

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y AL REFERÉNDUM EN MÉXICO

Javier PATIÑO CAMARENA

SUMARIO: I. *Planteamiento general*. II. *De la democracia formal a la democracia participativa*. III. *Los contornos fundamentales del referéndum*. IV. *El referéndum en la historia constitucional de México*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Nuestra democracia representativa, como toda forma de gobierno de este tipo, se estructura a partir del principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo, el cual, por razones prácticas delega el ejercicio de algunas de sus atribuciones soberanas en las personas que elige como sus representantes y las cuales sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad general les ha precisado en la Constitución. Pero el pueblo ni delega la titularidad de su soberanía, ni delega el ejercicio de todas sus atribuciones soberanas, sino que tan solo delega el ejercicio de unas cuantas, y el ejercicio de aquellas atribuciones que delega, no lo hace de manera irrevocable, de tal manera que el pueblo permanece en calidad de soberano y en cualquier momento puede revocar el ejercicio de aquellas atribuciones que haya delegado y asumir su ejercicio directo.

Para estructurar a una democracia representativa, no basta con afirmar y reafirmar que la soberanía radica original y esencialmente en el pueblo, sino que además se requiere configurar un sistema representativo, el cual supone, como mínimo, la creación de un sistema de partidos políticos que haga posible que la divergencia de opiniones, propia y característica de la democracia, se pueda reducir a proporciones racionales que permi-

tan organizar la vida política, económica y social del país y de igual forma supone el que con base en el sufragio universal se organicen consultas electorales a intervalos de relativa frecuencia, que permitan conocer a opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes, así como el programa político con apego al cual desean que se gobierne al país

Ahora bien, los regímenes democráticos más avanzados, ya no se limitan a afirmar y reafirmar el principio de la soberanía del pueblo, ni a estructurar y mejorar al sistema representativo, sino que además buscan configurar mecanismos que efectivamente aseguren que el pueblo sea dueño de su destino y que ejerza su soberanía no sólo eligiendo a sus representantes, sino también aprobando en definitiva las decisiones más importantes y trascendentes que se relacionan con los términos del contrato social precisado en la Constitución. Por ello un gran número de tratadistas ven al referéndum como la figura emblemática de la democracia semidirecta que permite tener un auténtico gobierno del pueblo.

De los estudios que se han elaborado en torno de esta institución, se desprende que el referéndum puede servir para proteger al cuerpo social de propuestas de reforma que impliquen cambios trascendentes a los términos esenciales del pacto o contrato social plasmado en la Constitución, o bien para apoyar e impulsar una nueva idea del derecho que responda de mejor manera a los requerimientos que demande la realidad social, o, si se prefiere, en los términos empleados por Miguel Covián Pérez, como fuerza impulsora que rompe la inmovilidad de una *idée de droit* rezagada e inadaptable frente a las transformaciones que reclama la realidad social.¹

Cabe aclarar que no toda experiencia refrendaria es *per se* democrática, ya que este instrumento también ha sido utilizado por regímenes dictatoriales que han encontrado que el empleo de esta figura jurídica permite manipular a la opinión pública, ya sea por los términos en que se formule la consulta o pregunta, ya sea por la posibilidad que ofrece para alcanzar, a partir de datos o visiones parciales, un apoyo global a una determinada política, o bien, por cuanto el empleo de esta figura le ofrece al gobernante la posibilidad de eludir a la oposición en el Congreso, recurriendo a la consulta directa del pueblo.

¹ Covián Pérez, Miguel, "Referéndum constitucional", *La Jornada*, 24 de marzo de 1996.

En este orden de ideas, cabe recordar que Michelangelo Bovero² refiere que: “la calidad de una democracia, no mejora por simplificar el proceso de toma de decisiones, todo lo contrario, para mejorarla hay que agregarle varios mecanismos correctivos, de control y de garantía”. El referéndum no es la panacea democrática. Como sociedad de ciudadanos, el régimen puede refrescarse con la participación directa de los electores para resolver cuestiones trascendentes de la vida política. Pero, como régimen de moderaciones, debe ser cauteloso frente a su innegable potencial autocrático.

En los estudios especializados sobre la materia, frecuentemente se cita como ejemplos de experiencias referendarias positivas y exitosas, a las que tuvieron lugar en España en 1978, cuando después de la muerte del caudillo Francisco Franco se elaboró un proyecto de Constitución que fue sometida a la aprobación definitiva del pueblo mediante un referéndum y la que tuvo lugar en Chile en 1988, cuando se le preguntó al electorado si quería que continuara en el poder Augusto Pinochet. También se citan como experiencias referendarias exitosas las que tuvieron lugar en varios países de Europa del Este, ya que por esta vía se liberaron de la Unión Soviética.

En torno a la experiencia española, cabe recordar que la Constitución vigente fue aprobada por las cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el 31 de octubre de 1978, y fue aprobada en definitiva por 87.87% de los electores³ españoles por medio del referéndum del 6 de diciembre de 1978.

En el caso de Chile cabe recordar que Pinochet se hizo del poder el 11 de septiembre de 1973 por medio de un cruento golpe militar y el 27 de junio de 1974 asumió el título de jefe supremo de la nación. Con posterioridad, en septiembre de 1980, organizó un referéndum para elaborar la llamada Constitución pinochetista, el cual ganó con 67 %, de los votos y nueve años más tarde la referida Constitución fue aprobada por 85 % de

² Bovero, Michelangelo, *Los desafíos actuales de la democracia*, México, IFE, 1995.

³ De los resultados publicados por la Junta Electoral Central en el Boletín Oficial del Estado, se desprenden que de un total de 26 632 180 ciudadanos participaron en la consulta popular 17 873 301; que los votos a favor de la Constitución fueron 15 706 078, lo que representó 87.87% de los votos emitidos, en tanto que los votos en contra ascendieron a 1 400 505, equivalente a 13.79%; las papeletas en blanco fueron 632 902 y las papeletas nulas 133 786.

los electores. Animado por estos resultados, Pinochet estuvo de acuerdo en que mediante un nuevo referéndum se le preguntara al pueblo si quería que permaneciera en el poder hasta 1997 o si debían de celebrarse elecciones sin su participación, pero en esta ocasión la respuesta que le dio el pueblo chileno por medio del referéndum que se celebró el 5 de octubre de 1988 le fue adversa, ya que el 55.9% se pronunció en favor de las elecciones, pero en contra de la permanencia de Pinochet en el poder. Con posterioridad, en seguimiento de los resultados del referéndum se convocó a elecciones y en la consulta electoral correspondiente resultó electo el candidato Aylwin, demócrata cristiano, en tanto que el candidato Balbín, apoyado por Pinochet, resultó derrotado, por lo que esta consulta electoral vino a significarse por cuanto con ella Chile regreso a la vida institucional normal.⁴

Pero también se registran experiencias referendarias que han servido para fortalecer el poder de diversos gobernantes de temperamento dictatorial que encontraron que el referéndum les podría ser útil para eludir el control de sus respectivos parlamentos y fortalecer su poder autoritario, como fue el caso de Napoleón III, Hitler, Mussolini y Ceausescu que por esta vía buscaron legitimar su poder autocrático.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede concluir que el empleo del referéndum puede permitir tanto la consolidación de regímenes democráticos como el fortalecimiento de otros de talante autocrático, por lo que resulta claro que las ventajas que puede presentar el empleo del referéndum dependen no sólo de sus bondades intrínsecas, sino que también se encuentran condicionadas por otros factores, tales como el grado de desarrollo alcanzado por el país que se propone hacer uso de este instrumento, el nivel de instrucción de la población del país en cuestión y la consistencia que registren sus instituciones democráticas.

