

6. LA INCORPORACIÓN DEL REFERÉNDUM AL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Eficacia del referéndum en otros sistemas constitucionales.* III. *Perspectivas en México.* IV. *Conclusiones.* V. *Fuentes consultadas.* 1. *Bibliografía general.* 2. *Artículos.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De acuerdo con la reforma al artículo 73 fracción VI, de diciembre de 1977, el Congreso de la Unión está facultado para legislar, en lo relativo al Distrito Federal, conforme a las siguientes reglas: "Segunda. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Esta disposición constitucional incorpora a nuestras instituciones políticas dos de los elementos característicos de la democracia semidirecta. Como se sabe, además de la iniciativa popular y del referéndum, caracterizan a la democracia semidirecta el plebiscito y la revocación. Algunos autores incluyen también el veto popular, como una modalidad distinta del referéndum.

El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo. La diferencia con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político.

La doctrina distingue las siguientes modalidades del referéndum:

a) Consultivo y de ratificación. Mediante el primero se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar. De acuerdo con el segundo, se somete al electorado un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.

b) Constituyente y legislativo. El primero se refiere, como es claro, a la organización constitucional del Estado, en tanto que el segundo se refiere tan sólo a la legislación ordinaria.

c) Obligatorio y facultativo. El primero es aquel que la legislación establece como ineludible, en tanto que el segundo puede ser solicitado

por un determinado número de ciudadanos, o bien algún órgano del Estado propone o acuerda su realización.

d) *Sucesivo y preventivo.* El primero es aquel que se realiza una vez que el Poder Legislativo ha emitido su opinión y el segundo se lleva a cabo antes de que el propio Poder Legislativo se pronuncie.

e) *Constitutivo o abrogativo.* Se distinguen porque mientras que uno da lugar a la implantación de una medida legislativa, el otro sólo se utiliza para abrogar alguna decisión legislativa vigente.

A los anteriores criterios clasificatorios formulados por la doctrina, consideramos que es posible agregar otros dos:

a) *General y especial.* Se entiende por general aquel en el cual no se hace reserva expresa ni implícita de algún caso que no deba ser sometido al referéndum, y por especial aquel sistema en el cual se reserva alguna o algunas materias a la competencia de órganos especializados o, por el contrario, solamente se establece el referéndum para determinar materias específicas, y.

b) *Nacional y local.* De acuerdo con el sistema que se adopte la verificación del referéndum puede tener alcance nacional o bien puede estar sujeta solamente a una determinada región, que variará según la organización política de cada Estado.

De acuerdo con el cuadro de clasificación del referéndum que hemos visto, es posible establecer que el mecanismo introducido en el artículo 73 de la Constitución mexicana tiende a la implantación del referéndum legislativo, constitutivo, especial y local. Del reglamento que se elabore podrá establecerse si tendrá carácter obligatorio o facultativo, consultivo o de ratificación, sucesivo o preventivo. Queda por determinar en el reglamento, igualmente, la materia o materias sobre las que podrá pronunciarse la ciudadanía a través del referéndum.

II. EFICACIA DEL REFERÉNDUM EN OTROS SISTEMAS CONSTITUCIONALES

La experiencia del referéndum demuestra que así como éste constituye una de las características del sistema de democracia semidirecta, también permite inferir que en muchas ocasiones ha sido utilizado por regímenes dictatoriales que buscan, a través del referéndum, su legitimación. Así lo demuestra, en el presente siglo, la utilización del referéndum por Mussolini, Hitler y Franco, y por diversos dictadores latinoamericanos, como Duvalier en Haití; en el siglo XIX son claros los casos de los referéndums napoleónicos de 1802 y 1851.

Hay también casos de clara manipulación de la expresión popular, como los que se produjeron con motivo de la creación y aprobación

de la Constitución de la República Árabe Unida en 1958. De 7.5 millones de votos, sólo 286 fueron en contra.

En la actualidad, los ejemplos más importantes de la utilización del referéndum los encontramos en Suiza, en Italia y en Estados Unidos. Al calificar a estos ejemplos como los más significados, lo hacemos teniendo en cuenta, principalmente, la circunstancia del referéndum regional en Italia, cantonal en Suiza y estatal en la Unión Americana. Se trata, en efecto, de un desarrollo muy vigoroso del sistema referendario aplicado particularmente a las entidades locales.

En América Latina son ocho los países que en la actualidad recogen la figura del referéndum. Entre éstos tiene también particular significación el caso de Argentina, donde a partir de la constitución de la provincia de Buenos Aires de 1873, el referéndum forma parte de la organización constitucional de muchas de las provincias argentinas e, inclusive, de algunas cartas municipales.

