



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

CLAVE: 879309

**EL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA
JURÍDICO MEXICANO**

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADA EN DERECHO

Presenta:

MARÍA PILAR CHÁVEZ PANTOJA

Asesor: Lic. Roberto José Navarro González

Celaya, Guanajuato

Febrero 2013



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.

AGRADECIMIENTOS

A la razón que vino a cambiar el mundo de la manera en que yo lo conocía, mi amor, mi cariño, mi corazón, a mi hermoso hijo Xavier René; a Diego, mi guerrero de luz, mi pasión, mi lucha, mi entrega, mi alma. A mi madre, Pilar Pantoja, y mi padre, Gerardo Chávez, por su apoyo y su amor sin condiciones: que sería de mí sin ustedes. A mis hermanos Paulina y Gerardo, por ser parte de mi vida.

A quienes estuvieron y dejaron una huella en mi vida: aquí siguen donde quiera que estén. A todas esas personas que me han enseñado algo, por representar el espíritu del aprendizaje. A mis amigos incondicionales por estar ahí, por creer en mí; en especial a ti Cin por tu invaluable ayuda y tus observaciones. A mis maestros por sus aportaciones, por despejar mis dudas o por causarme más; en especial a usted Don Roberto Navarro y a Don Paco Gutiérrez Negrete.

Gracias Coco, por tu amor y apoyo, por caminar junto a mí, por creer en mí y por ser la mitad de los más bellos regalos que me dio la vida, paz y buenos tiempos: te amo. No puedo dejar de dar gracias a la vida que me ha dado tanto y tampoco quiero dejar de dar gracias a Dios por ser lo que es y por estar como ha estado. ¿Qué sería yo sin las circunstancias que me han llevado a estar hoy aquí? Gracias.

María

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. EL REFERÉNDUM

1.1	Concepto de Referéndum	1
1.2	Concepto Jurídico del Referéndum	2
1.3	Clasificación del Referéndum	3
1.3.1	Con relación a sus efectos	3
	a. Constitutivo	3
	b. Modificativo	3
	c. Abrogativo	4
1.3.2	Con relación al objeto	4
	a. Legislativo	4
	b. Gubernativo	4
	c. Administrativo	4
	d. Constituyente	4
	e. Jurisdiccional	4
1.3.3	Por su Naturaleza Jurídica	4
	a. Obligatorio	4
	b. Facultativo	5
1.3.4	En cuanto a la Oportunidad de su Realización	5
	a. Consultivo o ante lege	5
	b. Facultativo o post lege	5
1.4	Naturaleza Jurídica del Referéndum	5

1.5	El Referéndum en el Mundo	6
1.5.1	Canadá	6
1.5.2	Estados Unidos	11
1.5.3	Francia	13
1.5.4	Gran Bretaña	17
1.5.5	Suiza	20

CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA

2.1	Concepto de Democracia	24
2.2	Tipos de Democracia	24
2.2.1	Concepto de Democracia Semidirecta	25
2.2.1.1	Antecedentes históricos de la Democracia Semidirecta	25
2.2.1.2	Instrumentos de la Democracia Semidirecta	26
2.2.1.3	Ventajas de la Democracia Directa y Semidirecta	36
2.2.1.4	Argumentos a favor de la Democracia Semidirecta	37
2.2.1.5	Argumentos en contra de la Democracia Directa y Semidirecta	40
2.2.2	Concepto de Democracia Representativa	43
2.2.2.1	Ventajas de la Democracia Representativa	46
2.2.3	Concepto de Democracia Directa ó Deliberativa	47
2.3	Democracia en México	48

CAPÍTULO 3. SOBERANÍA

3.1	Concepto de Soberanía	50
3.1.1	Antecedentes históricos de la Soberanía	50
3.2	Estado Soberano	51
3.3	Soberanía Popular	53
3.4	Soberanía Nacional	55
3.5	Perspectiva Política y Jurídica de la Soberanía	56
3.6	Dimensiones de la Soberanía	57
3.6.1	Dimensión Interna	57
3.6.2	Dimensión externa	58
3.7	La Soberanía como fundamento del Poder Constituyente	59
3.8	La Soberanía en la actualidad	62

CAPÍTULO 4. LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

4.1	Concepto de Cultura	64
4.2	Concepto de Política	64
4.3	Concepto de Cultura Política	65
4.3.1	Tipos de Cultura Política	66
4.3.2	Los componentes de la Cultura Política Democrática	67

4.3.2.1	Ciudadanía	68
4.3.2.2	Participación	69
4.3.2.3	Sociedad abierta, activa y deliberativa	69
4.3.2.4	Secularización	70
4.3.2.5	Competencia o eficacia cívica	71
4.3.2.6	Legalidad	72
4.3.2.7	Pluralidad	73
4.3.2.8	La cooperación con los conciudadanos	74
4.3.2.9	Una autoridad políticamente responsable	74

CAPÍTULO 5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

5.1	Concepto de Participación	76
5.2	Representación Política y Participación ciudadana	78
5.2.1	La representación democrática a través de la participación ciudadana: los partidos políticos	82
5.3	Los cauces de la participación ciudadana	85
5.4	Participación ciudadana y Gobierno	88
5.5	Los valores de la participación democrática	91
5.5.1	Responsabilidad	93
5.5.2	Democracia	93
5.5.3	Solidaridad	94

CAPÍTULO 6. EL REFERÉNDUM Y LA CONSTITUCIÓN

6.1	Artículo que faculta el Referéndum	96
6.2	Límites al artículo 39 constitucional	97
6.3	Concepto de Constitucionalidad	101
	6.3.1 Metaconstitucionalidad	101
6.4	Bovarismo Jurídico	103

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo encuentra su finalidad en dar respuesta a si debería existir el Referéndum en el Sistema Jurídico Mexicano. Implícita en la Constitución encontramos la facultad inalienable del pueblo mexicano para cambiar en todo tiempo su forma de gobierno pero no se encuentra la forma de manera de llevar a cabo, ni siquiera el mecanismo necesario para dar cabida a la posibilidad de que el pueblo de su opinión para reformar o adicionar su Constitución.

El referéndum es el mecanismo de democracia semidirecta por antonomasia y, como cualquier mecanismo de consulta popular, implica participar e incidir en las decisiones políticas del país pues, si bien, carecemos de una regulación en el sentido del antes mencionado mecanismo como país, también carecemos históricamente, como pueblo soberano, del interés de tener una participación activa, crítica y responsable de nuestro desarrollo y devenir, en gran parte porque al gobierno un pueblo culto y participativo, más bien, parece estorbarle.

La situación problemática de esta tesis, reside en la carencia de la democracia semidirecta, a través de un mecanismo que permita al pueblo tomar decisiones sobre asuntos relevantes de la vida política – jurídica del país, pues parece que la democracia representativa en México hace mucho tiempo que parece haber obviado al pueblo como protagonista de los acontecimientos

cotidianos y trascendentales pero, al mismo tiempo, es importante no soslayar que el mismo pueblo mexicano se ha omitido como actor principal de las decisiones tomadas por sus representantes por no haber sido capaz de encarar la responsabilidad que constituye vivir dentro de una democracia y pertenecer a un Estado soberano. Ya ni qué decir del hecho de detentar un poder cuyos alcances ignora, al parecer, por voluntad.

El Referéndum en el Sistema Jurídico Mexicano

CAPÍTULO

PRIMERO

EL REFERÉNDUM

María Pilar Chávez Pantoja

1. EL REFERÉNDUM

1.1 CONCEPTO DE REFERÉNDUM

Referéndum (Del latín *referéndum*, gerundio de *referre*) Acto de someter en consulta al voto popular directo, para su ratificación o no, una cuestión política o constitucional, un proyecto de ley o tratado, etc.¹

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

Según el diccionario de Derecho de Rafael Pina, “es la institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. El referéndum es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada

¹ READER'S DIGEST MÉXICO. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO TOMO X.
10ª edición. Ed. Reader's Digest México. 1978. p. 3175

al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos.”²

1.2 CONCEPTO JURÍDICO DEL REFERÉNDUM

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero ad referendum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Por regla general, se exige que un porcentaje determinado de los votantes firme la solicitud que permita un referéndum. El referéndum como opción se origina cuando un organismo legislativo desea pedir a una mayoría específica del electorado que acepte una medida antes de que se haga oficial. Los llamados referendos estatutarios y constitucionales son también considerados

² DE PINA VARA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 32ª ed. Ed. Porrúa. México, 2003. p. 435.

necesarios por algunos gobiernos como parte de los procedimientos de validación de algunas medidas, tales son bonos, impuestos, o enmiendas constitucionales. Ambos referendos suelen exigir algo más que la mayoría simple para ser aprobados. Estos referendos al igual que la iniciativa, modalidad por la que los electores pueden iniciar leyes específicas a través de una petición, son formas de hacer participar al electorado de un modo directo en los procesos legislativos de los gobiernos.

En este sentido, podríamos señalar que el referéndum realiza en función del sufragio por virtud del cual éste interviene en la adopción definitiva de las leyes ejerciendo como una especie de prerrogativa de veto y de sanción análoga en su alcance a la que es corriente atribuir a los jefes de Estado constitucionales.

1.3 CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM

1.3.1 “CON RELACIÓN A SUS EFECTOS

a. Constitutivo: Confiere existencia

b. Modificativo: Altera el acto sometido a consideración

- c. **Abrogativo:** Pone fin al acto que haya sido sometido a consideración del cuerpo electoral.

1.3.2 CON RELACIÓN AL OBJETO

- a. **Legislativo:** Si se trata de promulgación de leyes
- b. **Gubernativo:** Si se trata de un asunto del Poder Ejecutivo
- c. **Administrativo:** Si se refiere a un asunto de la administración
- d. **Constituyente:** Si se trata de una cuestión de la Constitución
- e. **Jurisdiccional:** Si se trata de un asunto del Poder Judicial

Según sea la materia sobre la que verse el acto sometido a consideración del pueblo.

1.3.3 POR SU NATURALEZA JURÍDICA

- a. **Obligatorio:** Si está impuesto por la Constitución o la ley

- b. Facultativo:** Si que librado a la iniciativa de una autoridad determinada o del cuerpo electoral mismo.

1.3.4 EN CUANTO A LA OPORTUNIDAD DE SU REALIZACIÓN

- a. Consultivo o ante lege:** Cuando la consulta al cuerpo electoral se realiza previamente para conocer su opinión sobre la procedencia o no del acto en consideración.
- b. Ratificativo o post lege:** Cuando la consulta al cuerpo electoral se hace con posterioridad a la aprobación de la medida adoptada, pero antes de entrar en vigencia”.³

1.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL REFERÉNDUM

Se discute si el referéndum constituye un acto de ratificación, un acto de aprobación o un acto de decisión. En general, la doctrina se orienta por la solución indicada en tercer lugar. Yo pienso que es de esta manera pues, en estricto sentido, el aprobar o ratificar o el no hacerlo es una decisión; en este caso, sometida al cuerpo electoral.

³ VÁZQUEZ ALFARO, JOSÉ LUIS. MEMORIA DEL III CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Universidad Nacional Autónoma de México, Investigaciones Jurídicas. España. 1999 p.p. 368

1.5 EL REFERÉNDUM EN EL MUNDO

Muchos países han recurrido a mecanismos de consulta directa pero, a excepción de Suiza y de algunos estados de los Estados Unidos, pocas comunidades políticas los han integrado como procedimiento normal del proceso legislativo⁴.

1.5.1 CANADÁ

“El sistema político canadiense, con su tradición británica, coloca a la noción de representación política en un lugar privilegiado. El parlamentarismo y la función de los legisladores asumen un papel casi mítico en la legitimación de las instituciones políticas canadienses. La flexibilidad con la que se puede hacer uso de elecciones generales por medio de la moción de censura votada por el Parlamento, o por la disolución de la Legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas populares en torno a una cuestión específica.

Sin embargo, muchas veces en la historia canadiense hubo voces que llamaron al uso de instrumentos de consulta directa. Tres veces el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta

⁴ PRUD'HOMME, JEAN FRANÇOIS. CONSULTA POPULAR Y DEMOCRACIA DIRECTA. Instituto Federal Electoral. México, 1997. p. 29

nacional. Las diez provincias también hicieron uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha usado con más frecuencia.