Ahora bien, toda vez que en nuestro país se han registrado algunas experiencias referendarias, así como algunos intentos inconclusos de este tipo de consulta popular, a lo largo del presente ensayo se procurará co-

⁴ El referéndum se realizó en aplicación de las disposiciones transitorias 27 a 29 de la Constitución Política de 1980 para decidir si Augusto Pinochet seguiría como presidente del país hasta 1997. El resultado fue de 44.01 % por el sí, y 55.99% por el no. El universo electoral habilitado para votar ascendió a 7 435 913. El triunfo del no significó conforme a las disposiciones transitorias de la Constitución, la convocatoria a elecciones democráticas conjuntas para elegir presidente y miembros del parlamento al año siguiente, que conduciría al fin de la dictadura y el comienzo del periodo conocido como transición a la democracia.

nocer tanto los contornos fundamentales de cada una de estas experiencias con objeto de desentrañar las causas por las cuales estos intentos referendarios no se tradujeron en consultas populares reales.

II. DE LA DEMOCRACIA FORMAL A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De 1824 hasta 1911-1917, el avance electoral más significativo que tuvo lugar en nuestro medio consistió en el tránsito que se operó de un sistema de elecciones indirectas en tercer grado, a un sistema de elecciones directas, conquista que tuvo su primera expresión jurídica en la reforma constitucional promovida por Madero en 1911, y su consagración definitiva en la Constitución elaborada por el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Si se quiere resumir en una apretada síntesis la vida política en México a partir de 1917 hasta el presente, se puede decir que ésta ha consistido en buscar fórmulas que permitan transitar de una democracia representativa formal o virtual a una democracia representativa participativa o real. El encuentro en unos casos de diversas fórmulas que han tenido por objeto dicho tránsito, el desencuentro con dichas fórmulas en otros y el extravío o el reencuentro en algunos más, ha nutrido la vida política desde entonces hasta el presente y han dado como resultado los contornos de nuestro sistema político actual.

En efecto, si se analizan en su conjunto las reformas constitucionales que han tenido lugar en materia electoral a partir de 1917, se podrá apreciar que primero se procuró ampliar al cuerpo electoral, con posterioridad se centró la atención en delinear de mejor manera al sistema electoral y las últimas han focalizado su interés en depurar la organización electoral, en mejorar y ampliar al sistema recursal y en conferirle mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de vigilar que el proceso electoral se oriente y conduzca con escrupuloso apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad plasmados en el artículo 41 constitucional.

III. LOS CONTORNOS FUNDAMENTALES DEL REFERÉNDUM

De conformidad con nuestro derecho positivo, los ciudadanos intervienen en la vida política por medio del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes políticos, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación política, los derechos de reunión, de asociación y de petición en materia política, así como mediante el ejercicio de las garantías constitucionales relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información y la libertad de prensa.

De igual forma se debe tener presente que en los términos de lo dispuesto por el artículo 39 constitucional, en todo tiempo existe la posibilidad de recurrir a las figuras propias y características de la llamada democracia semi-directa, particularmente al referéndum, ya sea que se le contemple en forma exclusiva o bien que se le asocie con otras figuras de la democracia semidirecta como pueden ser la iniciativa popular o la revocación del mandato, si bien el ejercicio de estas figuras depende, en todos los casos, de que las autoridades constituidas elaboren las reglas necesarias para ello.

Las consideraciones anteriores han dado como resultado que conforme pasa el tiempo se observe en los foros académicos un incremento en los pronunciamientos en favor de que se adopte y regule al referéndum, al que se considera como una de las figuras más emblemáticas de la democracia semidirecta.

Mediante el referéndum se puede facultar al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva una iniciativa de ley, ya sea constitucional u ordinaria, ya sea formulada o simplemente enunciada, o bien, para aceptar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes.

Es por ello que en atención al momento en el que opera el referéndum, se habla o bien de un referéndum de consultación, o bien de un referéndum de ratificación. La primera hipótesis se da cuando se le pide al pueblo su parecer antes de discutir una iniciativa legislativa sobre un tema determinado y en caso de que el resultado sea afirmativo los órganos competentes deberán proceder a su elaboración, y en caso de que el resultado sea negativo se debe desechar o abandonar el proyecto legislativo en cuestión.

Por medio del referéndum de ratificación se faculta al pueblo para que apruebe en definitiva ciertas proposiciones de leyes ordinarias o constitu-

cionales que hayan sido elaboradas por los órganos competentes. Así, conforme a la Constitución Federal de los Estados Unidos, toda reforma constitucional debe ser aprobada en definitiva por el pueblo, y de igual forma la Constitución de Francia establece la posibilidad de que toda reforma a la constitución sea aprobada por la vía del referéndum.⁵

En estos casos se puede decir que el referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, mediante el cual el cuerpo ciudadano substituye al legislador en la fase de adopción de la ley, ya que en esta hipótesis para que el proyecto de ley formulado por el órgano legislativo adquirirá pleno valor jurídico, se requiere la aceptación expresa del pueblo.

En atención al margen de libertad de que disponen las autoridades para recurrir al referéndum, se habla de referéndum obligatorio, que deberá substanciarse cada vez que se actualice alguna de las hipótesis prevista por la ley para que tenga lugar este tipo de consulta popular y de referéndum facultativo, expresión con la que hace referencia a la facultad discrecional que se le confiere a la autoridad correspondiente para que cuando se presenten ciertas hipótesis previamente determinadas por la ley, si lo estiman pertinente, sometan a la aprobación definitiva del cuerpo ciudadano la adopción de ciertas leyes.

Algunos autores hacen referencia específica al referéndum de arbitraje, que tendría lugar en los casos en que surge un conflicto entre los poderes políticos (Legislativo y Ejecutivo) y estos no llegan a ponerse de acuerdo sobre la forma de resolverlo y, por lo mismo, se resuelve someter al pueblo la solución del mismo.

Cabe señalar que se pueden regular la iniciativa popular y el referéndum en forma combinada, tal y como sucedería en el caso de que se faculte al cuerpo ciudadano para que, cuando reúna ciertos requisitos, presenten iniciativas de leyes formuladas ante los órganos competentes, los cuales deberán publicar el proyecto en cuestión y fijar fecha para que el resto de los ciudadanos apruebe o rechace en definitiva el proyecto, haciéndose por lo

⁵ En Francia entre las experiencias referendarias que han tenido lugar figuran las de 29 de septiembre de 1958, a través del cual se aprobó la Constitución de la Quinta República Francesa, las que tuvieron lugar en 1961 y 1962 en torno a la autodeterminación e independencia de Argelia, la de 28 de octubre de 1962 referente al presidencialismo, la de 27 abril de 1969 relativas a las reformas al Senado y la de 23 de abril de 1972 en torno a la ampliación de la CEE y en el 2001 en relación con la Constitución de los Estados Unidos de Europa.

mismo, innecesaria la tramitación normal. También se pueden regular de manera conjunta el referéndum y la revocación del mandato, modalidad a la que con frecuencia se le denomina *referéndum revocatorio*.

