOLDENBERG, JOSÉ. Referéndum: virtudes y límites. La Jornada, México, D.F., 27 de marzo de 1996. www.lajornada.unam.com.mx-

Web Site de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal <http://www.asambleadf.gob.mx> Datos consultados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal- leyes Aprobadas. Ley de Participación Ciudadana. Aprobada el 26 de noviembre de 1998 por unanimidad. Pág. web: www.asamblea.gob.mx.

El Reforma -primera plana- 21 de enero 2002 "TROPIEZA LA CONSULTA" http://www.reforma.com/cd_impresa/cj_anteriores/default.asp?Secciones=ciudad&Fechas=020121

Lunes 26 de febrero 2001 La Crónica en su primera plana -HORARIO DE VERANO Con 4.6% de participación, ganó AMLO <http://www.cronica.com.mx/feb/26/pri07.html>-

Lunes 26 de noviembre 2001 la crónica en su primera plana-METRO. Votan a favor del alza al bolceto en consulta de AMLO; se abstuvo el 99 % de empadronados. <http://www.cronica.com.mx/nov/26/ciudad03.html>

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES - Página web http://www.cepc.es/const_UE.htm, INDICE ITALIA - <http://www.cepc.es/italia.rtf> - Traducción del italiano de la Costituzione de la Repubblica italiana, Maggioli Editore 2ª edición, Rimini 1995. Artículo 1, Artículos 48, 56 y 59. - INDICE AUSTRIA* <http://www.cepc.es/austria.rtf> -* Traducción del texto publicado en 1995, (Österreichische Bundesverfassungsgesetze) por el Servicio Federal de Prensa. Cancillería Federal - Dirección de Asuntos, Constitucionales. CONSTITUCIÓN AUSTRIA. (comentarios)