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, aún 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.

En 1898, el gobierno de Sir Wilfrid Laurier, para cumplir con una promesa electoral, promulgó el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición. Esta ley adaptó las disposiciones generales de las Ley Electoral de Canadá. La votación a nivel nacional, en la cual participó 45 por ciento del electorado, arrojó un saldo de apenas 51 por ciento a favor de la medida. Las provincias angloparlantes aprobaron la propuesta con más del 60 por ciento mientras que Québec la rechazó con más de 80 por ciento. Ante tal situación, el gobierno federal prefirió la inacción y transfirió el problema a los gobiernos provinciales. Los resultados de esta consulta pusieron en evidencia el problema que suscita el acentuado regionalismo canadiense, que tiende a expresar tendencias opuestas en las

consultas nacionales, debilitando los efectos legitimadores del mecanismo.

En 1942, el primer ministro Mackenzie King llamó a referéndum para liberar a su gobierno de la promesa electoral de no usar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir a ultramar.

En 1992, los acuerdos constitucionales de Charlottetown entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los representantes de las naciones indígenas fueron sometidos a la aprobación de la ciudadanía canadiense en su conjunto. Los plazos estuvieron definidos por la existencia previa de un emplazamiento a referéndum provincial en Quebec para octubre de 1992, a más tardar. El gobierno federal del primer ministro Mulroney votó la Ley del Referéndum de 1992. El 22 de octubre de ese año, el electorado canadiense votó la propuesta del gobierno federal mientras que los quebequenses se pronunciaron por separado sobre la misma propuesta que, al final, fue rechazada por 54.2 por ciento de los votantes.

La Ley de Referéndum de 1992 contempla los aspectos siguientes:

- a) El gobierno puede llamar a referéndum sobre los aspectos constitucionales que le parecen pertinentes. La propuesta

puede contener una o varias preguntas. La consulta puede aplicarse al conjunto del territorio nacional o al número de provincias que decida el gobierno.

- b) La pregunta es formulada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas que tienen, por supuesto, la facultad de enmendarla.
- c) La consulta popular no puede coincidir con una elección general. Tampoco puede realizarse más de 45 días después de su anuncio.
- d) Los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5,000 dólares en la campaña. En ese caso, tiene que declarar sus ingresos y gastos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración. Existe un límite de gasto para los comités, el cual está determinado en función del número de inscritos en las listas de los distritos en los cuales operan.
- e) Hay tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónicos, el cual se distribuye de manera equivalente entre los partidarios de ambas opciones. La repartición del tiempo está a cargo de un árbitro de la teledifusión, nombrado por el gobierno.

El estudio de la aplicación de mecanismos de consulta directa en Canadá no está completo si no se comenta la Ley de Referéndum de la Provincia de Québec de 1978. Elaborada por la votación sobre el futuro constitucional de la provincia de 1980, esta ley es la más completa en la materia. Sus principales elementos son:

- a) El proceso está controlado por un Consejo, el cual es el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta gubernamental y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.
- b) El Poder Ejecutivo formula la pregunta del plebiscito, pero ésta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad de proponer enmiendas.
- c) Los defensores de ambas opciones deben agruparse en dos comités, los cuales concentran a los partidarios de las opciones encontradas.
- d) Los gastos totales para promover ambas opciones están sometidos a los límites mencionados anteriormente.

La experiencia de consulta directa en la vida política nacional canadiense ha sido limitada. Sus resultados no han logrado reducir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional.

Más que resolver problemas, estas consultas abrieron o cerraron espacios de negociación política. La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político”.⁵

1.5.2 ESTADOS UNIDOS

“El origen del uso del referéndum en Estados Unidos se remonta al inicio de su vida política independiente. 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.

A finales del siglo pasado, bajo el impulso del movimiento populista de los “progresistas”, Dakota del Sur, Utah y Oregon introdujeron la fórmula de la iniciativa popular para enmendar sus constituciones y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, diecinueve estados más adoptaron este procedimiento. En 1959, otros cuatro estados se sumaron a los anteriores. La democracia semidirecta se volvió un rasgo permanente de la vida política estadounidense, especialmente al oeste del país.

⁵ **IBIDEM** p.p 29 - 33

De manera general, recurrir a métodos de democracia semidirecta no ha dado lugar a la adopción de medidas radicales o perjudiciales para las minorías. Su existencia tendió, más bien, a influir sobre las legislaturas y a producir consensos más sólidos.

Bien implantados a nivel local y estatal, los mecanismos de la democracia semidirecta han sido discutidos pero nunca adoptados a nivel nacional. La idea misma de la participación del pueblo en el proceso legislativo va en contra de la visión de la democracia sostenida por los “padres fundadores” de la Constitución.

Un balance general de la democracia semidirecta en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia semidirecta parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.

Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes. Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, sí han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal, en el país.

En el ámbito nacional, los efectos de la eventual adopción de métodos de la democracia semidirecta van más allá de los problemas mencionados por los especialistas en términos de eficiencia democrática. Lo que estaría en juego con la aplicación de cualquiera de estos métodos es el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como lo muestran sus aplicaciones en otros regímenes presidenciales”.⁶

1.5.3 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, 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.

Se apoderó la práctica durante la “Tercera República”, pero se recuperó en 1945, cuando el general De Gaulle fue jefe del

⁶ **IBIDEM** p.p 33 - 38

gobierno provisional y tres referéndums llevaron a adoptar la Constitución de la “Cuarta República”. Este periodo constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El regreso de De Gaulle al poder, en 1958, y el advenimiento de la “Quinta República” señalaron el regreso de la consulta popular a Francia. La aprobación de la Constitución de la “Quinta República”; la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia; los Acuerdos de Veían; la elección del presidente por sufragio universal; la creación de regiones y la reforma del Senado; el ingreso de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea, y los acuerdos de Maastricht, fueron todos temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.

El Presidente de Gaulle consultó cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder. Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en los últimos años de gobierno este instrumento ha sido muy poco utilizado.

El artículo 11 de la Constitución de 1958 permite al presidente de la República consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento, para la adopción de medidas legislativas. Formalmente, la iniciativa pertenece al primer ministro o las dos cámaras de la Asamblea Legislativa. En la práctica, las consultas populares de la “Quinta República” han sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente.

Este último puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o la ratificación de tratados. Los resultados de las consultas tienen carácter obligatorio: el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los quince días posteriores a la votación, como cualquier ley votada en el Parlamento. Las interpretaciones jurídicas actuales tienden a descalificar el procedimiento como mecanismo de revisión constitucional.

En los hechos, el instrumento de la consulta directa durante la “Quinta República” se asocia con la figura del presidente De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. A parte de los argumentos tradicionales a favor del referéndum, hay aspectos de la vida política francesa de la época que explican su uso por parte del jefe del Ejecutivo:

- a) La consulta directa crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas de la “Cuarta República”.
- b) Este mecanismo de participación permite el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
- c) El vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De

hecho, es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder: el plebiscito se transforma en voto de confianza, para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones.

- d) De Gaulle lo utilizó para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición: fue una manera de arreglar cuentas con la élite política tradicional y reacomodar desde arriba las reglas del juego político.
- e) En el caso de las decisiones de política internacional, la consulta directa sirvió para consolidar la posición diplomática de Francia e incrementar su prestigio.

Con la sola excepción del último punto, las razones que justifican políticamente el recurso del referéndum presidencial en Francia han perdido su validez. Resulta paradójico que el presidente De Gaulle haya tenido que renunciar al poder después de que una propuesta suya fue derrotada en una consulta directa. Mientras tanto, las instituciones de la “Quinta República”, incluida la Presidencia, se han consolidado y las fuerzas políticas se han reorganizado en torno a entidades bien definidas.

Una interpretación jurídica estricta de los usos del referéndum bajo la presidencia de De Gaulle pone en evidencia la ilegalidad del procedimiento: al contrario de lo que prevé la ley, la iniciativa que

provenir de las instancias legislativas y no del Ejecutivo, además de que existe una gran imprecisión en cuanto a los temas que deben ser sometidos a la aprobación pública. Esto pone en evidencia las funciones esencialmente políticas del instrumento plebiscitario en Francia.

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 eludir al Poder Legislativo. Más bien, la última vez que se utilizó la consulta popular, en julio de 1992, fue 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 la izquierda”.⁷

1.5.4 GRAN BRETAÑA

“La experiencia británica en materia de consulta directa es limitada. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.

⁷ **IBIDEM** p.p 38 - 42

Durante todo el siglo pasado, 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. 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. Lo mismo ocurre respecto de los cines y los pubs⁸ los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en 1973, el *home rule*⁹ fue llevado a votación en Irlanda del Norte y pronto se hará lo mismo con la devolución de poderes en Escocia.

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 preeuropeo de los jefes de los partidos políticos. Antes, en 1970, Wilson, Head y Thorpe rechazaron la idea de la consulta directa aduciendo que las decisiones correspondían al Parlamento dado

⁸ Término inglés que significa **bar o tasca**.

⁹ Término inglés que quiere decir **soberanía, autonomía o gobierno autónomo**.

que, en la tradición británica, las elecciones generales tienen una dimensión plebiscitaria.

Sin embargo, en 1972 el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista votó, por una escasa mayoría, a favor de una consulta nacional sobre la adhesión a la Comunidad. En la campaña 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.

En marzo de 1975 el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas directas ante el Parlamento, que constituyó una especie de paréntesis con respecto a la vida política ordinaria. Así, la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas a favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónica. Finalmente, la campaña duró tres semanas y el “sí” ganó con más de 67% de los sufragios.

Las modalidades de utilización de la consulta directa en Gran Bretaña dejan ver su condición de excepcionalidad. En efecto, ante

un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir el gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un periodo limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Por otro lado, muestra hacia afuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo”.¹⁰

1.5.5 SUIZA

“La noción de referéndum se relaciona habitualmente, de manera empírica, con el sistema político suizo. Esta asociación se explica por la frecuencia con la que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de los más de 500 referéndums nacionales que habían sido realizados hasta 1978, 297 fueron llevados a cabo en Suiza.

La tradición de democracia semidirecta de los suizos se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, reinauguró la tradición. Luego, entre 1830 y 1840, y con la “regeneración liberal”, la mayoría de los cantones adoptó la

¹⁰ **IBIDEM** p.p 41 - 42

costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En 1848, otra Constitución federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el referéndum obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución federal. A partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de 1981 fue posible usarlas, también, para enmiendas parciales.

Existen dos tipos de referéndum en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto. Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o el Gobierno: en este sentido, el referéndum en Suiza no es un instrumento de gobierno central. Por eso sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de ley.

Todos los cambios a la Constitución federal, así como los tratados internacionales que suponen el ingreso a una organización internacional, tienen que ser sometidos al veredicto popular. En

ambos casos, la aprobación requiere de una doble mayoría: la de los sufragios expresados y la de los cantones.

El referéndum opcional se aplica a todas las leyes y decretos promulgados por el gobierno federal. Una petición formulada por 50,000 ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo de 90 días después de la publicación de la ley. Si hay referéndum, dicha ley entra en vigor solamente si consigue la aprobación de la mayoría de los votantes. En el caso de los decretos, existe un margen de protección: si su vigencia no excede de un año no son sujetos de referéndum; en caso contrario, después de un año de aplicación tienen que llevarse a referéndum.

Las iniciativas populares se usan únicamente para el cambio constitucional; los ciudadanos no pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de leyes ordinarias o de decretos. Esta prohibición orienta la acción legislativa de los ciudadanos hacia el cambio de la Constitución. Las normas de formulación de las iniciativas requieren la recabación de 100,000 firmas, durante un periodo que no puede exceder de 18 meses, y los promotores de éstas son responsables de formular el contenido de las modificaciones que se sugieren. Como en el caso del referéndum constitucional, la aprobación requiere una doble mayoría, la de los votantes y la de los cantones.