También cabe llamar la atención sobre el hecho de que frecuentemente se utilizan los términos referéndum y plebiscito como sinónimos, no obstante que entre una y otra institución existen notables diferencias.

En efecto, en tanto que a través del referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes, el plebiscito es el voto de confianza que le otorga el pueblo a una persona para que continúe en el poder. La doctrina francesa cita como casos típicos de plebiscitos, la consulta que se hizo al pueblo para saber si quería la herencia de la dignidad imperial para la descendencia directa, natural, legítima y adoptiva de Napoleón Bonaparte (mayo de 1804) y para determinar si se quería investir a Luis Napoleón del poder imperial (noviembre de 1852).

La confusión que se da entre referéndum y plebiscito obedece a que la frontera entre estos tipos de consulta popular no siempre resulta fácil de precisar, ya que cada una de ellas suele comprender dosis variables de elementos plebiscitarios y referendarios, tal como sucedió durante el gobierno del presidente Charles de Gaulle en el marco de la V República Francesa, periodo durante el cual el presidente de Francia acostumbró solicitar un voto de confianza del pueblo de manera implícita a la aceptación de una determinada propuesta legislativa sometida a aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum, práctica que en diversas ocasiones le resultó favorable. Ahora bien, conforme a esta práctica, en 1969 el general De Gaulle le propuso al pueblo francés reformar la Constitución con objeto de privar al Senado de su carácter político y conferirle un rol puramente consultativo, en el entendido de que la aprobación del referéndum respectivo implicaría que el pueblo le reiteraría su confianza, en tanto que su no aprobación significaría lo contrario. En este contexto y toda vez que el pueblo francés rechazó su propuesta por la vía del referéndum, el general De Gaulle consideró que ello significaba que el electorado francés no le había refrendado su confianza y por lo mismo renunció a su cargo.

IV. EL REFERÉNDUM EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

La consulta de los anales correspondientes, permite apreciar, en el ámbito federal, cuatro momentos relacionados con el referéndum: el primero de ellos tuvo lugar en 1824 con motivo de la anexión de Chiapas a México; el segundo en 1856-1857 cuando en el seno del respectivo Congreso Constituyente, la Comisión de Constitución le propuso al pleno del referido Congreso que las iniciativas de reforma constitucional, se sometieran a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum, propuesta que finalmente no fue aprobada; la tercera experiencia tuvo lugar en diciembre de 1977, cuando se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, a efecto de disponer “que los ordenamientos legales y los reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular”, disposición que fue derogada diez años más tarde, en 1987, sin que durante ese tiempo ninguna ley o reglamento del D. F. se hubiera sometido a la aprobación definitiva por la vía del referéndum y sin que ningún partido político se inconformara por su supresión; el cuarto momento tuvo lugar en 1996 cuando durante la ceremonia del CXC aniversario del natalicio de Benito Juárez, el 21 de marzo del referido año, el presidente Zedillo, mediante el secretario de Gobernación, le propuso a los partidos políticos que las iniciativas de reforma a las decisiones políticas y jurídicas fundamentales contenidas en la Constitución se sometieran a referéndum, propuesta que fue desairada por los partidos políticos.

Ahora bien, toda vez que en el presente las constituciones de siete de los estados de la República Federal Mexicana contienen disposiciones conforme a las cuales las propuestas de reformas constitucionales se deben someter a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum, en la parte final de este ensayo, se ofrecerá una visión general sobre las mismas.

En vista de que solo cuando se conoce el origen y la evolución de una Institución, se está en condiciones de entender los presupuestos para su mejor funcionamiento, y toda vez que ello es condición indispensable, para poder discernir entre lo que debemos conservar y lo que debemos abandonar, así como entre lo que debemos conservar y lo que debemos reformar, o en su caso innovar, a continuación se analizarán las experiencias referendarias que han tenido lugar en nuestro medio.

1. *El referéndum y la anexión de Chiapas a México*

En 1821 cuando México proclamó el acta de independencia de España, Chiapas decidió adoptar el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y en seguimiento de ello declaró su independencia no sólo de España, sino también de la Capitanía General de Guatemala y solicitó su anexión a México.

Como resultado de ello, el 16 de enero de 1822, se expidió el decreto por el cual la provincia de Chiapas se integró a México y, acto seguido, se dispuso lo necesario para que Chiapas quedara debidamente representada ante el Congreso Constituyente, que se integró con apego al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, y que en seguimiento de ello debería organizar a México como una “monarquía constitucional”.

Se sucedieron diversos acontecimientos entre los que destacan la coronación de Iturbide como primer emperador constitucional de México, “el golpe de Estado” mediante el cual Iturbide disolvió al Congreso Constituyente, los planes de Veracruz y Casa Mata, que exigieron la reinstalación del Congreso, lo que a la postre obligó a Iturbide a restablecer al Congreso a principios de 1823, el que, tan pronto reasumió sus funciones, decretó la nulidad del imperio y expidió la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente que debía organizar a México, ya no en forma de una monarquía constitucional, como lo había dispuesto el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, sino “en la forma en que lo resolviera soberanamente el propio Congreso Constituyente”, por considerar que la nación mexicana no puede estar sometida a plan o tratado alguno, sino que, le corresponde a ella, y sólo a ella, decidir cómo se organiza políticamente.

En vista de todos estos acontecimientos, los chiapanecos consideraron necesario analizar y debatir si continuaba vigente el pacto de unión a México, toda vez que dicha decisión se había adoptado en el entendido de que México se organizaría como una monarquía constitucional, lo que, por las decisiones comentadas, dejó de tener sentido.

Así, a partir del 8 de abril de 1823, se abrió un periodo que se proyectó a lo largo de varios meses y durante el cual se sucedieron diversos acontecimientos, unos tendientes a unir a Chiapas a México, otros a Guatemala y otros más a conferirle vida independiente.

En estas condiciones y con el propósito de poner fin a la situación de incertidumbre política que se vivía, la Suprema Junta Provisional de Chiapas envió una circular a cada uno de los doce distritos que en ese entonces conformaban a la Provincia de Chiapas, solicitándoles la celebración de plebiscitos (termino que con frecuencia, como en el caso, es utilizado como sinónimo de referéndum) para que la población manifestara si deseaba constituirse en forma independiente, si decidían unirse a Guatemala o a México. La consulta plebiscitaria dio como resultado que el 12 de septiembre de 1824, la mayoría de los chiapanecos se pronunciaron por la incorporación a México. En cumplimiento de esta resolución se proclamó la anexión correspondiente el 14 de septiembre de 1824, situación que fue reconocida por la Constitución Federal Mexicana del 4 de octubre de 1824.

En seguimiento de estas determinaciones y con apego a los principios contenidos en la Constitución Federal de la República Mexicana, Chiapas promulgó su primera Constitución el 19 de noviembre de 1825, la cual fue jurada el 19 de febrero del año siguiente, resultando oportuno hacer notar que en dicha Constitución se precisó que la región del Soconusco formaba parte integrante del territorio del Estado.

