

## VIABILIDAD DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO FEDERAL MEXICANO

José Luis VÁZQUEZ ALFARO\*

SUMARIO: I. *Definición*. II. *Clasificación del referéndum*. III. *Diferencia con las demás formas de democracia directa*. IV. *El debate en torno al referéndum*. V. *Entidades de la república mexicana que contemplan el referéndum*. VI. *Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal*. VII. *Propuestas para establecer el referéndum constitucional federal*. VIII. *Cuestiones por resolver*.

Fue en marzo de 1996 cuando el entonces secretario de gobernación, licenciado Emilio Chuayfét, mencionó que en la agenda de temas para la reforma del Estado se encontraba el relativo a la instauración del referéndum con el fin de que las reformas a la carta constitucional que versaren sobre las decisiones políticas fundamentales fueren aprobadas por el electorado a través del instrumento de democracia directa antes mencionado.

Cabe advertir que aunque este anuncio suscitó una cierta cantidad de comentarios podemos observar que ya existía un gran interés, además de entre los estudiosos del derecho constitucional, de los politólogos, así como de los políticos mismos para conocer mejor el funcionamiento de esta institución.

En este sentido, podemos afirmar que la mayor parte de los partidos políticos nacionales han hecho alguna referencia a la instrumentación del referéndum a nivel nacional y, por lo menos, se han presentado dos iniciativas de reforma para introducir el referéndum constitucional en la carta magna.

Este creciente interés por los instrumentos de democracia directa o de consulta directa al electorado no es exclusivo de nuestro país. En efecto, en una rápida revisión del derecho extranjero podemos apreciar que, ade-

\* Director General de la Unidad de Análisis Comparado de la Secretaría de Gobernación.

más del resurgimiento de la institución en aquellos países que ya contaban con la figura del referéndum,<sup>1</sup> nuevos regímenes (con vocación democrática) surgidos en los últimos años en latinoamérica, en Europa Central y del Este, así como en Asia, han consagrado en los últimos años este procedimiento de consulta al electorado.

En México debemos recordar que en la segunda mitad del presente siglo ha sido en el ámbito de las entidades federativas donde se han ido introduciendo, además del referéndum, otros procedimientos de democracia directa: el plebiscito y la iniciativa popular.

En esta breve presentación nos proponemos examinar la naturaleza y la clasificación, así como realizar una descripción de la regulación que se ha aplicado al referéndum en el derecho local en la República mexicana. Concluiremos con una reflexión sobre los contornos que debe tener, en caso de instaurarse, el referéndum a nivel nacional o federal.

## I. DEFINICIÓN

Por principio de cuentas debemos definir qué es el referéndum. En una definición sencilla y un tanto arbitraria (tómese en cuenta los cientos de países en los que existen figuras que llevan esta denominación) podríamos afirmar que el referéndum es un procedimiento mediante el cual el cuerpo de electores o ciudadanos de un Estado es invitado a manifestar su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida del mismo.

Por citar a un clásico, para Carl Schmitt, “el referéndum es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo, pudiendo ser ‘general obligatorio’, ‘obligatorio para determinadas clases de ley’ y ‘facultativo’”.<sup>2</sup>

Para el tratadista mexicano Héctor González Uribe, “El referéndum es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen

1 Un caso notable es el de Francia, país que cuenta con una experiencia de más de dos siglos, y en el que se ha reformado la Constitución de 1958 (mediante la Ley Constitucional del 4 de julio de 1955) para ampliar las materias que pueden ser sometidas a referéndum.

2 Para el doctor Burgoa Orihuela (*cf. Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 574) “...el referéndum, más que implicar una fiscalización popular, es verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor”.

el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos”.<sup>3</sup>

Para Diego Valadés “constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo”.<sup>4</sup>

En igual sentido, Jorge Mario García Laguardia lo presenta como “una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”.<sup>5</sup>

## II. CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM

El referéndum suele ser clasificado conforme a varios criterios: naturaleza, objeto, obligatoriedad, eficacia, alcance, ámbito espacial de aplicación: momento de su celebración y posición en el proceso legislativo.

### A. Naturaleza

Puede ser consultivo, o deliberativo.