En cuanto a los resultados, éstos varían en función del tipo de consulta. La votación sobre propuestas del gobierno en referéndums constitucionales ha sido generalmente positiva, mientras que la votación en referéndums opcionales solicitados por el pueblo ha sido más negativa que positiva. Esta tendencia revela que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue controlada por los legisladores electos. Ahora bien, la existencia de estos recursos influye, sin duda, de manera preventiva sobre la acción legislativa de los representantes electos y conduce a la búsqueda de consensos más sólidos.

La proporcionalidad del sistema electoral hace que sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima. Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por esto 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”.¹¹

¹¹ **IBIDEM** p.p. 42 - 45

El Referéndum en el Sistema Jurídico Mexicano

CAPÍTULO

SEGUNDO

DEMOCRACIA

María Pilar Chávez Pantoja

2. DEMOCRACIA

2.1 CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Etimológicamente, por democracia se entiende “el poder del pueblo (*demos*, pueblo y *kratos*, autoridad)”.¹²

El término democracia, se ha convertido en un concepto tan universal y, según algunas teorías, tan lejana de su forma primigenia que el que utilizaré es una conjunción de varios. Democracia, es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto, la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social

¹² BURGOA ORIHUELA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 9ª edición. Ed. Porrúa. México, 1994. p. 472.

en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

2.2 TIPOS DE DEMOCRACIA

Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último, hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos de consulta popular. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios.

2.2.1 CONCEPTO DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA O PARTICIPATIVA

La democracia semidirecta, es aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia

directa con la idea de la democracia representativa. Se consagra, de este modo, el derecho de la ciudadanía a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado.

2.2.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La democracia semidirecta está asociada a las primeras formas de vida democrática. Los ciudadanos griegos, reunidos en asambleas deliberativas, tomaban públicamente las decisiones que afectaban el devenir de la comunidad. Esta imagen idílica de la democracia es la referencia constante y añorada de los ensayistas de la modernidad y es la que Rousseau tuvo presente cuando elaboró su concepción de democracia.

Este ejercicio de la democracia semidirecta supone la existencia de una comunidad en la cual, en las relaciones entre los integrantes, predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto.

Cuando se habla de democracia semidirecta, se está hablando de Atenas, en ella nació y se practicó este sistema de gobierno. El ateniense de entonces vivía en un territorio bastante pequeño, podía andarlo y conocerlo todo: la población constituida

por la ciudadanía, era igualmente pequeña, donde los esclavos, en mayor número, no eran considerados como ciudadanos. El ateniense era el estudioso que podía hablar diariamente con los filósofos; escuchar a sus gobernantes; asistir al teatro y discutir la política en la plaza pública; era perito en derecho internacional y así opinaba sobre la guerra y la paz; era legislador y también juez o gobernante; podía alternar su condición de gobernante y gobernado; pagaba impuestos; era poeta y soldado; y estudiaba la política al igual que recitaba los poemas de Homero.

Esta era la condición del hombre y la geografía pequeña que va a impulsar un sistema de gobierno que luego sería imitado en sus principios; más no en su práctica directa, porque la amplitud de los Estados modernos lo imposibilitan, tanto en la extensión de sus territorios, como también por la población cada vez mayores de que hoy se componen.

“La Atenas de Pericles no superó su población de 300 mil habitantes en un área de 2.500 kilómetros cuadrados. Donde el ciudadano se reunía en asamblea para votar las leyes, nombrar a los magistrados principales y decidir en calidad de jueces; ejerciendo, de esta manera, sus derechos políticos directamente. Pero es de notar que en la antigüedad la igualdad civil y política estaba encerrada en límites bastante estrechos, ya que existían hombres libres, los que ejercían los derechos, y la esclavitud, privada de todos los derechos y considerados como cosas.

El ciudadano, por el sólo hecho de serlo, llevaba en sí la obligación de participar en la vida pública de acuerdo con las aptitudes de cada uno. En este sentido se concebía la democracia como ejercicio de la soberanía por los ciudadanos libres e iguales bajo la égida de la ley, que protegía a unos ciudadanos de los otros y defiende también los derechos de los individuos contra el poderío del Estado y los intereses del Estado contra los excesos del individualismo.

Si la democracia semidirecta se ejerció en la antigüedad como un derecho exclusivo de una clase, hoy la conciencia del hombre ha cambiado y quienes eran esclavos dejaron de serlo desde que la democracia tiene sus títulos en la idea de libertad, igualdad y fraternidad cristiana. Y desde el siglo XVII no ha cesado de ser proclamado el principio de la libertad en una forma u otra contra toda diferencia, así sea de raza, color u opinión, y fundando sobre esta entidad la igualdad de derechos. En que el hombre actual es un individuo con plena actividad en el ejercicio de sus derechos políticos; mientras la antigua democracia era un gobierno de clase en cuanto eran pocos los que ejercitaban aquellos derechos. La moderna ha sentado sus principios considerando como instrumento propio y medio indispensable para su actuación, el sufragio universal, que viene a ser el punto de partida de la democracia representativa.

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia semidirecta, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios.

A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus acciones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía. En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acaba de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.

Con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente: el referéndum apareció como la forma más “democrática” de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En Suiza, esta práctica difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.

De una manera u otra, la consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia dentro (cambio constitucional) o hacia fuera (declaración de independencia). Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia semidirecta fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas, así como problemas de

dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia semidirecta”.¹³

2.2.1.2 INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

“Hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional, había sido utilizado más de 500 veces, 217 sólo en el caso de Suiza.

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia semidirecta en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato”.¹⁴

“Farley distingue entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada por el mismo pueblo”.¹⁵

¹³ PRUD’HOMME op. cit. p.p. 11 - 15

¹⁴ IBIDEM p. 24

¹⁵ FARLEY. Citado por PRUD’HOMME op. cit. p.p. 24 - 26

“Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de referéndum aparece más tarde, a finales del siglo XIX, aunque ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referendum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.

Estos mismos autores identifican tres instrumentos de la democracia semidirecta. La revocación de mandato, que es la menos utilizada, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado”.¹⁶

“Thomas Cronin propone una clasificación similar de los mecanismos de la democracia semidirecta. La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una

¹⁶ BUTTLER y RANNEY. Citados por PRUD'HOMME op. cit. p.p. 25

modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos; se distingue del proceso de *impeachment*¹⁷ en que se trata, únicamente, de un juicio político sin implicaciones legales”.¹⁸

De los tres o cuatro mecanismos mencionados con mayor frecuencia por los especialistas, las distintas modalidades del referéndum son las de mayor interés.

“Buttler y Ranney establecen la tipología siguiente:

- a) **El referéndum controlado por el gobierno:** En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la

¹⁷ Término inglés que significa **acusación**.

¹⁸ **CRONIN, THOMAS**. Citado por **PRUD'HOMME** op. cit. p.p. 25

pregunta. Así mismo, ejercen la facultad de decidir cual es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

b) **El referéndum por vía de petición popular:** En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos, la o las leyes tiene que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

c) **El referéndum exigido por la constitución:** En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por el gobierno sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tiene la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido pero el referéndum obligatorio decide si se incorpora o no a la Constitución.

d) **La iniciativa popular:** Los votantes pueden formular una petición para obligar que ciertas medidas no contempladas en al agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la

aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga”.¹⁹

“Cada tipo de referéndum tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular. El primer tipo de ellos es el más común. La ventaja para el gobierno reside, en este caso, en que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son indicativos lo que les permite ampliar sus límites de actuación política.

Los otros tipos de referéndum involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes; confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

Hay aspectos técnicos que influyen sobre los tipos de referéndum. En el caso de los tres últimos tipos, la mayoría que se establezca puede agilizar o entorpecer el proceso legislativo. Del mismo modo, cuando la consulta se origina en una petición popular, el número de firmas necesarias y el plazo permitido para su

¹⁹ BUTTLER y RANNEY. Citados por PRUD'HOMME op. cit. p.p. 26 - 27

recolección afectan las posibilidades de utilización de este mecanismo.

Las condiciones de competencia resultan también importantes y varían de un país a otro: la organización de los partidarios de las distintas opciones, las condiciones de financiamiento de las campañas, la participación del gobierno en ellas, el acceso a los medios de comunicación, la duración de la actividad proselitista y los requisitos de inscripción de los votantes, son todos elementos que hay que considerar en la evaluación de los referéndum”.²⁰

2.2.1.3 VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA

“Las ventajas de estas formas de democracia son:

- a. Expresar de manera pura los intereses individuales
- b. Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos
- c. Incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión

²⁰ **IBIDEM.** p.p. 27 - 28

- d. Reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias
- e. Incrementar la participación ciudadana

Detrás de esta discusión está el problema de la legitimidad en la toma de decisiones públicas. Se parte del principio de que las decisiones gubernamentales deben ser lo más legítimas posible y que los mecanismos que permiten llegar a ellas tienen que ser aceptados como válidos²¹.

2.2.1.4 ARGUMENTOS A FAVOR DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Aquí, se enlistan los principales argumentos que han sido utilizados para apoyar el uso de mecanismos de consulta popular:

- a. “Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidista. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a *impasses*²² legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en

²¹ **IBIDEM.** p. 48

²² Palabra de origen galés que significa **punto muerto** ó **atasco**.

la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

- b. Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los procesos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.
- c. Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficiencia del ciudadano. Contribuyen a la educación y la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.
- d. En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.
- e. Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.
- f. Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opinión determinada.

g. Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia semidirecta ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas”²³.

“Los argumentos a favor de la implementación de los métodos de democracia semidirecta como es el referéndum, son los siguientes:

- La democracia tiene que ser dinámica en sus formas y procedimientos.
- La noción de autogobierno debe incluir la participación directa de los ciudadanos.
- La democracia semidirecta favorece la responsabilidad ciudadana.
- El electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de las leyes.
- Los mecanismos de la democracia semidirecta alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación masiva.
- Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.

²³ IDEM. P. 48

- Propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
- Su buen funcionamiento en varios estados, durante más de tres generaciones, y su aplicación en varias otras naciones, abogan a favor de que se utilice a nivel nacional en el país”.²⁴

2.2.1.5 ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA

Los argumentos en contra son los que señalan con énfasis el debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de estos tipos de democracia:

- a. “Los instrumentos de la democracia semidirecta debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.
- b. El carácter dicotómico de la decisión derivada del referéndum alienta la polarización de las oposiciones políticas y lleva a la toma de decisiones forzadas.

²⁴ **IBIDEM.** p.p. 35 - 36

- c. Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia semidirecta, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.
- d. El principio de la mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.
- e. La interpretación de los resultados plantea los problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.
- f. Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes”.²⁵

De todos estos argumentos a favor y en contra de la democracia semidirecta, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto a favor como en sentido adverso. Así, el argumento en contra de la

²⁵ **IBIDEM.** p.p. 48 - 49

monopolización de los mecanismos de toma de decisiones a favor de los grandes grupos de intereses ha servido para que esos mismos grupos pudieran encontrar vías más controlables de acceso a la decisión pública, sobre todo cuando no existen límites a los gastos de campaña en procesos de consulta directa.

Así mismo, los detractores de los mecanismos de la democracia semidirecta argumentan que:

- “La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones de debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- Presentar opciones excluyentes alimenta la división y la polarización de la nación.
- Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.
- Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos.
- Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para

rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.

- La fragmentación étnica, geográfica, profesional, se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa: no hay lugar para el compromiso.
- Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local”.²⁶

2.2.2 CONCEPTO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia representativa aparece como el producto de los procesos de emancipación popular que ocurrieron en Occidente a partir de la Ilustración. Más allá de consideraciones vinculadas al mantenimiento del poder de ciertos grupos sociales, su instrumentación corresponde a la gestión democrática de sociedades complejas que abarcan amplias extensiones geográficas.

²⁶ **IBIDEM.** p.p. 36 - 37

Cuando la soberanía está en manos del pueblo, se está en una democracia, y el pueblo acude a las urnas electorales para depositar su voto, para darle toda su confianza a esos legisladores y gobernantes que brotarán de esa tarjeta en que han puesto todas sus esperanzas.