El gobierno de Guatemala se inconformó con esta situación y al año siguiente se apoderó de la región del Soconusco y obligó a sus habitantes a jurar la Constitución guatemalteca. En virtud de estos acontecimientos, el gobierno de México se vio precisado a defender la referida porción territorial, tanto en el terreno de las armas como por la vía diplomática, todo lo cual dio como resultado que el 11 de septiembre de 1842 la región del Soconusco se reincorporara definitivamente a Chiapas y, por lo mismo, a México, ya que en la fecha referida los respectivos gobiernos formalizaron y protocolizaron debidamente la situación descrita.

2. La propuesta de referéndum en el Congreso Constituyente de 1856-1857

Al triunfo de la revolución de Ayutla y en cumplimiento a lo dispuesto en el Plan del mismo nombre, el presidente provisional Juan Álvarez convocó a un nuevo Congreso Constituyente el cual al ocuparse de esta materia analizó la propuesta que en materia de reformas presentó la Comisión de Constitución encabezada por Melchor Ocampo, y la cual se configuró en los siguientes términos:

- a) Con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, el Congreso acordaría qué artículos serían objeto de estudio para su reforma.
- b) El acuerdo se publicaría en los periódicos tres meses antes de la elección de la siguiente legislatura.
- c) Al verificarse las elecciones correspondientes, los electores se deberían manifestar sobre la reforma propuesta y en caso de estar conformes lo deberían hacer constar en los respectivos poderes que dieran a sus candidatos a diputados.
- d) Hecho lo anterior, una vez integrada la nueva legislatura, le correspondería a ésta, aprobar o rechazar los términos de las reformas.
- e) En caso de que la legislatura recién integrada aprobara la propuesta de reforma constitucional admitida por la legislatura precedente, se debería de someter la misma a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum.
- f) Finalmente, si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo sancionaría la reforma como parte de la Constitución.

Cabe señalar que el mecanismo de reformas que se proponía en ese entonces era similar al que se había adoptado de 1824, si bien más complejo, destacando dos novedades: la primera consistía en la exigencia de que se publicara el texto de la propuesta de reforma en los principales periódicos de la República, con objeto de que todos aquellos que tuvieran algo que decir sobre ella, contribuyeran con sus luces al esclarecimiento de la misma.

La segunda novedad consistió en que la Comisión de Constitución propuso, que toda propuesta de reforma constitucional admitida por la legislatura precedente, una vez aprobada por la legislatura subsiguiente, se debería de someter a la aprobación definitiva del pueblo mediante de un referéndum, es decir, con un mecanismo de democracia directa. Esta exigencia resultó sorprendente debido a que el propio Congreso Constituyente, semanas antes, al discutir el sistema de elecciones, se había opuesto a la adopción del sistema de elección directa de los diputados, por considerar que dado el nivel general de instrucción prevaleciente en el país, el pueblo aún no estaba preparado para ello, consideración que de-

terminó que la Comisión desechara la propuesta de elecciones directas y en su lugar propusiera transitar de un sistema de elecciones indirectas en tercer grado, a un sistema de elecciones indirectas en primer grado, propuesta que fue aprobada. Estos antecedentes explican la sorpresa que les causó a varios “constituyentes” el percatarse de que en una materia tan delicada, como lo es la reforma constitucional, la Comisión de Constitución les propusiera que las propuestas que se formularan, después de ser aprobadas por legislaturas, en la forma exigida, deberían someterse a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum.

En este estado de cosas, durante las sesiones del Congreso Constituyente, y en particular en la sesión celebrada el 18 de noviembre de 1856, los diputados Villalobos, Moreno y Zarco impugnaron el mecanismo de reformas propuesto por considerar que resultaba sumamente prolongado y por cuanto no resultaba congruente con el sistema de elecciones indirectas en primer grado que el Congreso Constituyente había adoptado. Por su parte Guillermo Prieto, en la sesión celebrada el 26 del mismo mes, criticó al procedimiento propuesto para la reforma constitucional, por considerar que el mismo tenía por objeto conocer la voluntad del pueblo, pero de manera acartonada, ya que a las preguntas formuladas sólo podría responder con un sí o un no “cuando la opinión pública quiera una reforma con ciertas modificaciones, no encontrará la fórmula para expresar su pensamiento, porque tendrá un candado en la boca que sólo le dejará decir sí o no”; Prieto también convenía con Zarco en que el mecanismo de reformas propuesto resultaba inconsistente con el sistema de elección indirecta que la propia Comisión, encabezada por Ocampo, había adoptado; pues resultaba contradictorio haberse opuesto a la adopción del sistema de elecciones directas de los miembros del Congreso por considerar que el pueblo aún no estaba maduro para ello, y en cambio proponer en materia de reformas a la Constitución un mecanismo de democracia pura por demás avanzado.

En apoyo o defensa del mecanismo propuesto por la Comisión de Constitución, Melchor Ocampo se concretó a señalar que en esta materia se debería confiar en el “buen sentido del pueblo”, en tanto que José María Mata argumentó que mediante la exigencia de que las propuestas de reforma fueran discutidas en la prensa, se abría la posibilidad de que todos aquellos que tuvieran algo que decir contribuyeran con sus luces al esclarecimiento de las materias objeto de la reforma, lo que a su vez facilitaría el que el

pueblo se pudiera formar un criterio al respecto. Sin embargo, estas razones no convencieron al pleno de la Asamblea Constituyente, que encontraron más consistentes y elocuentes las críticas formuladas por Zarco y Prieto, por lo que a partir de entonces se empezó a generar consenso en el sentido de que se debía modificar el procedimiento propuesto para reformar a la Constitución.

El rechazo que generó el mecanismo de reformas constitucionales propuesto, se vio fortalecido por el hecho de que durante las deliberaciones se hizo evidente el que si quería preservar los contornos del pacto federal plasmado en la Constitución, y si se quería evitar que sin la intervención de los estados se pudiera alterar el reparto de competencias que la misma establecía entre la Federación y las entidades federativas, entonces resultaba imprescindible que, en los procesos de reforma constitucional se le diera intervención tanto a la federación como a las entidades federativas para que de esta suerte una y otras vigilaran y garantizaran la vigencia y el respeto del reparto de competencias. A la postre esta consideración resultó definitiva y dio como resultado que por 67 votos en favor y 14 en contra, el Constituyente al configurar al Poder Constitucional Reformador adoptó el modelo americano, que es el que mejor se ajusta a la naturaleza de un Estado federal, ya que conforme al mismo las propuestas de reforma a la Constitución deben ser sustanciadas mediante la actividad concertada del Poder Legislativo Federal o Congreso de la Unión, (el cual, en 1857, se estructuró en forma unicamaral) y de la mayoría de las legislaturas de los Estados, poderes que al actuar de manera coordinada y concertada para efectos de la reforma constitucional integran un poder distinto a los poderes constituidos.

Como se sabe, con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1857, se proclamó el Plan de Tacubaya de Félix Zuloaga por el cual se desconoció a la recién aprobada constitución de 1857, plan que al hacerlo suyo el presidente Comonfort dio como resultado un golpe de Estado que desencadenó la Guerra de Reforma y al término de ésta se sucedieron las guerras de Intervención e Imperio, mismas que se prolongaron hasta el año de 1867, cuando en el cerro de las Campanas todos comprendieron, como lo señaló Justo Sierra, que la Reforma, la República y la Patria eran la única bandera nacional.