Es consultivo cuando el electorado (o el pueblo) da una opinión que no vincula a las autoridades. Por ejemplo, el Legislativo pide la opinión de los ciudadanos, pero es él quien toma la última decisión. En Noruega, fuera de toda obligación, se consultó al pueblo acerca de la separación con Suecia, así como sobre la adhesión a las comunidades europeas. En las Constituciones de Suecia y Luxemburgo el referéndum consultivo está expresamente previsto. Mediante este tipo de consulta se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar.

El referéndum será deliberativo o imperativo (o de ratificación) cuando el pueblo dicte su voluntad y decida si el Poder Legislativo debe tomar una medida; o bien, si una decisión tomada por el parlamento debe entrar

<sup>3</sup> Para otro autor, *cfr.* Hamdan, Fauzi, “El referéndum”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 4, 1980, p. 347, es: “el sistema por el cual el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo”.

<sup>4</sup> Valadés, Diego, “La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano”, *Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 277.

<sup>5</sup> García Laguardia, Jorge, “Referéndum”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 2718.

o permanecer en vigor. En síntesis, mediante esta modalidad se somete al electorado un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.

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

### B. *El objeto*

Este criterio sólo tiene trascendencia respecto del referéndum deliberativo o imperativo y permite conocer los límites de la democracia directa.

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

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

2) En el *referéndum legislativo*, se trata de la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

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

### C. *Por su fundamento jurídico, puede ser obligatorio o facultativo*

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

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

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

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

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

*D. Por su eficacia jurídica existen cuatro tipos*

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

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

c) *De ratificación o sanción*. Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley, norma constitucional o reglamento, con la aprobación previa del electorado, sustituyendo así a la autoridad sancionadora de las leyes, normalmente como el Ejecutivo.

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

*E. Por su alcance en la materia total o parcial*

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

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

*F. Por su ámbito espacial de aplicación*

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

b) *Local*. Es cuando se sujeta solamente a una o algunas regiones, entidades federativas o departamentos (que variarán), según la organización política de cada Estado.<sup>6</sup>

*G. Por el momento de su celebración*

a) *Sucesivo o subsecuente*. Se lleva a cabo una vez que el Poder Legislativo o el órgano revisor de la constitucionalidad ha emitido su opinión sobre un acto normativo.

6 Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 271 y 272.

b) *Preventivo*. Se realiza antes de que el Poder Legislativo se pronuncie al respecto.

#### H. *Por su ubicación en el proceso de formación de la ley o norma constitucional*

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

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

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

### III. DIFERENCIA CON LAS DEMÁS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Realmente esta cuestión se plantea respecto del plebiscito, el cual puede ser definido como una “consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.<sup>7</sup>

Mientras que para algunos autores no existe una diferencia notable entre ambos instrumentos,<sup>8</sup> para otros existen caracteres que permiten diferenciarlos. Para éstos, se estará en presencia de un plebiscito cuando la ciudadanía se pronuncie por hechos y no por actos normativos, como ocurre en el referéndum. En este orden de ideas, para el constitucionalista Jorge Mario García Laguardia “la diferencia consiste en que el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa, pues se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno; especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno”.<sup>9</sup>

7 Cfr. Pina, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1984, p. 387.

8 Butler, David y Renney, Austrin, *Referéndums Around the World*, Washington D. C., American Enterprise Institute, Press, 1994.

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

En el mismo sentido, el jurista Diego Valadés afirma que “la diferencia con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político”.<sup>10</sup>

No plantea ningún problema distinguirlo de la iniciativa popular (el instrumento mediante el cual una fracción del cuerpo electoral puede elevar sus demandas populares a la categoría de proyecto de ley, con el fin de que se someta y discuta ante las asambleas legislativas, o bien, para solicitar la abrogación de ordenamientos jurídicos ya existentes).

Ahora bien, aunque la distinción entre la iniciativa popular y el referéndum no plantea grandes dificultades, debe recordarse que en algunos países los referenda pueden originarse en una iniciativa popular.

Tampoco plantea mayor problema su diferenciación con respecto a la revocación popular, es decir, el procedimiento a través del cual el cuerpo electoral solicita que sean separados de sus cargos aquellos funcionarios que fueron elegidos y que han dejado de cumplir con su mandato, o por haberse perdido la confianza en ellos depositada.