La democracia representativa actual, tiene hoy la ventaja que le da la numerosa población, de que en ella siempre habrán hombres capaces para desempeñar las funciones públicas, además, tenemos la educación transformada en un servicio público y controlada por el Estado para que en ella se formen hombres capaces. También es una gran ventaja la difusión de las ideas mediante los medios modernos de la prensa, la radio, la televisión, el cine, Internet y la comunicación satelital; todo esto constituye una gran escuela donde se preparan los hombres ductores del Estado. Todo lo cual es una gran ventaja para la democracia representativa donde se lleva al poder a una clase de hombres, cuyos conocimientos impulsan el desenvolvimiento de las instituciones gubernamentales; esto no quiere decir que sean por ello infalibles, pero siempre existe la posibilidad de llevar hombres nuevos al poder, y es ésta otra de las grandes conquistas de la democracia.

En las democracias antiguas la Asamblea del pueblo votaba directamente las leyes con el concurso más o menos importante de los magistrados, esto es lo que se llama democracia directa. En las democracias modernas, las leyes son más bien obra de las

asambleas representativas designadas por elecciones; esto es lo que se llama democracia representativa.

“La democracia representativa es la forma que siempre ha tenido la democracia, ya que aún cuando el pueblo ateniense se volcara en la plaza pública, nunca fue todo, y siempre existió la representación de las mujeres, los ancianos imposibilitados, los niños y los incapaces jurídicamente; en las asambleas siempre se impuso la mayoría, lo cual hacía disminuir el número de los votantes; por la cual, la mayoría representaba a la Asamblea, quien a su vez era la minoría que representaba la totalidad. Por eso la democracia representativa es una versión perfeccionada de la democracia semidirecta. En la democracia representativa, el ciudadano ya no es el simple súbdito sumiso, aquí es el hombre que reflexiona sobre cosas públicas al igual que lo hacía el ateniense; y esta reflexión le permite reaccionar y distinguir, para así elevarse y llegar a una concepción del interés general y poder organizar las instituciones del Estado.

Las ceremonias oficiales del Estado producen efectos jurídicos. Las ceremonias principales de la democracia representativa son las elecciones populares y las deliberaciones de las asambleas, y así, la Cámara del Senado y la Cámara de Diputados forman la ley, y el Jefe del Estado la promulga, por la que hay unidad de operación. Por esto, toda ley se adopta en nombre del Estado y se aplica, también, en el mismo nombre. Todo juicio de un tribunal, sin distingo de categorías, se emite en nombre del

Estado, y por ello, cada uno de los actos que constituyen el procedimiento, vale por sí mismo, porque es jurídico y tiene aprobación de la representación y por ende de los representados, lo cual les da carácter de legítimo frente a todo.

Aunque, en última instancia, los efectos de la democracia semidirecta dependen del sistema político considerado, existe un amplio debate en torno a las ventajas y desventajas que representan. En el trasfondo del debate se perfila la oposición entre dos formas de democracia: la directa y la representativa.”²⁷

2.2.2.1 VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

“Entre las ventajas del gobierno representativo cabe destacar:

- a. La protección otorgada a las minorías
- b. La limitación a la demagogia y a los abusos del poder político
- c. La estabilidad en las decisiones políticas
- d. El cambio ordenado en las políticas y en el funcionamiento político

²⁷ **IBIDEM.** p.p. 47 - 48

e. El equilibrio entre la participación y la gobernabilidad.

El problema de la representación surge del hecho de que representar alude a algo que está, a la vez, presente y ausente. El mismo acto de delegar la representación supone deshacerse de la capacidad de participar. Al mismo tiempo, esto genera una situación conflictual para el representante, el cual puede encontrarse atrapado entre los imperativos de su mandato y su independencia de juicio. Esta paradoja constituye la base de las críticas que hacen los promotores de la democracia semidirecta a la representación política.²⁸

2.2.3 DEMOCRACIA DIRECTA O DELIBERATIVA

La democracia directa, también denominada democracia radical o democracia cara a cara, es un mecanismo en el que cada una de las personas asociadas a determinada agrupación pueden exponer en igualdad de poder sus puntos, iniciativas y propuestas actuando directamente sobre ella y dirigiéndola en equipo. Hace énfasis en la decisión y el cumplimiento común de acuerdos mutuos, siendo entonces una forma de democracia en la que los miembros

²⁸ IDEM

de una asociación participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, cada asociado representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones.

Al oponer democracia directa a democracia representativa, se rechaza a todo representante que pretenda hablar en nombre de otros, actuar en su lugar o en su interés.

2.3 DEMOCRACIA EN MÉXICO

El hablar de democracia en México es, para empezar a tratar de conceptualizarla, una figura si no nula, si escasa. Al inicio de este capítulo realicé un resumen de lo que, según mi punto de vista, sintetiza lo que es la democracia y, en México, parece sólo estar contenida en nuestra Carta Magna, en nuestra, rígida por convicción y 'parchada' por accidente, Constitución.

En México, estamos inmersos en un analfabetismo democrático, no estamos acostumbrados a actuar, ni a participar crítica y propositivamente. Uno de los puntos medulares de la democracia, debe ser la participación, pero si prevalece la apatía difícilmente vamos a lograr desarraigar esta costumbre de que aquí el poder está en manos de algunos; y, en tanto eso sea, no vamos a poder hablar en términos de democracia.

La democracia representativa que constituye la forma en que el pueblo ejerce su soberanía en México, lo único que ha logrado representar son los intereses de unos cuantos. No podremos resolver los problemas sin comprometer nuestra participación o aceptar nuestra responsabilidad y consecuencia de nuestras acciones u omisiones y para eso necesitamos información, sólo de esa manera lograremos una participación proactiva. Al pueblo mexicano no le gusta la forma en que es gobernado pero no deja de desdeñar su papel como protagonista de la vida política y, de esa manera, se ha instalado en una postura de subordinación que no da paso a un ejercicio político consciente.

CAPÍTULO

TERCERO

SOBERANÍA

3. SOBERANÍA

3.1 CONCEPTO DE SOBERANÍA

La soberanía es un concepto que se define en torno al poder y se comprende como aquella facultad que posee cada estado de ejercer el poder sobre su sistema de gobierno, su territorio y su población. Se refiere al uso del poder de mando o del control político que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno independiente que se apoya en la racionalización jurídica del poder. La soberanía incorpora la noción de legitimidad en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en poder legítimo. El paso del poder de hecho al poder de derecho.

3.2 ESTADO SOBERANO

“Es un atributo básico del estado. Un estado soberano es una comunidad humana, autónoma, políticamente organizada, en un territorio definido. Comunidad humana es un conjunto de hombres,

mujeres y niños. Autónoma, significa que con toda libertad e independencia, por sí misma se da sus propias leyes. Organizada políticamente quiere decir con instituciones gubernativas. Y territorio definido es una parte limitada de la Tierra. La soberanía es inalienable, no se puede renunciar ni tampoco se puede delegar o ceder su ejercicio, porque al hacerlo automáticamente se destruye”.²⁹

Entre las primeras definiciones de soberanía se encuentra la de Jean Bodin, para el que soberanía es el poder absoluto y completo de una República

Dicho de otra forma, la soberanía es la potestad de un pueblo para gobernarse y autodeterminarse.

3.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SOBERANÍA

Los pensadores medievales dejaron claro que el soberano, y no la soberanía, tenía la preeminencia, era la cabeza del orden jerárquico existente. No obstante, el rey dictaba justicia con base a las leyes consuetudinarias del Estado que encabezaba y

²⁹ BAZDRESCH, LUIS. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. Ed. Trillas. México. 1983. p.p. 20 – 21.

garantizaba que a cada capa y a cada clase de la jerarquía le correspondieran los derechos y los deberes establecidos.

Los teóricos modernos plantearon un cambio total. El rey estaba por encima de la ley que hacía. No tenía límites legales. Así el derecho quedaba reducido a la ley del soberano. Lo principal era explicar el equilibrio entre la fuerza y el derecho. Entender el carácter de la fortaleza de la soberanía, si era absoluta o indivisible; individual o colectiva, limitada o universal; justa o arbitraria. Esta riqueza de la reflexión sobre la soberanía fue correspondiente a organización política más compleja, resultante a su vez de la transformación creciente de los procesos de la distribución espacial de la población.

Pensadores modernos como Hobbes, Locke y Rousseau incidieron notablemente en este enriquecimiento a medida que iban aclarando el panorama explicativo que demandaba la nueva realidad socio-política europea. Así con la explicación de la distribución del poder y del sentido de los contratos sociales requerido para su ejercicio en paz, el tratamiento del concepto se desarrolló notablemente. Más tarde, en los siglos XIX y XX vinieron teorías que fueron denominadas realistas y abstractas.

Las primeras, fueron planteadas por Marx para cuestionar el poder soberano en cabeza de la clase dominante, continuadas por Mosca para quien este fenómeno lo ejercía la élite del poder y por

Mills para quien este recurso se ubicaba en los grupos sociales. Las segundas, enfatizaron la despersonalización de la soberanía para enfrentar el reto de conciliar al soberano con el pueblo y a la monarquía con el Estado. Este proceso de abstracción también perseguía la explicación racional perteneciente a la ubicación del poder último de la decisión soberana. El aporte del pensamiento kantiano, también contemplado por Matteucci, en cuando a la cabida de la teoría de la separación de poderes en cada una de las ramas del poder público, completa el ciclo de las abstracciones sobre la soberanía.

3.3 SOBERANÍA POPULAR

En 1762, Jean-Jacques Rousseau retomó la idea de soberanía pero con un cambio sustancial. El soberano es ahora la colectividad o pueblo, y ésta da origen al poder enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuye tanto a crear la autoridad y a formar parte de ella, en cuanto mediante su propia voluntad dio origen a ésta, y por otro lado es súbdito de esa misma autoridad, en cuanto se obliga a obedecerla.

La Constitución francesa de 1793 fue el segundo texto legal que estableció que «la soberanía reside en el pueblo». Jean

Jacques Rousseau, en El contrato social, atribuye a cada miembro del Estado una parte igual de lo que denomina la «autoridad soberana» y propuso una tesis sobre la soberanía basada en la voluntad general. Para Jean Jacques Rousseau el soberano es el pueblo, que emerge del pacto social, y como cuerpo decreta la voluntad general manifestada en la ley.

Así, según Rousseau, todos serían libres e iguales, puesto que nadie obedecería o sería mandado por un individuo sino que la voluntad general tiene el poder soberano, es aquella que señala lo correcto y verdadero y las minorías deberían acatarlo en conformidad a lo que dice la voluntad colectiva. Esta concepción russoniana que en parte da origen a la revolución francesa e influye en la aparición de la democracia moderna, permitió múltiples abusos, ya que en nombre de la voluntad "general" o pueblo, se asesinó y destruyó indiscriminadamente. Generó actitudes irresponsables y el atropello a los derechos de las minorías.

De acuerdo con las diversas tesis mantenidas hasta la fecha, la soberanía popular implica «que la residencia legal y efectiva del poder de mando de un conjunto social se encuentra y se ejerce en y por la universalidad de los ciudadanos», y particularmente en los Estados democráticos. Así el sufragio universal se convierte en un derecho fundamental y la condición ciudadana es igual para todos con independencia de cualquier otra consideración, salvo las limitaciones de edad o juicio.

3.4 SOBERANÍA NACIONAL

Frente a estas ideas, el abate Sieyès postuló que la soberanía radica en la nación y no en el pueblo, queriendo con ello que la autoridad no obrara solamente tomando en cuenta el sentimiento mayoritario coyuntural de un pueblo, que podía ser objeto de influencias o pasiones desarticuladoras, sino que además tuviera en cuenta el legado histórico y cultural de esa nación y los valores y principios bajo los cuales se había fundado. Además, el concepto de nación contemplaría a todos los habitantes de un territorio, sin exclusiones ni discriminaciones.

Sieyès, subrayó que los parlamentarios son representantes y no mandatarios, puesto que éstos gozan de autonomía propia una vez han sido electos y ejercerán sus cargos mediando una cuota de responsabilidad y objetividad al momento de legislar, en cambio los mandatarios deben realizar lo que su mandante le indica, en este caso el pueblo.