En este estado de cosas Sebastián Lerdo de Tejada, en su calidad de secretario de Gobernación, consideraba que las reformas constitucionales

que se hacían necesarias tras la derrota del Imperio, debían ser aprobadas por el pueblo directamente, pero poco tiempo más tarde modificó su parecer al respecto y, siendo ya presidente (1872), promovió el que las reformas constitucionales que resultaban necesarias (Leyes de Reforma y restablecimiento del Senado) se tramitaran y aprobaran con apego al mecanismo que establecía la Constitución de 1857 para su reforma, lo que sucedió en 1873 y 1874, respectivamente.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que la propuesta que formuló la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1856-1857, para someter las propuestas de reforma constitucional a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum, fue un propósito fugaz que murió antes de nacer, debido a la contradicción existente entre dicha propuesta y las razones que se esgrimieron en ese mismo Congreso para desechar el sistema de elecciones directas.

3. El referéndum en relación con los ordenamientos legales relativos al Distrito Federal, en los términos de la reforma constitucional de 1977

En diciembre de 1977, el Poder Reformador de la Constitución adicionó la fracción VI del artículo 73 Constitucional, a efecto de precisar las bases constitutivas del Distrito Federal y en esa ocasión se dispuso “que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular”.

Del análisis de la Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma constitucional en comento, se desprende que se concebía tanto al referéndum como a la iniciativa popular como:

Medios complementarios que buscaban el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno” y como “instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local.

Al año siguiente, el Ejecutivo federal sometió a la consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Orgánica del Departamento

del Distrito Federal, situación que fue aprovechada por la referida cámara para proponer que a la misma se le adicionara un capítulo VI en el que se precisaran las bases para la aplicación del referéndum y de la iniciativa popular, propuesta que después de discutirse en ambas cámaras fue aprobada por el Congreso de la Unión y entró en vigor el 29 de diciembre de 1978.

En vista de ello y dado el carácter singular de esta experiencia, conviene analizar, así sea en forma somera, las disposiciones que en ese entonces contenía la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y a las cuales debía ajustarse la participación política de los habitantes del Distrito Federal en dichos procesos.

En dicha ley el referéndum se concibió como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esta entidad federativa (artículos 53 y 57).

Ahora bien, en el artículo 54 de la ley, se disponía que podían iniciar el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales el presidente de la República, la Cámara de Diputados, a pedido de una tercera parte de sus miembros (que en ese entonces eran 400), y la de Senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes (que en ese entonces eran 64).

Por lo que hace al referéndum de reglamentos, se disponía que la iniciación del procedimiento legal correspondiente era facultad exclusiva del presidente de la República.

El referéndum, en el caso de ordenamientos legales, se debía substanciar una vez aprobada la ley, si ese era el caso, por el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 72 de la Constitución y el referéndum relativo a reglamentos, por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I, del mismo ordenamiento.

Tanto el resultado del referéndum de leyes, como de reglamentos, tendrían efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo, es decir, el resultado no podría considerarse como una mera orientación para la acción gubernativa.

El artículo 58 establecía que el referéndum era obligatorio para el Poder Ejecutivo y para las cámaras cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal

y correspondieran a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

Cabe puntualizar que la ley precisaba que no serían objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, se puede decir que el referéndum era facultativo para el Poder Ejecutivo y para las cámaras del Congreso de la Unión, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieran, en términos generales, a las características del referéndum obligatorio.

De conformidad con la ley, le correspondía a los poderes Ejecutivo y Legislativo, determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, en cuyo caso deberían fundar ampliamente su resolución. En caso de que el referéndum fuera denegado por alguno de los poderes, tratándose de ordenamientos legales, no podría ser planteado dicho caso ante el otro poder, en el término de un año de la fecha de la negativa.

A efecto de que la ciudadanía se encontrara en condiciones de ejercer en forma responsable este derecho, se disponía que los procedimientos del referéndum se deberían iniciar, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su celebración, con la difusión del contenido y las características fundamentales de los ordenamientos legales objeto de referéndum.

Al respecto cabe mencionar que toda convocatoria a referéndum debía presentar opciones claramente expresadas para que los ciudadanos pudieran pronunciarse en favor o en contra de algunos de sus puntos medulares y no se vieran obligados a aceptar o rechazar en bloque todo un cuerpo legal complejo.

Como la ley tan sólo sentaba las bases de carácter general a que debía ajustarse el referéndum y dejaba a los reglamentos la tarea de puntualizar las modalidades a las que debía ajustarse el ejercicio de este derecho político, resultaba claro que del acierto con que se reglamentasen estas cuestiones dependería el que se incentivara o inhibiera la participación política de la ciudadanía de la capital.

Sin embargo, la reforma de 1977 en esta materia y la reglamentación correspondiente a la que se ha hecho referencia, no tuvieron la menor trascendencia, toda vez que en el período comprendido de 1977 a 1987

ningún proyecto legislativo, ni ningún reglamento fue sometido a referéndum, por lo que durante el período referido jamás se recurrió a la auscultación de la voluntad ciudadana por esta vía.

En este estado de cosas, en 1987 se reformó de nueva cuenta el artículo 73, fracción VI con objeto de sentar en la misma las bases para la organización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, propuesta que fue aprovechada para implicar en la aprobación de la misma la abrogación de las disposiciones constitucionales relativas al referéndum, pero sin provocar ningún debate, reclamo, o señalamiento, de suerte tal que esta institución que diez años antes fue recibida con júbilo, en ese año desapareció sin que se pronunciara ni siquiera un suspiro.

También cabe hacer notar que en los términos en que se había instrumentado la reforma constitucional de 1977, el camino para proponer la abrogación del referéndum se tenía que hacer necesariamente mediante este tipo de consulta popular, ya que con base en dicha reforma todos los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal, deberían ser sometidos a referéndum y la abrogación de esta figura de democracia semi directa cabía plenamente dentro de estos supuestos.

4. La propuesta formulada en 1996 para someter a referéndum las iniciativas de reforma constitucional relacionadas con las decisiones políticas fundamentales

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, por medio de la intervención que tuvo su secretario de Gobernación en la Ceremonia del CXC Aniversario del Natalicio de Benito Juárez, el 21 de marzo de 1996, se formuló la propuesta de referencia en los siguientes términos:

Atento a la opinión de partidos y organizaciones, el presidente de la República, en aras de conservar ese apoyo nacional, ha instruido a la Secretaría de Gobernación, para que dentro de la agenda de la Reforma Política del Estado se estudie la posibilidad de que la Constitución enumere una serie de decisiones políticas fundamentales, que no podrán cambiarse ni siquiera por el Poder Constituyente Permanente (*sic*), sino mediante el refrendo (*sic*) del pueblo.

La propuesta del secretario de Gobernación sorprendió por la vaguedad de los términos con los que fue formulada, ya que los mismos dificultaban conocer sus contornos fundamentales y por cuanto implicaba introducir en el texto constitucional mecanismos de democracia semidirecta, si bien con una doble limitante ya que constreñía su empleo primero al ámbito constitucional y dentro de este lo limitó a las “decisiones políticas fundamentales”.