#### IV. EL DEBATE EN TORNO AL REFERÉNDUM

Aunque en general sea bien vista por la mayoría de los especialistas esta forma de consulta directa, la discusión sobre el referéndum ha dividido a los autores en dos grupos: partidarios y opositores (partidistas y precisionistas).

a) Entre los argumentos a favor podemos mencionar:

Esta figura implica una participación directa del electorado en la toma de decisiones (democracia directa) y es complementaria de la democracia representativa. Con esta característica se estimularía la participación del electorado en materia política y, por lo tanto, el aumento del interés en la toma de decisiones, haciendo que éstas se adopten de forma más consciente cada vez y meditada. Ello da legitimidad a la norma aprobada.

Por otra parte, como complemento a las fórmulas de la democracia representativa, puede estimular la participación del electorado y dar así legitimidad a la norma aprobada. Como mecanismo auxiliar, destaca su virtud de resolver casos de “empates sin salida”, o sea aquellos casos que los mecanismos de democracia representativa no logran resolver en forma clara.

10 Cfr. Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 271.

b) Por cuanto a los argumentos en contra, se menciona que es un instrumento “maniqueo”, que al mismo tiempo pone de manifiesto la debilidad de la democracia representativa.

Su carácter maniqueo. Dada su particular característica de medio de democracia directa, el referéndum implica la toma de decisiones entre dos opciones (por lo general “sí” o “no”). Y, considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre dichas opciones radicalizaría las posturas ante tales problemas, implicando que en vez de su pronta resolución, los mismos se agraven. Esto aparte de ser un riesgo de su uso es una de sus limitaciones.

La debilidad de la democracia representativa. Considerando que en la actualidad nuestro sistema de partidos es incipiente, su eficacia sería dudosa. Esto se desprende del hecho de que si se considera al referéndum como un mecanismo complementario de la democracia representativa, sería conveniente se reforzara primero a ésta para que, una vez consolidada, el referéndum sea un complemento auténticamente eficaz. Visto de otro modo, sin un sistema de democracia representativa fuerte, el referéndum podría ser empleado para legitimar decisiones que no representen la voluntad de la mayoría, a través de prácticas que manipulen los resultados. Con ello se podría desalentar la participación activa del electorado.<sup>11</sup>

## V. ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA QUE CONTEMPLAN EL REFERÉNDUM

A nivel local, el primer antecedente data del 1o. de diciembre de 1977 (*DOF*), fecha en que se reformó el artículo 73 constitucional para permitir que los ciudadanos del Distrito Federal participaran en la revisión de leyes y reglamentos a través del referéndum e incluso propusieran leyes mediante la iniciativa popular; sin embargo, estas instituciones no tuvieron aplicación y fue derogada la norma en 1987. La parte respectiva del citado precepto decía: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

<sup>11</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro, “Las dos caras del referéndum”, *Voz y Voto*, núm. 3, mayo de 1996, pp. 43-45.

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

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

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

- Chihuahua. Introdujo el referéndum, reforma de 1993 (artículos 73 y 202).
- Estado de México. En febrero de 1995 incluyó la figura del referéndum (artículo 14) y en agosto del mismo año expidió su ley reglamentaria.
- San Luis Potosí. En noviembre de 1996 incorpora el referéndum y el plebiscito (artículos 38 y 39).
- Guerrero. Durante el gobierno del licenciado José Francisco Ruiz Massieu (qepd) se incorporó una modalidad de referéndum-plebiscito que aún está vigente (artículo 25).
- Jalisco. En marzo de 1997 instauró las figuras del referéndum y plebiscito, así como la iniciativa popular.
- Tlaxcala. El 4 de junio de 1997 incluyó el referéndum, el plebiscito y la consulta popular (artículos 10, 12, 21 y 48-bis).

Recientemente, en el Distrito Federal se reformó el Estatuto de Gobierno (*DOF* del 4 de diciembre de 1997), en el cual se incluyeron como formas de participación ciudadana la iniciativa popular y el plebiscito; este último, como instrumento ciudadano para incorporar a los habitantes de la ciudad de México en la atención de asuntos trascendentes para la

vida pública de la capital (artículos 46, 67 y 68). Sobre el particular, llaman la atención las “Conclusiones alcanzadas en la mesa de reforma política del Distrito Federal”, sostenidas por la SEGOB, el PRI, el PT y el PRD, previa instauración. Sin embargo, no lo fueron respecto de “las leyes que sean competencia de la Asamblea (legislativa) y los reglamentos gubernativos”, y en el Estatuto de Gobierno no se insertó la citada institución.