III. PERSPECTIVAS EN MÉXICO

Quienes han defendido con mayor vigor el sistema representativo que la Constitución mexicana consagra en su artículo 40, sostienen la incompatibilidad de incluir, dentro de nuestra organización constitucional, al referéndum.

En realidad no falta razón a quienes consideran que los procedimientos de la democracia semidirecta de alguna manera se contraponen a los que corresponden estrictamente a un sistema representativo. En efecto, es incuestionable que si el ejercicio de la facultad legislativa lo comparten los órganos constituidos con el conjunto de los ciudadanos y, por lo mismo, desaparece el ejercicio exclusivo de la función legislativa por parte de un grupo de representantes elegidos popularmente, se produce un evidente menoscabo de las atribuciones que tradicionalmente se han conferido a estos últimos. Ahora bien, cabe preguntar si para que prevalezca la presunta hegemonía de los legisladores es necesario o conveniente eludir la participación de la ciudadanía.

Ciertamente, con la introducción del referéndum y de la iniciativa popular en el artículo 73 constitucional, nos encontramos en los límites de la democracia representativa. De las dos medidas comentadas es evidente que la de mayor repercusión y trascendencia puede ser el referéndum. De ahí que en la presente comunicación nos hayamos limitado a tratar los aspectos concernientes a esta modalidad de la democracia semidirecta. Y es, reiteramos, mayor la importancia del referéndum que la de cualquier otro dispositivo característico de la

democracia semidirecta, porque constituye la garantía de participación popular en las decisiones legislativas que deben regir la vida comunitaria.

El referéndum ha sido cuestionado tanto porque, como ya se dijo, ha sido un instrumento utilizado en ocasiones como una técnica de control dictatorial, como porque en algunos lugares ha dado lugar a tendencias conservadoras que, paradójicamente, han encontrado fuerte apoyo popular. En este último caso es posible mencionar el referéndum llevado a cabo en Suiza en 1959, mediante el cual, por 654,000 votos contra 323,000, se negó el sufragio a la mujer. Ahora bien, para continuar con el mismo ejemplo, es posible agregar que gracias a la existencia del referéndum cantonal, a la fecha en más de la mitad de los cantones suizos ha sido aprobado el sufragio femenino para cuestiones locales. De esta suerte, aunque el sufragio referendario parezca estimular las tendencias conservadoras, la posibilidad de que este mismo sufragio se lleve a cabo en las comunidades locales, también posibilita la adopción de medidas correctivas para esas tendencias conservadoras.

Después de la Primera Guerra Mundial se produjeron nuevas formas de organización constitucional entre las cuales figuró, de manera prominente, la incorporación del referéndum en un considerable número de cartas constitucionales. Los medios electrónicos de comunicación, desarrollados particularmente a partir de la tercera década de nuestro siglo, también han contribuido a ampliar las posibilidades de participación política de la ciudadanía y han ofrecido a esta última opciones, antes desconocidas, para contar con la información adecuada para normar su criterio. De ahí que, aun cuando los orígenes del referéndum contemporáneo se remonten, en algunos casos, hasta la Edad Media, lo cierto es que nunca, como en la actualidad sus posibilidades de desarrollo han sido mayores.

Es necesario que distingamos entre la necesidad de instituir el referéndum y las ventajas que resultarán de su aplicación.

Se sabe que los peligros de una sociedad de masas son, fundamentalmente, la demagogia o su contraparte, la tecnocracia. Fácil es sucumbir ante una u otra de acuerdo con el signo político y con los intereses circunstanciales que en cada país y en diferentes momentos se puedan presentar. La exacerbación de los derechos incondicionados, ejercidos fuera de los causes institucionales y con el propósito exclusivo de satisfacer apetitos políticos primarios, conduce a la demagogia; el rechazo a reconocer los derechos de una ciudadanía participante y a ofrecer nuevas opciones y modalidades para que la ciudadanía ejerza

sus derechos y haga respetar su voluntad y sus libertades, conduce a la tecnocracia. Pero la opción de un estado democrático de derecho no puede ser el predominio de las emociones desbordadas o la gestión tecnológica de la política.

De ahí surge la necesidad de buscar nuevas formas que permitan encuadrar, institucionalmente, las legítimas aspiraciones de participación colectiva en la toma de decisiones que, por su naturaleza, tienen efectos sobre la comunidad, como una respuesta a la profesionalización de la política. El ejercicio del gobierno no está reservado sólo para aquellos que han penetrado en el arcano de la técnica legislativa o para quienes detentan los cargos de responsabilidad pública fundados en la cada vez más utópica teoría de la representación.