De esta suerte, en los días siguientes la opinión pública especializada y los líderes de opinión formularon diversos planteamientos de los que se desprenden media docena de interrogantes fundamentales, entre las que destacan las siguientes: 1. ¿A cual figura jurídica aludía la propuesta del secretario de Gobernación, al refrendo o al referendo o referéndum? 2. ¿Que tipo de referéndum se proponía?, ¿el de consultación o el de ratificación, o ambos? 3. ¿Cuáles son las decisiones políticas fundamentales cuya propuesta de reforma debería someterse a referéndum? 4. ¿Que propósito perseguía la propuesta? 5. ¿El empleo del referéndum era una prioridad en la agenda política nacional en el momento en el que se presentó? Con objeto de dar respuesta a estas interrogantes cabe formular las siguientes consideraciones:

A. *¿A que figura jurídica aludió la propuesta del secretario de Gobernación: al refrendo, al referendo o referéndum?*

En torno de esta interrogante cabe tener presente que el secretario de Gobernación del presidente Zedillo en ese entonces, Emilio Chuayffet, al formular la propuesta utilizó el término refrendo y no el de referendo o referéndum, y si bien existe una proximidad fonética, entre ambos términos, en el terreno conceptual entre uno y otro término media una enorme distancia.

El refrendo es una figura de matiz parlamentario que se encuentra prevista en el artículo 92 Constitucional y que consiste en que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no deben ser obedecidos.

En cambio el referendo o referéndum, como ya se ha visto, es una institución característica de la llamada democracia semidirecta en la cual el

cuerpo ciudadano substituye al legislador en la fase inicial del proceso legislativo o bien al término del mismo, pudiendo circunscribirse a la adopción de las reformas constitucionales o a ciertas leyes ordinarias.

Las consideraciones anteriores y el contexto dentro del cual se formuló el referido pronunciamiento, permiten concluir que el secretario de Gobernación por equivocación utilizó el término “refrendo”, cuando su intención real fue la de referirse al referendo o al referéndum.

B. ¿Qué tipo de referéndum propuso el secretario de Gobernación?

Pero la propuesta del secretario de Gobernación era además confusa ya que no permitía saber a qué tipo de referéndum se refería ¿al de consultación, al de ratificación o a ambos?

Al respecto se debe tener presente que el referéndum de consultación opera cuando se le pide al pueblo su parecer en una cierta materia antes de tomar una decisión sobre ella, por lo que en caso de que el resultado del mismo sea negativo, el órgano legislativo debe desechar el proyecto, en tanto que si es afirmativo debe proceder a la elaboración del proyecto legislativo correspondiente, mismo que debe de ser sustanciado con apego al mecanismo previsto para la reforma constitucional.

En cambio mediante el referéndum de ratificación, se faculta al pueblo para que apruebe en definitiva ciertas propuestas de leyes ordinarias o constitucionales que hayan sido elaboradas por los órganos competentes, como es el caso de diversas constituciones locales de los Estados Unidos de América, que disponen que toda reforma constitucional debe ser aprobada en definitiva por el pueblo y también es el caso de la Constitución francesa que establece dos mecanismos para reformar a la Constitución y conforme a uno de ellos las propuestas que al efecto se formulen deben ser sometidas a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum.

En esta materia también se debe de tener presente que en atención al margen de libertad de que se dispone para recurrir al referéndum, la doctrina se ocupa del referéndum obligatorio, que tiene lugar cuando se presenta alguna de las hipótesis previstas por la ley, en cuyo caso se debe proceder a realizar la consulta popular correspondiente, en tanto que el referéndum es facultativo cuando se faculta a las autoridades para que, en caso de que lo consideren pertinente o conveniente y en forma

discrecional, sometan a la consideración de los ciudadanos la adopción de ciertas leyes.

C. *¿Cuales son las decisiones políticas fundamentales cuya reforma se proponía someter a referéndum?*

En los términos de la propuesta formulada, sólo se deberían de someter a referéndum las propuestas de reforma constitucional relacionada con las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución, lo que quiere decir, a *contrario sensu*, que las demás disposiciones constitucionales en las que no se plasmen este tipo de determinaciones constitucionales se tendrían que reformar por medio de lo que se podría considerar, en este caso, como el procedimiento ordinario de reformas a la Constitución. Al respecto cabe formular las siguientes consideraciones:

La paternidad de la expresión “decisiones políticas fundamentales” como es bien sabido le corresponde a Karl Schmitt, que la utilizó para designar aquéllas decisiones que determinan “el modo y la forma de existencia estatal”, es decir, las que hacen que un Estado sea de una y no de otra manera, y su utilidad resulta evidente por su simple supervivencia, pero no por ello deja de plantear problemas.

Schmitt encontró que en la Constitución alemana de Weimar de 1919, las decisiones políticas fundamentales eran las de organizar una República, Federal Parlamentaria, con separación de poderes y derechos humanos, pero reconoció que pueden existir decisiones políticas fundamentales que no figuren en el texto de una ley constitucional en lo particular. En vista de ello, Federico Reyes Heróles considera que al no contarse con una técnica jurídica que permita establecer qué es una “decisión política fundamental”, entonces la propuesta que formuló el Secretario de Gobernación no resulta útil ya que todo estaría a discusión.⁶

En nuestra Constitución vigente no existe disposición en la que se enumeren cuáles son las decisiones políticas fundamentales, por lo que, en los términos de la propuesta que se analiza, el primer paso consistiría en ponerse de acuerdo en cuáles determinaciones constitucionales tienen este carácter. En seguimiento de este planteamiento y con apoyo en la historia constitucional de México se puede proponer como punto de partida el que se

⁶ Reyes Heróles, Federico, “Las mangas del chaleco”, *Reforma*, 26 de marzo de 1996.

considere que las determinaciones constitucionales que tienen el carácter de decisiones políticas fundamentales son las que determinan que somos una república, democrática representativa, federal y presidencial, organizada con apego a los principios de soberanía del pueblo, separación de poderes, laicidad del estado, y en la cual las garantías constitucionales precisan las finalidades humanas, sociales y políticas que se pretenden alcanzar.

Ahora bien, como se comprenderá fácilmente en estos casos, el reconocimiento del referéndum le permitirá al cuerpo social oponerse a iniciativas de reformas que propongan el desconocimiento o menoscabo de dichas decisiones, y si bien este propósito parece remoto, no se puede por ello dar por descartado. Con base en las consideraciones anteriores y toda vez que el empleo de la figura propuesta se limita a las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución, y dada la remota posibilidad de su empleo, resultaría cierto como se ha dicho que el reconocimiento del referéndum permitiría presumir de contar con una institución de democracia participativa o semidirecta, pero de escasa o nula aplicación.

Pero no basta con que nos pongamos de acuerdo sobre cuales determinaciones constitucionales tienen el carácter de decisiones políticas fundamentales, sino que en caso de que se llegara a este consenso, a partir de ese momento los problemas se tornarían aún más complejos, ya que una “decisión política fundamental” frecuentemente se conforma con varias disposiciones contenidas en uno o varios artículos constitucionales y la modificación de cualquiera de ellos puede entrañar una modificación a la referida decisión, como en el caso del federalismo, decisión política fundamental, cuyo principio básico se encuentra contenido en el artículo 124, en el que se precisa que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Ahora bien, este reparto de competencias para ser correctamente interpretado requiere ser analizado a la luz de lo dispuesto por los artículos constitucionales 73, 89 y 94 y 107, que se refieren a las atribuciones que la Constitución le confiere a los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente. Es por ello que se puede decir que los contornos fundamentales del principio federalista contenido en el artículo 124 constitucional se encuentran precisados por otros artículos entre los cuales destacan los ya citados.