Así, de Rousseau nace el concepto de soberanía popular, mientras que del abate Sieyès nace el de soberanía nacional. Ambos conceptos se dan indistintamente en las constituciones modernas, aunque después de la Segunda Guerra Mundial ha retomado con fuerza el concepto de soberanía popular que se mira como más cercano al pueblo, el cual se supone que actualmente

tiene un grado de cultura cívica y moderación mucho más alto que en el tiempo de la toma de la Bastilla en 1789.

3.5 PERSPECTIVA JURÍDICA Y POLÍTICA DE LA SOBERANÍA

Por otra parte, la soberanía se puede comprender desde dos perspectivas, una jurídica y una política. La soberanía jurídica es aquella a través de la cual un Estado puede tomar contacto con el mundo, con lo internacional, a través de su participación en diferentes organizaciones internacionales, tratados, pactos y compromisos diplomáticos, entre otros.

La soberanía política es aquella que hace alusión a poder del Estado de imponer todo aquello que le parezca necesario. Aunque se piense que cada Estado ejerce su soberanía jurídica y política, no es así en todas las naciones. Existen casos en los que el Estado puede tener la soberanía jurídica, sin embargo, su soberanía política depende de los dictámenes de otras naciones en cuanto a su desarrollo social, político y económico.

3.6 DIMENSIONES DE LA SOBERANÍA

En una perspectiva histórica, el concepto de soberanía adquiere un desarrollo paralelo a la formación del Estado Moderno. Su expresión tangible pasa de la dimensión interna estatal a la externa involucrando otros Estados para ir asumiendo un nivel superior de complejidad e intangibilidad a medida que se complica la interdependencia entre los Estados con el auge de la integración y de los entes supranacionales y el posterior surgimiento y consolidación del fenómeno de la globalización. Más recientemente el concepto de soberanía se extiende para abarcar a otro sujeto, reubicándose en la perspectiva individual en la cual todas las personas son soberanas en cuanto al ejercicio de sus derechos humanos en pie de igualdad. La validez de su lógica y su sentido como elemento articulador de la política y el derecho no deja de reflejar una crisis de validez conceptual y por ende demanda una atención continuada en la medida en que bajo ningún punto de vista se lo puede concebir como un concepto estático que refleja un fenómeno inerte. Veamos rápidamente entonces el desarrollo evolutivo del concepto de soberanía.

3.6.1 DIMENSIÓN INTERNA

A medida que se fue configurando el Estado moderno en virtud de la eliminación gradual de los poderes feudales intermediarios, se fue conformando una interrelación clara y directa

entre el gobernante y los gobernados. Este afianzamiento gradual del poder político se complementó con la dimensión territorial denotando el alcance de este poder o control hasta la frontera limítrofe con otro Estado. Dentro de esta territorialidad, el ejercicio del poder implicaba el monopolio del uso de la fuerza física legítima. Es decir, el reconocimiento y la aceptación de que una autoridad superior tomará decisiones normativas en nombre de la colectividad asentada dentro de un territorio y de que sancionará coercitivamente a los detractores de la ley. En este proceso formativo de la soberanía en su dimensión interna, el gobernante, a través del uso de esta prerrogativa de la coerción física legítima, tomaba las decisiones para eliminar las confrontaciones internas (las guerras particulares entre los señores feudales) y avanzar en la obtención de una coerción interna. Esta última se daba con la superación gradual de las guerras, cuyo logro efectivo iba determinando las posibilidades reales para el ejercicio total de la soberanía interna mediante la fusión de la capacidad de tomar decisiones en nombre de la colectividad gobernada y la práctica de la defensa del territorio que se vulneraba desde afuera. Por último, la fusión de estas acciones le otorgaba a su autor y jefe, el carácter de soberano en virtud del cual podía interactuar de igual a igual con los gobernantes de los otros Estados para guerrear o lograr la paz.

3.6.2 DIMENSIÓN EXTERNA

El ejercicio de la soberanía en la dimensión externa implicaba entonces un reconocimiento doble. De un lado a la existencia de un

poder de mando indiscutible para encabezar el relacionamiento con el par o los pares de los demás Estados. Del otro lado, a la certeza sobre la existencia de esa figura provista de la autoridad y del poder suficientes para interactuar políticamente en representación de todos los miembros de ese Estado.

3.7 LA SOBERANÍA COMO FUNDAMENTO DEL PODER CONSTITUYENTE

“Cuando se define al Poder constituyente, se alude a una fuerza que establece un nuevo orden constitucional. El objeto de ese poder, es crear la Constitución, que como ordenamiento fundamental, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social. Se requiere indispensablemente que ese poder tenga la hegemonía suficiente para imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suelen actuar”.³⁰

“El poder constituyente, apunta Sánchez Viamonte es “la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico”. La principal manifestación del poder constituyente está representada por la Constitución, documento en el que se declaran

³⁰ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 9ª edición. Ed. Porrúa. México. 1994. p. 246

y establecen los principios políticos y jurídicos que rigen la vida de un país”.³¹

Todas las constituciones hoy aspiran a ser democráticas, ya que nadie objeta en nuestros días este dogma jurídico tan difundido, lo que implica reconocer al pueblo como autoridad suprema de la vida política. De esta manera, una constitución para ser democrática debe originarse en procedimientos que hagan intervenir al pueblo, titular del Poder Constituyente. Dado que el pueblo no puede ejercitar por sí mismo dicho poder, encarga de esta tarea al órgano constituyente que generalmente recibe el nombre de Congreso Constituyente, formado por un grupo de representantes populares encargados de formular materialmente la Constitución; concluida la tarea de dicho órgano se expide la nueva Constitución, o puede también someterse el proyecto aprobado por la asamblea a un referéndum constituyente o al consentimiento de los estados si se trata de un Estado Federal.

El poder constituyente se ejercita cuando una sociedad se queda sin ley fundamental, sea porque había carecido de ella, por la ineficacia de la misma o la ruptura del orden jurídico. Entre las principales causas que dan lugar al ejercicio del poder constituyente se encuentran, entre otras, la creación de un nuevo Estado, la independencia adquirida por territorios coloniales, la ineficacia de una Constitución y su sustitución por otra, la revolución, la conquista militar y el golpe de Estado.

³¹ SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS. **EL PODER CONSTITUYENTE**. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Argentina. 1957. p. 564

Sieyès, en su obra *¿Qué es el tercer Estado?*, menciona, más o menos, que los integrantes de la nación y no los gobernantes de esta son los que debe hacer la Constitución, y en cada una de sus partes no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente, de ahí que el cuerpo de representantes al que está confiado el Poder Legislativo o el Ejecutivo de la voluntad común no existe sino con la manera de ser que la nación ha querido darle. No es nada sin sus formas constitutivas; no obra, no se dirige, no se comanda sino por ellas.

“El concepto de Poder Constituyente, señala Enrique Quiroz, se encuentra fuertemente vinculado al concepto de soberanía, porque para poder estructurar políticamente a un Estado se requiere del poder supremo en el Estado. Sin ese poder no se estaría en aptitud de estructurar al Estado. De ahí que sea entendible que el Poder Constituyente sea un poder soberano en sí mismo que requiere de la soberanía para existir como tal.

Evidentemente, continúa Quiroz, no puede tener una fuerza ajena a la que le otorgó su propia fuerza; es decir, aquellas fuerzas que componen la soberanía nacional, no pueden atender a otras fuerzas que no sean las del pueblo o de la nación”.³²

³² QUIROZ ACOSTA ENRIQUE. LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2ª ed. Ed. Porrúa. México. 2002. p.p. 85 – 86.

No se entiende a este poder si no se le ubica con los atributos propios de la soberanía; es decir, no es factible suponer que exista una fuerza o una voluntad para crear un sistema jurídico si no existen las garantías para identificar a la soberanía y al Poder Constituyente; por lo menos existe una simbiosis del Poder Constituyente con la soberanía.

3.8 LA SOBERANÍA EN LA ACTUALIDAD

El desarrollo del pensamiento político continúa haciéndose más complejo a medida que bajo el régimen democrático se afina la noción del Estado de Derecho. Bajo esta noción, la soberanía, sin desaparecer, se desdobra hacia el ámbito constituyente, en el cual se va redefiniendo el ordenamiento jurídico, tanto del Estado como de sus miembros. La lucha por la búsqueda de la igualdad política dentro de una diversidad cada vez más demandante y reivindicativa va transformando el sentido de la soberanía. El cambio se acentúa y va limitando su alcance con las rápidas transformaciones geopolíticas que conlleva el nuevo sistema mundial.

Así la descolonización, el aumento de la cooperación y la interdependencia entre las naciones, el surgimiento de las distintas expresiones de la supranacionalidad (comunidades, cortes, poderes, alianzas militares), la internacionalización del mercado y de la economía, el auge de las empresas multinacionales, el impacto global de los medios masivos de comunicación y todos los

determinantes de la “aldea global” se constituyen en la gama de vectores del cambio de sentido de la soberanía, la cual, como si fuera poco, y como se anotó atrás, se desplaza al ámbito de la individualidad. En él, cada persona es sujeto igualitario de todos los derechos y deberes que el constitucionalismo reciente (no sólo en América Latina sino en todo el nuevo orden mundial) de la democracia participativa consagra para el universo de la población. El reto explicativo del concepto de soberanía en el tercer milenio continúa y más que nunca debe responder al entendimiento y aceptación de que bajo el fenómeno imperante de la globalización, la supranacionalidad real y potencial debe propugnar por el logro de la verdadera justicia social en la plurietnia y bajo el multiculturalismo. El reto también implica promover el acceso efectivo de la sociedad civil a la verdadera política ciudadana, responsable y participativa.

CAPÍTULO

CUARTO

LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

4. CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

4.1 CONCEPTO DE CULTURA

“Si bien el concepto de cultura en un sentido amplio se refiere al cúmulo de condiciones objetivas y subjetivas producidas por una colectividad que, en consecuencia, abarca las instituciones, los procedimientos técnicos, la producción material y artística, los mitos colectivos, la religión, las creencias y valores compartidos, etc.; para los efectos de la ciencia política, el concepto de cultura política se refiere a un ámbito más restringido, particularmente al conformado por ese conjunto de creencias, basadas en valores colectivos, que se traducen en la conciencia de pertenecer a una comunidad que tiene un pasado histórico común, un estilo de vida presente y un proyecto de desarrollo futuro”.³³

4.2 CONCEPTO DE POLÍTICA

³³ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLITICA. Ed. Oxford. México. 1990. p.p. 77.

“Etimológicamente, el término política proviene del griego polis: ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre territorio delimitado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y estaba rígida por un gobierno autónomo. Así, lo político o la política era lo perteneciente o relativo a la polis o ciudad, y de algún modo hacía referencia a los asuntos que eran de la incumbencia de dicha colectividad, o sea los asuntos públicos.

La política implica una forma específica de comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad”.³⁴

4.3 CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

“La cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales, propiamente políticos, entre los miembros de esa nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población o por la mayoría de ella.

³⁴ **IBIDEM.** p. 5.

El referente central de la cultura política es el conjunto de relaciones de dominación y de sujeción, esto es, las relaciones de poder y de autoridad que son los ejes alrededor de los cuales se estructura la vida política.

El término cultura política ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano en las sociedades contemporáneas. En la prensa, en los medios electrónicos de comunicación y hasta en conversaciones informales, con frecuencia se hace referencia a la cultura política para explicar las actitudes, reacciones e incluso el comportamiento en general de una población”.³⁵

Compartir una cultura política democrática implica concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección.