Dada la complejidad de la vida contemporánea, la función legislativa ya no es ejercida más que en su aspecto formal por aquellos a quienes incumbiría la tarea de proponer, analizar y aprobar las leyes. Es un fenómeno universal que la función legislativa de los parlamentos va decreciendo día con día. Con raras excepciones, en la mayor parte de los países del mundo las iniciativas de ley provienen, casi siempre, del Ejecutivo. Las entidades parlamentarias se han convertido, esencialmente, en órganos de ratificación.

A este proceso contribuye también la composición de los órganos legislativos que, en muchos casos, atiende a compromisos de carácter corporativo. De esta suerte, los candidatos que solicitan el apoyo popular para figurar en las asambleas legislativas, participan en función del gremio o corporación al cual pertenecen y no en razón de su sola y acreditada experiencia como legisladores.

Así, la creciente especialidad de los asuntos sobre los cuales debe legislarse, por un lado, y la ausencia de cuadros profesionales avezados en técnica legislativa, por otro, han traído como consecuencia natural el desplazamiento de la función de legislar hacia el Ejecutivo. Esto se dice con objeto de precisar cuál es el verdadero alcance de la democracia representativa contemporánea. Más que una realidad política, la democracia representativa contemporánea es una declaración programática, casi un símbolo.

Es por eso mismo que consideramos de alta trascendencia el instituir nuevos cauces de participación cívica, como es el caso del referéndum. No se puede establecer, por supuesto, que la ciudadanía de una localidad o de un país esté capacitada para legislar sobre aquellos aspectos técnicos sobre los que, incluso, los órganos constituidos del poder carecen de información adecuada; pero lo que sí se puede afirmar es que las líneas generales de la legislación son suscep-

tibles de conocimiento por parte de la ciudadanía y que de ahí pueden resultar criterios fundamentales para que los técnicos en cada materia den forma a lo que constituya una decisión política colectivamente adoptada.

Veamos ahora las ventajas que pueden resultar de la adopción del referéndum.

En primer lugar, supera la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno o varios partidos políticos y que discretamente matiza y condiciona cualquier sistema representativo. De igual forma, rompe con las posibilidades de manipulación de unos cuantos líderes y deja abierta una amplia avenida para que la comunidad entera se decida a asumir nuevos derechos y responsabilidades.

Podemos agregar, en fin, que el ejercicio del referéndum también informa, educa y, por ende, politiza. Y estos elementos son, precisamente los que habrán de contribuir a fortalecer la organización democrática del Estado.

La intervención directa del ciudadano en las decisiones que le afectan; la participación colectiva como una forma de solidaridad social; el conocimiento de los mecanismos del poder como una variante misma del ejercicio del poder; el control sobre los detentadores legales del mismo poder, y el reconocimiento de la responsabilidad que en lo individual y en lo colectivo penden sobre cada ciudadano y sobre la ciudadanía en su conjunto, son elementos que pueden verse estimulados por la implantación y el ejercicio del referéndum.

Se ha dado un paso, trascendente sin duda, al establecerse en el artículo 73 constitucional el derecho que los habitantes del Distrito Federal tienen para participar en la elaboración, en la modificación y en la derogación de las leyes que se les apliquen. Sin embargo, de la ley reglamentaria dependerá que esta disposición, novedosa en el sistema constitucional mexicano, se convierta en un instrumento que realmente estimule y garantice la participación colectiva.

De poco o nada serviría que la Constitución consagrara una institución como la del referéndum si de su reglamentación resultaran restricciones para su ejercicio. De ser éste el caso, se estaría siguiendo más la tradición del referéndum como instrumento de manipulación y control de la ciudadanía, que la que convierte a esta institución en una fuente de renovados compromisos democráticos.

Sobre las cuestiones que deban ser sometidas al referéndum, hay opiniones divergentes; pero, en todo caso, es preciso deslindar los aspectos fundamentales sobre los que la ciudadanía se interesa. Entre

estos no se puede desconocer los que conciernen a la educación, a la salud, a la organización política y a las obligaciones y derechos fiscales. Hacer objeto de referéndum cuestiones de menor preocupación, significaría desalentar cuestiones de menor preocupación, significaría desalentar desde un principio el interés mismo de la ciudadanía por participar. Si esto ocurriera, la introducción del referéndum en el sistema constitucional mexicano habrá resultado contraproducente.

Si, por el contrario, al reglamentarse el ejercicio del referéndum se pone al alcance de la ciudadanía el instrumento para que participe en las decisiones más trascendentes para su vida colectiva, se estará dando un ejemplo que seguramente será seguido por otras entidades federativas. Cabe señalar, a este último respecto, que es justamente en la organización política local donde el referéndum tiene las mayores posibilidades de implantación y de desarrollo fructífero.