En los días siguientes a la formulación de la propuesta de referéndum que se analiza, los cuatro partidos políticos que contaban en ese entonces con representación parlamentaria en el Congreso —PAN, PRI, PRD y PT—, expresaron en febrero de 1996 una actitud favorable a la puesta en marcha de la institución del referéndum, pero poco tiempo después, en el momento en el que los partidos políticos intercambiaron documentos en la llamada Mesa de Acuerdos para la Reforma Electoral, se pudo apreciar que cada uno de ellos le confirió diverso alcance a la referida propuesta, de suerte tal que, en tanto que unos se pronunciaban a favor de que se le diera seguimiento a la propuesta en el ámbito federal, otros tan solo querían que se reconociera al referéndum en el Distrito Federal, y más tarde cuando se sometió a la consideración del Poder Constitucional Reformador una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral (1996), en ella no figuró propuesta alguna relativa al referéndum.

D. *¿Qué propósito perseguía la propuesta de referéndum?*

La propuesta formulada por el secretario de Gobernación fue vista con recelo por algunos líderes de opinión por cuanto consideraron que se trataba de impulsar una reforma cuya finalidad era impedir otras reformas. Con el propósito de que se entienda el alcance de esta afirmación, cabe recordar que durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se reformó la Constitución en forma por demás amplia, ya que de los 135 artículos que la conforman, 66 de ellos se reformaron a iniciativa del primero, 57 a iniciativa del segundo y 77 a iniciativa del tercero. En vista de ello la opinión pública enterada consideró que si después de haber reformado la Constitución en forma tan amplia, se proponía el que no se pudieran modificar las decisiones políticas fundamentales sino mediante el referéndum, dicha propuesta no podía tener otro propósito que el de dificultar el que se pudieran retrotraer los cambios realizados y de esta suerte eternizar las modificaciones que habían logrado diversos gobiernos cuando para aprobar una reforma constitucional no se exigía su ratificación por la vía del referéndum.

De aquí que diversos autores, como Miguel Ángel Granados Chapa, a través de un artículo publicado en *Reforma*, el 21 de marzo de 1996, se doliera de que la propuesta hubiera llegado con tanto retraso, ya que si en el texto constitucional original de la Constitución de 1917 se hubiera dis-

puesto que las decisiones políticas fundamentales no podrían reformarse sino mediante referéndum, varias de las reformas que se hicieron con posterioridad hubieran sido, sin duda, rechazadas.

E. *¿El empleo del referéndum debe ser considerado una prioridad en la agenda política nacional?*

En un artículo que escribió José Woldenberg en ese entonces expresó que la democracia representativa tiene al menos dos virtudes: por un lado hace posible que los encargados del quehacer político se profesionalicen y logren un conocimiento en profundidad de los problemas que aquejan a la sociedad, y por otra favorece el que los foros de representación tiendan a convertirse en espacios para el intercambio de diagnósticos y propuestas y para su eventual conciliación y forja de acuerdos. Es decir, la necesidad de las fórmulas representativas genera activos políticos nada despreciables.⁷

Considera que en México apenas estamos construyendo un auténtico sistema de representación pluripartidista, y las virtudes enunciadas tienden a ir asociadas a esa “condición”. Pero vale la pena no olvidarlo para no ilusionarse con el espejismo de fórmulas de democracia directa como sustitutivas de las representativas.

Al referéndum por su parte lo entiende como un mecanismo adicional y excepcional dentro del funcionamiento de los sistemas democráticos representativos, que puede ser complemento, jamás sustituto de otros elementos “Podemos sobrevivir sin problema sin el referéndum, no sin partidos políticos, diputados, senadores y demás órganos de representación que cumplan sus funciones”.

En el mismo orden de ideas Federico Reyes Heróles recuerda que todo referéndum por su naturaleza simplifica al extremo los asuntos de la vida pública, lo cual en un país con los problemas de baja escolaridad y nivel informativo del nuestro, puede ser muy peligroso. En vista de ello, formula una sugerencia:

⁷ Woldenberg, José, “Referendum: virtudes y límites”, *La Jornada*, 23 de marzo de 1996.

Por qué no nos ponemos de acuerdo en los obstáculos de nuestra democracia representativa, esos ocho o diez nudos muy concretos de la norma secundaria, que a la larga evitaría la inestabilidad constitucional y dejamos para más adelante a Karl Schmitt y sus decisiones fundamentales y para “despuesito” el referendo constitucional. Me parece que lo contrario en 1996 es buscarle mangas al chaleco. No se han resuelto varios de los problemas fundamentales de los regímenes democráticos representativos, cuando ya se quieren introducir mecanismos de democracia directa.⁸

Por su parte Jesús Silva Herzog Márquez, en un artículo publicado en el periódico Reforma, del 8 de abril de 1996, expresó que la propuesta del secretario de Gobernación resultaba conservadora, irrelevante e inoportuna. Conservadora porque, en el referendo constitucional el electorado simplemente vota por una decisión que ya ha sido tomada por el Legislativo. La gente tiene un mero poder de veto, pues actúa como una segunda cámara. Es irrelevante porque el referendo se ata a las llamadas “decisiones políticas fundamentales”. Al usar esta fórmula, el secretario de Gobernación reduce el referendo a una trivialidad. ¿Alguien pide una monarquía centralista? El debate nacional está en otro peldaño. Encerrar el referendo a ese ámbito es hacer de él otro adorno constitucional. Si el referendo puede aportar algo al proceso político mexicano éste debe ampliarse a cualquier reforma constitucional y a otros asuntos delicados: la pena de muerte, la venta de la petroquímica, el aborto, por ejemplo. Finalmente, creo que la propuesta es inoportuna porque hoy el avance democrático está en otra pista: en el fortalecimiento de los partidos y de las instituciones representativas. No tendremos un sistema más democrático si no tenemos una auténtica federación, un Congreso más fuerte y mejores partidos. La iniciativa del referendo no hace nada para nutrir estos espacios. Todo lo contrario, los debilita.

5. Las Constituciones de los estados de la República mexicana que recogen la figura del referéndum

En el momento presente, marzo de 2009, siete constituciones locales contemplan el recurso al referéndum en materia de reformas constitucionales, siendo estas las de los estados de: Baja California, Colima,

⁸ Reyes Heróles, Federico, *op. cit.*, nota 6, 26 de marzo de 1996.

Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz, resultando pertinente hacer notar que todas estas constituciones, salvo la de Veracruz, se limitan a establecer la posibilidad de hacer uso de esta figura de la democracia semidirecta.

Sin embargo, hasta el momento no se tiene noticia de que en ninguno de estos estados se halla sometido a referéndum propuesta alguna de reforma constitucional, si bien en estos casos se puede decir que la institución del referéndum, ha servido, al menos, para inhibir propuestas de reformas constitucionales regresivas de algún trasnochado que pudiera haber deseado aprovechar la ausencia de la exigencia del referéndum para lograr el desconocimiento de algún principio ya consagrado en la Constitución, pero sin que esta afirmación tenga sustento alguno.