### *Experiencias municipales*

A nivel municipal se tiene la experiencia del Ayuntamiento de San Luis Potosí, el cual incluyó en su bando municipal las figuras del *plebiscito* y la *iniciativa popular*. Igualmente, el Ayuntamiento del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, reglamentó, en marzo de 1995, el referéndum y el plebiscito para solucionar conflictos de interés social y ratificar los ordenamientos emitidos por las autoridades municipales.

## VI. VIABILIDAD DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO FEDERAL

### *Breve nota histórica*

Es importante mencionar que los dos únicos *referenda* que se han celebrado en la historia de México tuvieron lugar el siglo pasado. El primero de ellos, celebrado en diciembre de 1863, se realizó para confirmar a Maximiliano como emperador de México; en tanto que el segundo, de las siete leyes de noviembre de 1874, se realizó con el fin de reformar la Constitución de 1857 y restaurar el Senado.<sup>12</sup>

Por otra parte, la preocupación por incorporar al electorado al proceso de aprobación de las leyes o de las reformas constitucionales no es nada nuevo en la historia constitucional mexicana. Desde el siglo pasado ya se discutía sobre la necesidad de consultar al pueblo en los trabajos del Constituyente de 1856-1857. En el seno de la Comisión se suscitó un debate entre los diputados Zarco y Mata Prieto (sobre las reformas a la

<sup>12</sup> Cfr. Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, México, Porrúa, 1987, pp. 682-698.

Constitución); Zarco consideraba que “se mezclaba el sistema representativo con el de democracia pura”, lo que daría por resultado el desprestigio de los Congresos,<sup>13</sup> y por lo tanto se opuso a la consulta directa al electorado para la reforma constitucional, sin que hubieran alcanzado acuerdo en el seno del Congreso sobre el proyecto original del artículo 125 (antecedente del 135 de la Constitución de 1917). El texto aprobado fue otro.

El texto original del proyecto decía:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República a tres meses de la elección del congreso inmediato; que todos los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.<sup>14</sup>

La presente constitución puede ser adicionada o reformada; mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el congreso por el voto de la dos terceras partes de sus individuos acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>15</sup>

## VII. PROPUESTAS PARA ESTABLECER EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL FEDERAL

### a) *La iniciativa del PRD de 1992*

En 1992, el Partido de la Revolución Democrática propuso la inclusión del referéndum en el artículo 135 de la Constitución.

13 *Cfr.* Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 138.

14 *Idem*, p. 137.

15 *Idem*, p. 138.

En la exposición de motivos del proyecto de iniciativa se dice que con la reforma se pretende romper con el monopolio en la conformación de las leyes y

como parte del avance democrático se propone la regulación del referéndum constitucional, que se utiliza para la aprobación de una nueva Constitución o reformas y adiciones de la ya existente cuando los cambios incidan sobre normas fundamentales como las garantías individuales, los principios políticos básicos y las bases en que se sustenta la federación.

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

Artículo 135 ...

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

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

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

#### b) *La iniciativa del PT*

Más recientemente, en el mes de noviembre de 1997, la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma constitucional para, entre otras cosas, reformar el texto de los artículos 35, 36, 73, 74 y 135 de la Constitución Política, con el fin de

introducir tanto el referéndum como el plebiscito en materia de reforma a la carta magna.

En la exposición de motivos sólo se afirma sobre el particular que:

.... en el artículo 135 se propone la adición de un segundo párrafo en el que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán objeto de referéndum en tanto no se afecten decisiones políticas fundamentales o de plebiscito, si la materia de la adición o reforma incide en decisiones políticas fundamentales.

El texto del párrafo segundo que se propone dice:

Artículo 135...

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

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

## VIII. CUESTIONES POR RESOLVER

Si se intentara introducir el referéndum constitucional en el ordenamiento federal, cabría definir varios aspectos que podríamos resumir en tres, a saber:

### *Primer asunto*

La materia del referéndum constitucional

El estudio de las dos iniciativas antes señaladas, de diversos trabajos académicos y colaboraciones periodísticas nos permite inferir que existe

una corriente en favor de la creación de un referéndum constitucional. Ahora bien, es importante también que exista una idea compartida sobre las normas que deben someterse al mismo. Sobre este punto es necesario definir qué debemos entender por decisiones políticas fundamentales.

Debemos partir de la idea de que la Constitución contiene preceptos o artículos esenciales en los que existen lo que la doctrina llama “decisiones políticas fundamentales” que, como se sabe, son los principios rectores del orden constitucional.