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente visto, es posible concluir:

a) El referéndum representa una importante opción en el proceso político de un estado democrático de derecho.

b) La introducción del referéndum en el artículo 73 constitucional supone el principio de una transformación de nuestras instituciones.

c) La reglamentación del referéndum recientemente implantado en México, deberá posibilitar la intervención de los ciudadanos en cuestiones de interés fundamental para la vida colectiva.

d) Debe considerarse la conveniencia de institucionalizar el referéndum en las entidades locales.

V. FUENTES CONSULTADAS

1. *Bibliografía general*

BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1972.

Señala el autor que en los términos de la Constitución Italiana, el pueblo tiene dos importantes potestades en materia legislativa: la de iniciarlas y la de aprobarlas. Subraya, no obstante, que esto no significa que el pueblo substituya al Parlamento (p. 259).

BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho constitucional. Realidad normativa y justicia en el derecho constitucional*. I, Buenos Aires, 1968.

Cuando el distinguido autor argentino examina el régimen electoral con los derechos políticos, hace una detenida referencia a la intro-

ducción del referéndum en la Constitución de las distintas provincias argentinas a partir de 1873 (pp. 371 y ss.).

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, 1965.

El autor examina en el capítulo V de la obra "Las Instituciones Legislativas de la Democracia Directa", dando particular relieve a la iniciativa popular y al referéndum (pp. 420 y ss.).

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, 1975.

A propósito del examen de las distintas formas de gobierno, el autor se ocupa de la función, también diversa, que el referéndum ha cumplido. Es particularmente importante el examen que hace con relación a la Constitución Suiza (pp. 181 y ss.).

BLONDEL, Jean, *Introducción al estudio comparado de los gobiernos*, Madrid, 1972.

En el estudio que se menciona, Blondel examina la utilización del procedimiento de democracia semidirecta en los países atlánticos, estableciendo criterios objetivos de evaluación para establecer el nivel de desarrollo que el referéndum ha tenido en ellos (pp. 534 y ss.).

CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*. México, 1973.

Al examinar las características del sistema representativo, el constitucionalista mexicano revisa el procedimiento de gobierno semidirecto, refiriéndose específicamente al veto popular, al referéndum y a la iniciativa popular (pp. 272 y ss.).

CERETI, Carlo, *Diritto costituzionale Italiano*, Torino, 1971.

El autor examina y extrae todas sus consecuencias del referéndum del 16 de marzo de 1946, mediante el cual el pueblo italiano eligió para optar entre la monarquía y la república (pp. 458 y ss.).

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, 1970.

El profesor francés examina los límites de la democracia representativa, caracterizados, fundamentalmente, por la intervención directa de los ciudadanos a través de los procedimientos de democracia directa y de democracia semidirecta. Afirma que el referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta (pp. 123 y ss.).

FINER, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, 1964.

Con relación a las proposiciones y proyectos para mejorar los parlamentos democráticos, el autor examina los procedimientos para la legislación directa y hace referencia a los principales argumentos a favor y en contra de tales procedimientos (pp. 685 y ss.).

FODERARO, Salvatore, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, 1974.

El autor hace referencia a las distintas formas de entender el refe-

réndum: como un acto complejo interorgánico y como una condición externa de eficacia (p. 144).

FRIEDRICH, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975.

En el importante trabajo que se cita, el autor examina las objeciones de Rousseau a los representantes y analiza con detenimiento las elecciones plebiscitarias y referendatarias celebradas antes de la Primera Guerra Mundial y a partir de esta conflagración, así como las características que el referéndum tiene en Estados Unidos (pp. 550 y ss.).

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, 1974.

Para el distinguido profesor español la tecnocracia es un fenómeno de extensión universal representante de la proyección de la civilización y de la sociedad tecnológicas sobre los campos de decisión y de gestión estatales (p. 93).

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1951

El autor define al referéndum como el derecho del cuerpo electoral para aprobar o rechazar las decisiones de la autoridad legislativa ordinaria (p. 183).

GARCÍA PELAYO, Manuel, "Tipología de las estructuras sociopolíticas", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1965, núm. 32.

En su muy erudito y sugestivo ensayo sobre las formas de gobierno, vistas desde una perspectiva sociológica, el autor sustenta que en las sociedades extensas, como las moderadas, no es posible el ejercicio "normal y continuado" de la democracia directa, "aunque en ciertos y determinados casos se puede apelar a ella a través del referéndum y el plebiscito" (p. 76).