V. CONCLUSIÓN

El presente ensayo partió de la consideración de que para estructurar un sistema democrático representativo, no basta con afirmar y reafirmar que la soberanía radica en el pueblo, sino que además se requiere configurar un sistema representativo, el cual supone, como mínimo, la creación de un sistema de partidos políticos que haga posible que las divergencias de opiniones, propia y característica de la democracia, se pueda reducir a proporciones que permitan organizar la vida política del país y de igual forma supone el que, con base en el sufragio universal se organicen consultas electorales a intervalos de relativa frecuencia, que permitan conocer a opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes, así como el programa político con apego al cual desean que se gobierne al país

También se afirmó que a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 la vida política en México ha girado en torno al propósito medular de buscar fórmulas que permitan transitar de una democracia representativa formal o virtual, a una democracia representativa participativa o real. La búsqueda de diversas fórmulas que han obedecido a estos propósitos, el encuentro en unos casos, el desencuentro en otros y el extravío o el rencuentro en algunos más, han dado como resultado los contornos de nuestro sistema político actual.

Claro está que nuestro sistema democrático representativo dista de ser satisfactorio ya que, por ejemplo, aún no se han encontrado fórmu-

las que garanticen que los consejeros electorales, pieza toral del sistema electoral, estén en condiciones de velar por el respeto del interés nacional, toda vez que el desempeño de varios de ellos ha dejado prueba clara de que se trata de representantes agazapados de los partidos políticos, siendo que estos son “gallos con espolones” que saben y están en condiciones de hacer escuchar su voz ya que forman parte del Consejo General del IFE y cuentan con derecho para formular los planteamientos que estimen necesarios.

Ahora bien, en el presente los regímenes democráticos más avanzados, ya no se limitan a estructurar y mejorar al sistema representativo, sino que además buscan configurar mecanismos que aseguren que efectivamente el pueblo ejerza su soberanía no sólo eligiendo a sus representantes, sino también aprobando en definitiva las decisiones más importantes y trascendentes que se relacionan con los términos del contrato social precisado en la Constitución.

En este estado de cosas, en el momento presente en el que, de conformidad con el Informe del PNUD de 2003 se observa que muchas de las autoridades políticas del continente están siendo rebasadas en la conducción de los procesos políticos por los poderes fácticos, el reconocimiento de la figura del referéndum puede ayudar a insuflarle nuevo aliento a la democracia.

Pero para que ello sea así, se debe de tener buen cuidado de que el reconocimiento del referéndum no se haga en detrimento de las instituciones características de las democracias representativas, pues si tal cosa ocurre se dará un paso atrás y se estará incentivando la consolidación de gobiernos autocráticos que por esta vía legitimaran a su gobierno y eludirán los mecanismos de control que corren a cargo del Congreso.

Es por ello que en el presente ensayo se puso especial énfasis en señalar que las ventajas que puede presentar el empleo del referéndum dependen no sólo de sus bondades intrínsecas, sino que también se encuentran condicionadas por otros factores, tales como el grado de desarrollo alcanzado por el país que se propone hacer uso de este instrumento, el nivel de instrucción de su población y la consistencia real que registren sus instituciones democráticas.

Pero tampoco se puede desdeñar la figura del referéndum por el solo hecho de tener algunas asignaturas electorales pendientes, pues si así procediéramos ello equivaldría a posponer su reconocimiento *ad infini*-

tum. Al respecto cabe tener presente que quienes hoy se oponen a la adopción de esta figura, esgrimen las mismas razones que emplearon en el pasado quienes combatieron la adopción de la elección directa y del sufragio universal, ya fuera por considerar unas veces que el pueblo aún no estaba preparado para ello, ya fuera por considerar que se le debía de conferir una atención prioritaria a otros temas que resultaban más urgentes. Sin embargo, la historia acredita que las naciones que avanzaron y se modernizaron fueron las que decidieron adoptar el sistema de elección directa y el sufragio universal.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que puesto que el referéndum ya es una realidad en las democracias occidentales más avanzadas, resulta lógico y deseable que se den los pasos necesarios para que también lo sea en nuestro medio, sobre todo si se parte de la consideración de que el referéndum sólo será una realidad en México, si desde hoy se logra su reconocimiento y se diseñan responsablemente los supuestos constitucionales necesarios para su ejercicio.

Pero el reconocimiento del referéndum se debe hacer en términos consistentes y no mediante meras fórmulas declarativas que permitan presumir de que se cuenta con instituciones de democracia semidirecta, pero cuyo empleo se dificulte por los términos poco consistentes con los que se plasme su reconocimiento, como sucedió en los casos analizados de 1857, 1977 y 1996 cuando la propuesta de su adopción no se acompañó del andamiaje jurídico idóneo para asegurar su buen funcionamiento. En dichos casos las referidas propuestas obedecieron al deseo de presumir de contar con una institución de democracia participativa o semidirecta, más que al propósito real de vincular al cuerpo ciudadano en el proceso de elaboración de las leyes, por lo que no tuvieron ninguna aplicación. Consecuentemente, si en el presente se quiere reconocer al referéndum, se debe de trascender los enfoques erróneos, limitados y parciales que se dieron en el pasado.

Consecuentemente el dilema no radica en decidir si se le debe conferir una atención prioritaria a los problemas fundamentales que plantea la democracia representativa, en detrimento de los mecanismos de la democracia semidirecta, lo que en los hechos equivaldría a diferir *ad infinitum* el empleo del referéndum o si, por el contrario, se le debe conferir una atención preferente al referéndum en detrimento de la atención que se le debe dar a los problemas torales que plantea la democracia representati-

va, ya que ello puede propiciar la consolidación de gobiernos de corte autocráticos que por esta vía eludan los sistemas de control que corren a cargo del Congreso. De aquí que al configurar la próxima agenda de la Reforma de Estado, se deba tener presente que el referéndum debe ser entendido como un mecanismo excepcional dentro del funcionamiento de los sistemas democráticos representativos, que puede ser complemento, pero no sustituto de dicho régimen.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOVERO, Michelangelo, *Los desafíos actuales de la democracia*, México, IFE, 1995.
- COVIÁN PÉREZ, Miguel, “Referéndum constitucional”, *La Jornada*, 24 de marzo de 1996.
- , *Crisis del derecho y revolución*, tesis profesional, México, UNAM, 1956.
- DENQUIN, Jean-Marie, *Referendum et plebiscite*, Francia, Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence, 1976.
- GARCÍA LA GUARDIA, José Mario, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. VII.
- Constitución de la Quinta República Francesa.*
- Constitución de los Estados Unidos de América del Norte.*
- Constituciones de los estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.*
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- , *La Constitución de México y sus reformas*, México, Editorial Constitucionalista, 2008.
- REYES HERÓLES, Federico, “Las mangas del chaleco”, *Reforma*, 26 de marzo de 1996.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “El referéndum”, *Reforma*, 8 de abril de 1996.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Las leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2005.
- WOLDENBERG, José, “Referendum: virtudes y límites”, *La Jornada*, 23 de marzo de 1996.