La noción de decisiones políticas fundamentales fue introducida por Carl Schmitt, en *La Teoría de la Constitución*, cuando este distinguido jurista define a la Constitución en sentido positivo. Schmitt, al hablar sobre la Constitución de Weimar, menciona que forman parte de esta categoría las decisiones relativas a la república, al régimen democrático y representativo, al sistema federal, al gobierno parlamentario y finalmente a lo que él denominó el “Estado burgués de derecho”.<sup>16</sup>

Para Lowenstein, en cambio, son decisiones políticas fundamentales: la forma de gobierno, el sistema democrático, la estructura federal y los derechos fundamentales.<sup>17</sup> En el derecho mexicano, el doctor Jorge Carpizo sostiene que existen siete principios básicos en la Constitución mexicana: la declaración de los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal, la justicia constitucional y la supremacía del Estado sobre las Iglesias.<sup>18</sup>

Para el constitucionalista del siglo XIX, Del Castillo Velasco, son sólo los principios del derecho natural,<sup>19</sup> en tanto que para el maestro Mario de la Cueva, éstas son la soberanía y el principio de representación.<sup>20</sup>

### ¿Reformabilidad de las decisiones políticas fundamentales?

Aunque en el derecho mexicano no existen normas pétreas y, en principio, todos los artículos de la Constitución pueden reformarse, algunos

16 Schmitt, Carl, *La teoría de la Constitución*: “Las decisiones fundamentales son los principios rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico, son la esencia misma de ese derecho.”, México, 1961, pp. 3-8.

17 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1996, p. 36.

18 *Ibidem*.

19 “...Pero las adiciones y reformas (a la Constitución) no podrán ser nunca para limitar o destruir los derechos del hombre ni de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella”, *cfr.* Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 158.

20 *Ibidem*.

tratadistas opinan que las decisiones políticas fundamentales no pueden ser reformadas mediante el procedimiento que establece el vigente artículo 135 de la Constitución, pues sólo pueden ser reformadas por el pueblo directamente. Entre ellos el jurista Ignacio Burgoa afirma que:

...el único soberano, o el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno es el pueblo, como lo dispone el artículo 39 constitucional; interpretando los artículos 135 y 39 constitucionales, en la relación lógica que entre ambos debe existir, resulta que el primero de ellos no se refiere a ninguna facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular real del poder soberano, posibilidad que concede el segundo a la nación, por lo que debemos concluir que las atribuciones de modificar y reformar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que forman a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal.<sup>21</sup>

Esto nos lleva al análisis de la vía o medio que el pueblo debe utilizar para realizar dicha reforma.

Entre las formas “de derecho” para lograrlo se encuentra el “referéndum popular”,

...o sea, la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación extraordinaria, que apruebe o rechace no sólo la variación de los consabidos principios y la adopción de distintos o contrarios a los constitucionalmente establecidos, sino la sustitución de la ley fundamental. Además, en la misma Constitución puede disponerse que los órganos que ostenten la representación popular convoquen, bajo determinadas condiciones, a la integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo, por conducto de los diputados que elija, se dé una nueva ley suprema.

Estas consideraciones hacen pensar a algunos teóricos en la necesidad de que el referéndum sea incluido en la Constitución. Para el constitucionalista Diego Valadés:

...uno de los peligros de una sociedad de masas es la tendencia a caer en la demagogia, o su contraparte la tecnocracia (...), de ahí surge la necesidad de

21 Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, 11a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 381.

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 (...). 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.<sup>22</sup>

### *Segundo asunto*

#### Caracteres del referéndum constitucional

A través de la reforma se buscaría introducir una complejidad mayor en la reforma constitucional. Por cuanto a sus caracteres éste sería un referéndum obligatorio, constitucional, parcial y nacional; con ello se pretende someter a la opinión del electorado la realización de reformas trascendentes al texto de la Constitución.

### *Tercer asunto*

#### Aspectos por definir

Ahora bien, aun cuando se decida introducir el referéndum en el artículo 135 de la carta constitucional quedan algunos aspectos por definir. Estos son los relativos al derecho de iniciativa (definir sus titulares), al sujeto encargado de convocar al referéndum, a los procedimientos aplicables a la consulta, a la determinación del órgano encargado de organizar ésta, a los plazos para la realización de cada uno de los actos procedimentales, entre otros.

22 Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 275.