4.3.1 TIPOS DE CULTURA POLÍTICA

“Almond y Verba, distinguen entre tres tipos puros de política:

³⁵ PESCHARD JACQUELINE. LA CULTURA POLITICA DEMOCRATICA. 2ª edición. Instituto Federal Electoral. México. 1995. p.p. 10 - 11

1. La cultura política *parroquial*, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política se identifica con sociedades tradicionales donde todavía no se ha dado una cabal integración nacional;
2. La cultura política *súbdito* o *subordinada*, en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y, por tanto, solamente se involucran con los productos del sistema (las medidas y políticas del gobierno) y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas; y,
3. La cultura política *participativa*, en la que los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas”.³⁶

4.3.2 LOS COMPONENTES DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

³⁶ **IBIDEM** p. 21

“Todos estos componentes de una cultura política democrática constituyen un esquema ideal, que en la realidad se encuentra mediado por una serie de condiciones de la vida social en la que dicha cultura se desarrolla. De hecho, al hablar de cultura política democrática necesariamente hay que referencia hay que hacer referencia a las estructuras y procesos políticos hacia los que se dirige y dentro de los cuales existe.

4.3.2.1 LA CIUDADANÍA

En principio, la cultura política democrática está sustentada en la noción de ciudadanía –un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder-, puesto que la fuente primera y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de la ciudadanía. Es una noción que en su sentido más profundo condensa los rasgos y los factores que dan forma a una cultura política democrática.

El ciudadano es el protagonista de la esfera pública. Adicionalmente, ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino que participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y, desde luego, en la

fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía.

4.3.2.2 LA PARTICIPACIÓN

El ciudadano es el sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes, pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio. De ahí que una premisa básica de los valores y actitudes democráticas sea la participación voluntaria de los miembros de una población. La participación, incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste.

4.3.2.3 LA SOCIEDAD ABIERTA, ACTIVA Y DELIBERATIVA

Inspirada en principios liberales que defienden la concepción de una sociedad con amplios márgenes de autonomía frente al Estado, una cultura política democrática concibe a la sociedad

como entidad abierta en la que se fomentan y se recrean la discusión de los problemas, el intercambio de opiniones, la agregación y articulación de demandas, es decir, las virtudes cívicas de asociación y participación.

Las sociedades democráticas modernas se caracterizan por la gran cantidad de organizaciones y asociaciones que se forman y a las que se incorporan los ciudadanos para promover los más diversos ideales y demandas sociales. Este activismo de la sociedad se ha reflejado en la proliferación de los llamados *organismos no gubernamentales* (ONGs), cuyo rasgo distintivo es justamente su celo por mantenerse independientes de todo tipo de injerencia de los gobiernos o instituciones estatales.

4.3.2.4 LA SECULARIZACIÓN

El hecho de que la cultura política democrática esté sustentada sobre la noción de ciudadano implica una visión secular del mundo compartida, es decir, una visión no determinada por elementos o presupuestos que escapen a la racionalidad humana, tales como los dogmas religiosos.

Una cultura que se seculariza es aquella en que las creencias, sentimientos, concepciones y actitudes hacia los objetos políticos van dejando de estar ligados a estilos ideológicos rígidos y

dogmáticos que dependen de una voluntad ajena, para abrirse a toda clase de información y convertirse en seculares, vale decir, conscientes, pragmáticos y multivalorativos, esto es, sujetos al libre albedrío y tolerantes frente al flujo de cambios.

La secularización implica el paso de una concepción de la concepción de la sociedad basada en la asignación arbitraria del trabajo y las recompensas, a una centrada en el postulado de la existencia de opciones que se le presentan al individuo para que él haga su elección. Una cultura política secularizada se define también en función de metas y valores compartidos específicamente políticos, es decir, que no se confunden, sino que se diferencian claramente de otro tipo de valores que comparte un conglomerado social. Dicho de otro modo, una cultura se seculariza en la medida en que las estructuras políticas que le sirven de referencia se decantan o especializan.

4.3.2.5 COMPETENCIA O EFICACIA CÍVICA

Un ciudadano es aquel que es capaz de desarrollar actitudes cívicas, justamente en el sentido de participar en los asuntos públicos, estaremos de acuerdo en que es alguien con un sentido de competencia o eficacia cívica, es decir, que está convencido de que se puede hacer algo, tanto para reclamar del gobierno soluciones a problemas, como para defenderse y reaccionar ante

arbitrariedades o injusticias del poder y de que existen canales y condiciones para hacerlo

Ciudadano es también aquel individuo capaz de organizarse para plantear demandas en diferentes campos de la vida social. No es alguien que espere a que las autoridades decidan hacer las cosas, sino alguien con disposición a participar en la vida política.

4.3.2.6 LEGALIDAD

La cultura política democrática hereda de la tradición liberal el principio del respeto a un orden jurídico objetivo –que regula solamente la conducta externa de los hombres- y que es universalmente obligatorio, o sea, que se aplica a todos por igual.

Desde esta óptica, el escenario político se comprende como un espacio reglamentado que, a la vez que obliga a los ciudadanos porque define sanciones frente a conductas que violan dichas normas, ofrece garantías, o resguardos frente a actos arbitrarios de los gobernantes y/o de los conciudadanos, puesto que no hay nada más allá de la ley a que tenga que someterse.

4.3.2.7 PLURALIDAD

La cultura política democrática conlleva la idea de pluralidad y, muy ligada a ésta, la de competencia, en el sentido de lucha o juego político, pues se parte de la convicción de que cada cual tiene el mismo derecho a ejercer todas las libertades individuales, de manera que en ella solo tiene cabida una actitud de tolerancia frente a creencias diferentes y hasta contradictorias, y una convicción de que éstas pueden coexistir en un mismo espacio político.

Hablar de una cultura de la pluralidad es referirse a un patrón de valores y orientaciones que tienen como punto de partida la existencia de la diversidad en su proyección sobre el mundo político y las relaciones de poder. En este sentido, es una orientación que está reñida con esquemas de unanimidad, es decir, de adhesión absoluta a los valores del poder o de las clases dominantes.

El principio de pluralidad no se reduce a una noción cuantitativa, sino que implica el reconocimiento genuino del otro y de su derecho a ser diferente, es decir, no como un enemigo, sino como un adversario con quien se pueden confrontar ideas y debatir con base en argumentos diferentes.

La pluralidad como premisa básica de una cultura democrática está acompañada de la noción de competencia, en el entendido de

que la política es un espacio para ventilar y dirimir diferencias y de que, para evitar abusos en el ejercicio del poder, es indispensable someterlo a la competencia entre distintos aspirantes y proyectos políticos con una periodicidad definida.

4.3.2.8 LA COOPERACIÓN CON LOS CONCIUDADANOS

La cultura política democrático contempla la creencia de que la cooperación con los conciudadanos es no sólo deseable sino posible, lo cual implica que se tiene confianza en los otros. Esto es un factor que ayuda a elevar el potencial de influencia de los individuos frente al gobierno al estimular la integración social y la potencialidad para agregar demandas. De hecho, la pertenencia a organizaciones tiene un efecto positivo sobre la participación y la competencia políticas porque las dota de mayor eficacia al implicar la suma de esfuerzos.

4.3.2.9 UNA AUTORIDAD POLÍTICAMENTE RESPONSABLE

Una cultura política democrática contempla un esquema particular de autoridad política, entendida como aquella en la que ha

sido depositado legal y legítimamente el poder, y que por ello está obligada a utilizar dicho poder con responsabilidad política. Los actos y decisiones de dicha autoridad deben contar con la aprobación de las autoridades de representación a la sociedad, a las que se les ha encargado la vigilancia o fiscalización del poder como fórmula para evitar la arbitrariedad o la impunidad.

Las relaciones de mandato y obediencia que se dan entre una autoridad política responsable y los individuos y grupos sociales a los que gobierna no responden solamente a un eje vertical de dominación, en la medida en que éste se encuentra cruzado por relaciones horizontales que aseguran un alto grado de participación o injerencia en la toma de decisiones.”³⁷

³⁷ **IBIDEM** p.p. 24 - 30

El Referéndum en el Sistema Jurídico Mexicano

CAPÍTULO

QUINTO

**LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

María Pilar Chávez Pantoja

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

5.1 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

“Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La participación suele ligarse, por el contrario, con conceptos transparentes –públicos, en el sentido más amplio del término – y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.

Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o,

por lo menos, hacer saber a otros una noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, 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. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Pero al mismo tiempo, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones.

Ser partícipe de todos los acontecimientos que nos rodean es, sin embargo, imposible. No sólo porque aún la participación más sencilla suele exigir ciertas reglas de comportamiento, sino porque, en el mundo de nuestros días, el entorno que conocemos y con el que establecemos algún tipo de relación tiende a ser cada vez más extenso. No había tiempo ni recursos suficientes para participar activamente en todos los asuntos que producen nuestro interés. La idea del “ciudadano total”, ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía. La participación que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades.

Existe un difícil equilibrio entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos. Es prácticamente imposible la participación idéntica de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días. Aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar. Y aún en medio de la participación puesta en marcha, algunos aportarán más esfuerzo, más tiempo o más recursos que los demás. De modo que a pesar de las buenas credenciales, la participación no está exenta de los defectos humanos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran".³⁸

5.2 REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

“La idea de participación suele gozar de mejor fama que la otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la *representación*. De hecho, el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la crítica

³⁸ MERINO, MAURICIO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA. 2ª edición. Instituto Federal Electoral. México. 1995. p.p. 9 - 11

paralela que se ha formulado a ese otro concepto. Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, carencias y expectativas de los diversos grupos que integran una nación. La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

Sin embargo, representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. Cuando aquella crítica a las formas tradicionales de representación democrática llegó al extremo de reclamar una democracia participativa capaz de sustituirla, olvidó por lo menos dos cosas: una, que la participación no existe de manera perfecta, para todos los individuos y para todos los casos posibles. Pero olvidó también, que la verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se

entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

Esto no quiere decir que la participación ciudadana se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática. Para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero también puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos. Hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos. La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera, la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

En las sociedades modernas esa participación funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar. En cada país y en cada circunstancia la participación adopta formas distintas, y cada una de ellas genera a

su vez resultados singulares. Llevada al extremo, esa respuesta tendría que considerar los motivos individuales de todas y cada una de las personas que, en un momento dado, toman la decisión de romper la barrera de la vida privada para participar en asuntos públicos. Pero también tendría que tomar en cuenta las condiciones políticas que rodean la participación: las motivaciones externas que empujan o desalientan el deseo de formar parte de una acción colectiva, y el entramado que forman las instituciones políticas de cada nación.

Aquel puente entre representación y participación políticas que en un principio aparecía construido con votos, se desdobra así en una gran variedad de relaciones distintas, formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados. Intercambios de todo tipo, animados por toda clase de razones peculiares, que finalmente le dan vida a la democracia. De modo que si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos. Convertirla en algo más que una sucesión de lecciones y, de paso, enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas.

La participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría”.³⁹

³⁹ **IBIDEM** p.p. 12 - 15

5.2.1 LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LOS PARTIDOS POLÍTICOS

“Los partidos políticos son la forma más acabada que ha conocido la humanidad para conducir los múltiples intereses, aspiraciones y expectativas de la sociedad hacia el gobierno, y también para hacer coincidir las distintas formas de representación democrática con las de participación ciudadana.

Los partidos surgieron como una necesidad de la organización política en los Estados Unidos, y pronto cobraron carta de identidad en todos los países que habían adoptado formas democráticas de gobierno. Fueron instrumentos idóneos para reunir y encauzar a los múltiples grupos de interés que se dispersaban por las naciones y que complicaban la lógica simple de la democracia, pero al mismo tiempo se fueron convirtiendo en los protagonistas principales de esa forma de gobierno. Hoy es casi imposible concebir a la democracia sin la intermediación de los partidos políticos. Pero su presencia es mucho más un fenómeno propio de nuestro siglo que de un pasado remoto, mientras que su actuación como engranes indispensables en la democracia no siempre ha sido motivo de elogios. Nadie ha imaginado otra herramienta política capaz de sustituirlos con éxito, pero tampoco han pasado inadvertidas sus limitaciones ni las nuevas dificultades que han traído a esa forma

ideal de gobierno. Y en particular, en lo que se refiere a los lazos entre representación y participación ciudadana.