HAURIUO, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1971.

El autor examina el denominado "Recurso al Referéndum Legislativo", particularmente por lo que hace a la práctica francesa, en los términos del artículo 11 de la Constitución. Revisa las cuatro elecciones referendatarias que se verificaron entre 1958 y 1970 (pp. 543 y ss.).

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, 1964.

Opina el autor que en el lenguaje corriente el concepto "plebiscito" ha sido utilizado para una amplia variedad de actos de participación popular en el proceso del poder. Sin embargo, señala que, aunque esta expresión se haya usado para designar votaciones sobre la forma de estado, debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. A continuación, y a propósito de su teoría sobre constitución y controles horizontales, el autor realiza un extenso estudio de la acción del electorado (pp. 331 y ss.).

LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, 1973.

Incluye entre las modalidades de la democracia semidirecta el denominado "recall" o "revocación popular" (pp. 468 y ss.).

LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, II. Madrid, 1977.

Afirma el profesor español que existen reservas respecto a conceder influencia decisiva al pueblo mediante las instituciones de la iniciativa popular y el referéndum, de suerte que la antigua atención entre representación y manifestación, sin intermediarios del pueblo, "todavía no se ha integrado en una síntesis satisfactoria" (p. 659).

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, 1976.

Si bien el tratadista español hace apenas una breve referencia al referéndum de 1931, examina con mayor interés el desarrollo del referéndum en Suiza y Estados Unidos (pp. 703 y ss.).

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1973.

Para el distinguido tratadista mexicano la Constitución no consagra, en caso alguno, al plebiscito ni al referéndum, supuesto que acoge al régimen representativo en toda su pureza (p. 106).

VALLET DE GOYTISOLO, Juan, *Sociedad de masas y derecho*, Madrid, 1969.

El autor señala que si el demagogo es la figura que agita la rebelión de las masas, en contraposición emerge la figura del tecnócrata, que va ampliando su ámbito a medida que las técnicas extienden su aplicación al gobierno de las masas (pp. 217 y ss.).

VEDEL, Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949.

El conocido tratadista francés ofrece una amplia clasificación de las formas que puede revestir el referéndum. Asimismo, realiza un análisis comparativo de la institución en Suiza, Francia y Estados Unidos (pp. 136 y ss.).

VIRGA, Pedro, *Diritto costituzionale*, Milano, 1975.

En el capítulo relativo al procedimiento legislativo, el autor examina los sucesivos pasos de la iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación y entrada en vigor de las leyes. Como caso excepcional señala las características particulares del referéndum en los términos de la Constitución Italiana (pp. 269 y ss.).

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, I, Buenos Aires, 1964.

Este autor considera que el referéndum es esencialmente un instrumento de desconfianza frente a los parlamentos corrompidos. También apunta que las corporaciones representativas no son necesariamente democráticas en el sentido de igualdad de derechos electorales de todos (p. 238).

2. Artículos

BERLIA, Georges, "Le problème de la constitutionnalité du référendum

- du 28 octobre 1962". *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger*, París, septiembre-octubre, 1962.
- BOUISSOU, Michel, "La pratique référendaire en France", *Revue Internationale de Droit Compare*, París, junio, 1976.
- BOUISSOU, Michel, "Pour une réhabilitation de l'institution référendaire". *Melanges offerts a Georges Burdeau. Le Pouvoir*, París, 1977.
- D'ALESSIO, Rosalia, "Sui poteri presidenziali in tema di indizioni e di fissazione della data del referendum", *Giurisprudenza Costituzionale*, Milán, 1974.
- GARRIGOU-LAGRANGE, Jean-Marie, "Le dédoublement constitutionnel. Essai de rationalisation de la pratique référendaire de la Ve République", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger*, París, julio-agosto, 1969.
- GRAWITZ, Madeleine, "Réflexions sur les sondages d'opinion", *Recueil Dalloz Sirey*, París, marzo, 1965.
- LIONS, Monique, "El referéndum, la delegación del poder legislativo y la responsabilidad de los ministros en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, septiembre-diciembre, 1972.
- NANIA, Roberto, "Il referendum nella normativa regionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, Milán, 1974.
- PHILIP, Loïc, "Les attributions et le role du Conseil Constitutionnel en matière d'élections et de référendums", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger*, París, julio-agosto 1969.
- SALADIN, Peter, "Le Référendum populaire en Suisse", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, junio, 1976.
- WRIGHT, Boyd L., "The Legislative Administrative Dichotomy and tre Use of the Initiative and Referendum in a North Dakota Home Rule City", *North Dakota Law Review*, Grand Forks, North Dakota, 1975.