Los partidos políticos han tendido a convertirse en instrumentos de grupo más que en portadores de una amplia participación ciudadana. Y ahora mismo, uno de los problemas teóricos y prácticos de mayor relevancia en las democracias occidentales consiste en evitar que las grandes organizaciones partidistas se desprendan de la vida política de los ciudadanos. Al final del siglo XX, han nacido también dudas nuevas sobre el verdadero papel de los partidos políticos como conductores eficaces de las múltiples formas de participación ciudadana que se han gestado en los últimos años.

La crítica más importante que se ha formulado a los partidos políticos es su tendencia a la exclusión: los partidos políticos, se dice, son finalmente organizaciones diseñadas con el propósito explícito de obtener poder. Y para cumplir ese propósito, en consecuencia, esas organizaciones están dispuestas a sacrificar los ideales más caros de la participación democrática. La importancia que los partidos le otorgan a sus propios intereses, a su propio deseo de conservar el mando político por encima de los intereses más amplios de los ciudadanos constituye, de hecho, el argumento más fuerte que se ha empleado por los críticos del llamado régimen de partidos. De él se desprenden otros: la supremacía de los líderes partidistas sobre la organización misma que representan: la consolidación “institucional” de ciertas prácticas y decisiones

excluyentes sobre la voluntad soberana, mucho más abstracta, de la nación; los privilegios que los miembros de los partidos se conceden a sí mismos, y que le conceden también a ciertos grupos aliados de ellos, como la burocracia gubernamental, las grandes empresas que suelen financiarlos o las grandes organizaciones sindicales que les ofrecen votos; o la falta de transparencia en el ejercicio de sus poderes y del dinero que se les otorga para cumplir su labor.

Todas esas críticas parten del mismo principio: la distancia que tiende a separar a los líderes de los partidos políticos del resto de los ciudadanos. Más allá del interés natural de estas críticas, es importante destacar que todas ellas parten de una sobrevaloración del papel desempeñado por los partidos políticos en las sociedades modernas.

Para saber que un régimen es democrático hace falta encontrar en el algo más que elecciones libres y partidos políticos. Por supuesto, es indispensable la más nítida representación política de la voluntad popular, pero al mismo tiempo es preciso que en ese régimen haya otras formas de controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes. No sólo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, sino también formas específicas de participación ciudadana. Si la representación y la participación se separaron como consecuencia del desarrollo político de la humanidad, las sociedades de nuestros días las han vuelto a reunir a través del ejercicio cotidiano de las prácticas

democráticas. El voto es el primer puente, pero detrás de él siguen las libertades políticas que también acuñó el siglo antepasado y que se han profundizado con el paso del tiempo. De modo que la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen el monopolio de la actividad democrática.

Así, la participación y la representación son dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos”.⁴⁰

5.3 LOS CAUCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“En las sociedades democráticas la participación democrática es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia.

⁴⁰ **IBIDEM** p.p 24 - 27

La paradoja surge cuando la participación toma cauce de método que le da vida a la democracia, pero que al mismo tiempo suele complicar su existencia. La razón de esto es porque, en principio, una vez separada de la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve, irremediabilmente, un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y para detenerlos. En otras palabras, la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada *sociedad civil* para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

La participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma. Pero es preciso distinguirla de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de las cosas en curso. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de las leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado. Pero tampoco lo son las movilizaciones ajenas a la voluntad de los individuos como las marchas que solían organizar los gobiernos dictatoriales, aún en

contra de la voluntad de quienes solían asistir a ellas. Si en las rebeliones de cualquier tipo, el sello básico es la inconformidad con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo, en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de Derecho y la libertad de los individuos”.⁴¹

“Es verdad que mientras más estímulos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y más profunda será su participación. Pero esto no significa que esos estímulos producirán una especie de reacción automática de los individuos: para que se produzca la participación, es imprescindible que haya una relación entre ellos y las necesidades, las aspiraciones o las expectativas individuales. Muchos autores coinciden en la relevancia de estimular pero no saturar a la gente con mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública.

En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino

⁴¹ **IBIDEM** p.p. 29 - 31

múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos y sus propios intereses. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales. Uno de los mecanismos más conocidos es el *referéndum*, sobre todo, cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno”.⁴²

Es importante destacar el punto clave en torno al cual gira la participación ciudadana: “la mejor participación ciudadana no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad”.⁴³

5.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO

“El dilema más importante de la democracia, parece ser, conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno. De ese

⁴² **IBIDEM** p.p. 36 - 37

⁴³ **IBIDEM** p. 40

equilibrio depende la llamada *governabilidad* de un sistema político que suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos. Término difícil y polémico, que se ha llegado a interpretar como una trampa para eximir al gobierno de las responsabilidades que supone su calidad representativa, pero que de cualquier modo reproduce bien las dificultades cotidianas que encara cualquier administración pública.

Los gobiernos no sólo administran el gasto público, sino que emiten leyes y las hacen cumplir, y también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible un cierto sentido de pertenencia a una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más o menos amplios de población. Estos últimos forman parte de los criterios de *legitimidad* sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno: las razones que hacen posible que los ciudadanos crean en el papel político que desempeñan sus líderes. La legitimidad, es en ese sentido, la clave de la obediencia. Al llegar a este punto, no está por demás subrayar que lo que produjo las revoluciones de finales del siglo XVIII y principios del XIX fue, en principio, el descrédito de la legitimidad heredada que proclamaban los reyes y su sustitución por otra, basada en la elección popular de los nuevos representantes políticos.

Los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados, pues, a la legitimidad de sus actos: a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los

ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquel equilibrio que lleva a la gobernabilidad de una sistema. Gobernabilidad y legitimidad, son palabras concatenadas que se entrelazan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por la representación y la participación, mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos y los mensajes políticos, y el diseño y establecimiento de políticas públicas. Conductos todos en los que resulta indispensable, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación de los ciudadanos.

La palabra participación ha ido cobrando nuevas connotaciones en la administración pública en nuestros días. Y ese cambio ha llevado, a su vez, a la revisión paulatina de las divisiones de competencia entre órganos y niveles de gobierno que habían funcionado con rigidez. Los ciudadanos, ahora no sólo exigen una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos. En las democracias modernas, cada vez se gobierna menos en función de manuales y procedimientos burocráticos, y más en busca de mejores respuestas posibles a las demandas públicas.

La responsabilidad de los gobernantes constituye, en efecto, una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. No sólo en términos de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las demandas ciudadanas, sino del buen uso de los recursos

legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos.

Un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. De esta manera, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia: hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada”.⁴⁴

5.5 LOS VALORES DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

“No todas las formas de participación conducen a la civilidad ni a la democracia, ni tampoco que el hecho de participar en actividades públicas debe conllevar una cierta ética: una carga de valores que no sólo deben ser exigidos de los gobiernos, sino de todos y cada uno de los ciudadanos que dicen participar a favor de la democracia. En otras, palabras, no es suficiente participar sin más en cualquier cosa y de cualquier modo para decir que se trabaja a favor de la sociedad. Con mucha frecuencia, se

⁴⁴ **IBIDEM** p.p. 41 - 49

encuentran formas de participación que tienden más a destruir que a construir nuevos espacios para el despliegue de las libertades humanas o para el encuentro de la igualdad.

Aunque la gente no participa siempre y en todas partes, la consolidación de la democracia requiere mantener abiertos los canales de la participación y despiertos los valores que le dan estabilidad al régimen. La participación ciudadana supone, por un lado, un proceso de convencimiento propio acerca de las razones que llevan a un individuo a participar y, por otro lado, el acuerdo con los demás para iniciar una empresa común. De modo que en la participación se reúnen los valores individuales que hacen plausible la iniciativa personal de participar, y los valores colectivos que hacen posible, además, la vida civilizada.

La democracia es una forma de emancipación de las sociedades. Sociedades maduras que han abandonado más o menos cuidadosa, o más o menos autoritaria, de alguien que vigila la convivencia en nombre de todos. En la democracia, ya no hay de quien culpar de las desgracias sociales, ni tampoco ante quien reclamar sin más el reparto gracioso de beneficios. Con la democracia los pueblos se quedan solos ante sí mismos. Hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, pero que a fin de cuentas llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás”.⁴⁵

⁴⁵ **IBIDEM** p.p. 51 - 53

5.5.1 RESPONSABILIDAD

“Por eso, la *responsabilidad* es el primero de los valores públicos que vale la pena considerar. La participación ciudadana en la democracia es también una forma de influir y de dejarse influir por quienes comparten la misma libertad de participar. Responsables ante nosotros y ante los demás, pues el propio régimen de libertades que hace posible la participación es, al mismo tiempo su frontera. Es decir, sería absurdo que la participación llevara hasta el extremo de destruir la posibilidad de participar”.⁴⁶

5.5.2 TOLERANCIA

“El segundo valor, es la *tolerancia*. Tolerar no significa aceptar siempre lo que otros opinen o hagan, sino reconocer que nadie tiene el monopolio de la verdad y aprender a respetar los puntos de vista ajenos. Esto se relaciona con la democracia porque si la representación política se integra a través de los votos, y esto supone una primera forma de aceptar y respetar las posiciones de los demás, la participación se construye necesariamente a través del diálogo: de la confrontación de opiniones entre varios individuos independientes, que han decidido ofrecer una parte de sus recursos y de su tiempo en busca de objetivos comunes, pero que también

⁴⁶ IDEM

han decidido renunciar a una porción de sus aspiraciones originales para formar una acción colectiva. Sin tolerancia, la participación ciudadana sería una práctica inútil: no llevaría al diálogo y a la reproducción de la democracia, sino a la confrontación y la guerra”.⁴⁷

5.5.3 SOLIDARIDAD

“Por último, la *solidaridad*, ese término que nació desde los primeros momentos de la Revolución francesa, esa revolución de occidente en busca de libertad, igualdad y fraternidad. Para ilustrar este concepto bajo las premisas pertinentes, es necesario dar este último matiz: el de fraterno, así, si la solidaridad se encuentra ligada a la caridad como un acto simultáneo de generosidad y de salvación individual, la solidaridad tiene que ver con la sobrevivencia de todos. La fraternidad se establece entre individuos, es una relación entre personas por sí mismas. La solidaridad, en cambio, quiere abarcar a la sociedad, pero sobre todo pretende surgir de ella. Ningún gobierno puede dar solidaridad como tampoco puede dar democracia, porque ambas se desprenden de la convivencia entre ciudadanos. De modo que la solidaridad es algo más que un acto caritativo, es un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor”.⁴⁸

⁴⁷ IBIDEM p. 54

⁴⁸ IBIDEM p. 54 - 55

“Responsabilidad, tolerancia y solidaridad son valores públicos que se entrelazan con uno más amplio que los abarca: la justicia. Pero de la justicia, concreta Victoria Camps “sólo conocemos leves y esporádicos destellos. No sabemos cómo es la sociedad justa, porque queremos que la nuestra lo sea. Este querer implica una predisposición que puede y debe concretarse en una serie de disposiciones. De ellas, tal vez entendamos mejor su significado negativo, lo que no son, pero esa ya es una vía para conocerlas. Digámoslo ya de una vez: los miembros de una sociedad que busca y pretende la justicia deben ser solidarios, responsables y tolerantes. Son éstas las virtudes indisociables de la democracia”. Y la participación ciudadana, sin duda puede estimularlas pues no hay otro camino que, al mismo tiempo, la civilidad y la soberanía de los pueblos.”⁴⁹

⁴⁹ CAMPS, VICTORIA. VIRTUDES PÚBLICAS. 3ª edición. Ed. Espasa- Calpe. Madrid, 1990. p. 32

El Referéndum en el Sistema Jurídico Mexicano

CAPÍTULO

SEXTO

EL REFERÉNDUM Y LA CONSTITUCIÓN

María Pilar Chávez Pantoja

6. EL REFERÉNDUM Y LA CONSTITUCIÓN

6.1 ARTÍCULO QUE FACULTA EL REFERÉNDUM

El referéndum procedería para la ratificación de una nueva Constitución o para la adopción de reformas o adiciones que afecten normas fundamentales, como las garantías individuales y derechos sociales, el sistema de gobierno y los derechos de la Nación, así como reformas y adiciones de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

A continuación, hago la cita textual del artículo constitucional que faculta la existencia de este mecanismo de participación ciudadana llamado referéndum:

ARTÍCULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.⁵⁰

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El citado artículo, sintetiza de manera magistral lo que es y debe ser nuestro régimen constitucional. Lo heredamos, íntegro, de la Constitución de 1857, la que junto con la Constitución de Apatzingán y la Constitución federalista de 1824 (y más todavía el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1823), forma nuestro documento constitucional más innovador y creativo. Hicieron bien nuestros constituyentes de 1917 en reproducirlo tal cual, sin modificación alguna.

Arnaldo Córdova, apunta que este artículo es el eje central de nuestra entera constitucionalidad. Así mismo señala, que nada se entendería en el resto de nuestra Carta Magna si no fuese parte de ella y que nada resulta más obviamente criticable si se resulta que se opone a él y, por ende, nada muestra de manera más nítida y clara las malversaciones y las adulteraciones de que ha sido objeto la Constitución como verlas a la luz del 39.

6.2 LÍMITES AL ARTÍCULO 39 CONSTITUCIONAL

Si bien el artículo antes citado, como ya lo he mencionado, enmarca la ostentación del poder soberano del pueblo, también pone un límite en el artículo 136 constitucional, que en ningún caso implica una contradicción al artículo que fundamenta el procedimiento materia de esta investigación y he decidido no

pasarlos por alto pues es precisamente un pleno Estado de Derecho, una concientización sobre nuestra participación y un desarrollo en nuestra cultura política, lo que puede evitar que lleguemos a los límites; pero es importante, empezar por establecer mecanismos a través de los cuales el pueblo, el detentador del poder empiece a creer que de verdad es tomado en cuenta ya que como habría dicho el argentino Raúl Alfonsín, citado por Joaquín Lavado “Quino”: “Cuando un pueblo no encuentra canales naturales para expresarse, la historia ha demostrado que consigue hacerlo a través de vías insólitas”.⁵¹ Y la de hoy, es por mucho una realidad que francamente ya nos ha rebasado.

El siguiente, es el artículo que pone los límites ya antes mencionados:

ARTÍCULO 136. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta.⁵²

⁵¹ SALVADOR LAVADO “QUINO”, JOAQUÍN. MAFALDA INÉDITO. Tusquets Editores. México, 2008.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El punto en el que radica la limitación de este artículo, como lo explica Juan Alberto Carbajal, “sucede al tenor de la correcta interpretación del artículo 39 constitucional, cuando nos menciona que “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”, pero sin destruir su régimen constitucional, tal como lo expresa la correcta sindéresis con el artículo 136”.⁵³

Y sigue explicando, que aunque esto parece una contradicción, es una síntesis dialéctica, porque constituye un límite al artículo 39, “un dique fabuloso ya que la Constitución es lo más cercano al pueblo”.⁵⁴

Carbajal, toma un fragmento del discurso del diputado Hilario Medina al Congreso Constituyente, del Libro de los Debates, que termina de dar claridad a los motivos de complementación y no así de contradicción, de los artículos 39 y 136:

“... ¿en qué se fundó el pueblo mexicano para levantarse contra el cuartelazo de Huerta? ¿En qué leyes se ha sacudido las tiranías? No se ha fundado en ninguna ley expresa; se ha fundado en la ley de la vida, se ha fundado en su dignidad, en su ser nacional; no es conveniente ponerlo en una

⁵³ CARBAJAL, JUAN ALBERTO. *TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN*. Ed. Porrúa. México, 2006.
p. 559

⁵⁴ IDEM

*Constitución, porque sería provocar los deseos de los enemigos, de los que no son hombres patriotas, y decir que cualquier acto del gobierno tiene el derecho de rebelarse asegurado en la Constitución; pero cuando el pueblo ha sido violado en todos sus derechos, se siente impulsado a echar abajo el gobierno, no necesita de ninguna ley, porque no hay más ley que su voluntad”.*⁵⁵

Y continúa, “entonces tenemos que el artículo 136 constitucional es un simple candado o seguro que el Congreso Constituyente de 1856 y, posteriormente, el de 1917, instituyeron para darle firmeza a las respectivas cartas fundamentales; es un seguro de que la legitimidad constitucional no se verá conculcada por nada ni por nadie, a pesar de las reformas que pueda tener”.⁵⁶

No existe un derecho a la revolución, toda vez que no existirían tales posibilidades en términos jurídicos, además de que se trata de situaciones fácticas que nada tienen que ver con el mundo del “deber ser”, con la deontología. Así, la revolución pertenece a un plano ontológico, al plano del ser donde puede tener lugar, pero en ningún caso al deontológico pues no puede ni debe estar plasmada en nuestra Constitución como un derecho.

⁵⁵ MEDINA HILARIO. Citado por Carbajal op. cit. p. 51

⁵⁶ IBIDEM p. 560

6.3 CONCEPTO DE CONSTITUCIONALIDAD

Según el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, “la Constitucionalidad es la característica de un acto o norma que responde al sentido político-jurídico de una Constitución”.⁵⁷

“La trascendencia de la Constitución como norma jurídica consiste en que dota al orden jurídico de un contenido axiológico sistemático, determinado y sujeto a control en cuanto a su observancia por el propio Estado y sus órganos, así como los parámetros dentro de los cuales los gobernados pueden considerar existente su esfera particular de desarrollo mediante la delimitación de atribuciones del poder público”.⁵⁸

6.3.1 METACONSTITUCIONALIDAD

La falta de un mecanismo especial de reforma constitucional, ha permitido que, como lo expresó Juan Alberto Carbajal, “la Constitución haya servido más para ser negociada que para ser aplicada y se use más como tablero político que como norma de Gobierno”; así, que muchos presidentes han utilizado un vasto

⁵⁷ PINA VARA op. cit. p. 184

⁵⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. Segob. México, 2007. p. 22

poder conferido por nuestras leyes para, como menciona el citado autor: “transformar el sistema de reformas constitucionales de rígido en flexible... y con tanta reforma tan a la ligera, están volviendo a la Constitución un real y verdadero programa de gobierno, en vez de ser faro y guía de todas las aspiraciones mexicanas”.⁵⁹

De esta manera, se han rebasado las facultades otorgadas por nuestra Constitución, desdeñándose la teleología y la deontología establecidas en nuestra Carta Fundamental. Se ha perdido la visión de tener un pueblo soberano que, como tal, debe ser reconocido y, por ende, con las decisiones tomadas por sus representantes el fin último sea el bien común.

La legislación en México ha estado permeada por la idea de un Presidencialismo a ultranza que soslaya los principios y fundamentos de nuestra Constitución y elude que el único y real ostentador del poder, al menos jurídica y legalmente, es el pueblo; que a su vez, es la misma colectividad que ha consignado sus garantías y derechos a sus representantes que han hecho caso omiso a intereses y necesidades ajenos a los suyos y, por lo tanto, a antojo de sus designios que van más allá del texto de nuestra carta fundamental, el contenido de esta se convierte en letra muerta.

⁵⁹ CARBAJAL op. cit. 567

6.4 BOVARISMO CONSTITUCIONAL⁶⁰

Siguiendo con el hilo del tema anterior, nos encontramos con un escenario diferente a lo planteado por nuestra Carta fundamental, es decir nos concebimos políticamente distintos a como en realidad somos. Así, tenemos un maravilloso texto constitucional que no es respetado por nuestros gobernantes.

Resulta importante destacar que, lo señalado en el párrafo anterior va en relación directa a lo planteado expresamente por nuestra Carta Magna, por lo que hasta ocioso resulta subrayar la falta de observancia en sus aspectos tácitos o implícitos.

De esta manera, encamino mi reflexión hacia la idea que me ha conducido hasta aquí y es esta falta apego a nuestra Constitución Política, que a cambio de una realidad distinta encaminada a lograr el bien común, nos ha dejado muchas enmiendas incapaces de dar sustento a la rigidez de nuestra Carta fundamental, una incierta interpretación del texto constitucional y las ganas de que algún día todo sea, para bien, diferente.

⁶⁰ CASO, ANTONIO. Citado por Carbajal.

CONCLUSIÓN

Existe en nuestra Carta Fundamental, un derecho que nos faculta, como pueblo soberano, a cambiar incluso nuestra forma de gobierno y, es este mismo derecho, el que da paso a la posibilidad de que exista el uso de un mecanismo de democracia semidirecta, como lo es el referéndum, pero su ausencia de forma y desarrollo, de regulación, imposibilita su aplicación.

A través de la historia, nuestra Constitución de carácter rígido ha pasado por muchas enmendaduras y cambios trascendentales, que en mi opinión, para legitimarlos y considerarlos dentro de un Estado de Derecho, debieron haber pasado por un tamiz llamado pueblo soberano para ser rechazados o aceptados.

El uso del referéndum constituiría una reafirmación de nuestra democracia y su legislación, un reconocimiento, por parte de los representantes populares, de que el verdadero detentador del poder es el pueblo. Y, de esta manera, entenderlo como un mecanismo que posibilitaría el incentivar la participación y coadyuvar al desarrollo de la cultura política y al fortalecimiento de la democracia en México.

El referéndum, implica una participación activa y responsable por parte de cada uno de los individuos que forman parte de la colectividad pero, al mismo tiempo, implica el dejar de excluir al pueblo de las decisiones trascendentales que afectan al país y que carecen de sustento jurídico y de una verdadera legitimación.

Es a través del referéndum, que podría ser considerado el ejercicio pleno del poder soberano en manos del pueblo y desestimar el uso arbitrario del poder que ha prevalecido, porque si bien México está constituido como una democracia representativa, no ha sido los intereses del pueblo lo que se ha representado.

La regulación del referéndum en el Sistema Jurídico Mexicano, se antojaría como el preludio de un pueblo formado por individuos críticos, capaces de asumir la responsabilidad de su propia realidad con una consigna de cambio.

Y me parece indispensable subrayar la siguiente pregunta con su respectiva respuesta, ¿acaso el referéndum cuenta con sustento constitucional para llevarse a cabo? Yo pienso que si, sí un pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, mucho más lógico se antoja que pueda tomar partido de las decisiones trascendentales que se toman para su “beneficio”.

Democracia, soberanía, cultura política, participación ciudadana, una conjunción de términos, conceptos y definiciones que sustentan de muchas formas la necesaria regulación del referéndum y que le dan sentido a su existencia.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLITICA. Ed. Oxford. México. 1990. p.p. 274.

BAZDRESCH, LUIS. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. Ed. Trillas. México. 1983. p.p.174.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 9ª edición. Ed. Porrúa. México, 1994. p.p. 1058.

CAMPS, VICTORIA. VIRTUDES PÚBLICAS. 3ª edición. Ed. Espasa- Calpe. Madrid, 1990. p.p.208

CARBAJAL, JUAN ALBERTO. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Ed. Porrúa. México, 2006. p.p. 584

DE PINA VARA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 32ª ed. Ed. Porrúa. México, 2003. p. 525.

MERINO, MAURICIO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA. 2ª edición. Instituto Federal Electoral. México. 1995. p.p. 58

PESCHARD, JACQUELINE. LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA. 2ª edición. Instituto Federal Electoral. México. 1995. p.p. 52

PRUD'HOMME, JEAN FRANÇOIS. CONSULTA POPULAR Y DEMOCRACIA DIRECTA. Instituto Federal Electoral. México, 1997. p.p. 55

QUIROZ ACOSTA ENRIQUE. LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2ª edición. Ed. Porrúa. México. 2002. p.p. 447

READER'S DIGEST MÉXICO. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO TOMO X. 10ª edición. Ed. Reader's Digest. México. 1978. p.p. 3175.

SALVADOR LAVADO "QUINO", JOAQUÍN. MAFALDA INÉDITO. Tusquets Editores. México. 2008.

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS. EL PODER CONSTITUYENTE. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Argentina. 1957. p.p. 606

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL GOBIERNO. Segob. México, 2007. p.p. 67

VÁZQUEZ ALFARO, JOSÉ LUIS. MEMORIA DEL III CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Universidad Nacional Autónoma de México, Investigaciones Jurídicas. España. 1999 p.p. 368

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos