

por un aumento en las exportaciones. Es nuestra intención que, en esta década, la participación de las manufacturas y otros productos no petroleros en las exportaciones totales vaya creciendo rápidamente, hasta llegar a representar más del 60% para 1990. Las exportaciones de manufacturas empezarán a crecer nuevamente hacia finales del presente año y principios del próximo, una vez que las nuevas inversiones empiecen a entrar en operación. Excepto por reducciones circunstanciales por excesos no previstos en la demanda interna, esperamos que ésta sea la tónica en lo que resta de la década, es decir, que las nuevas inversiones no se dirijan únicamente a satisfacer el mercado interno, sino que se tome como factor importante en el diseño de los nuevos proyectos las posibilidades de exportación.

EL REFERÉNDUM: INSTITUCIÓN GENUINAMENTE DEMOCRÁTICA QUE NO DEBE CIRCUNSCRIBIRSE SU APLICACIÓN AL DISTRITO FEDERAL, SINO HACERLO EXTENSIVA AL ÁMBITO FEDERAL

FAUZI HAMDAN AMAD

"La Libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos. Con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida".

CERVANTES

Se han escrito hasta el cansancio obras acerca de las diferentes formas de gobierno, y por curiosa paradoja, a través de la abundante literatura filosófica, política, histórica y jurídica sobre esta materia, cada día aumenta más la confusión, y en muchos filósofos el desencanto y pesadumbre. La Historia demuestra que los filósofos no se han puesto de acuerdo en tan importante materia, o sea, en la forma y expresión más adecuada y correcta de organización estatal, no obstante que pueden ser clasificados en mayor o menor grado sobre determinada tendencia o tipología estatal. No siendo el propósito de este ensayo el análisis de las diferentes tipologías de organización estatal, partimos de la premisa de que la forma de gobierno más justa es la democracia, a pesar, como dice Schopenhauer, que bajo tal sistema el pueblo es soberano, pero se encuentra en un estado de minoría de edad eterna, por lo que debe estar sujeto a tutela y no puede ejercitar sus derechos sin grave peligro, agregando dicho filósofo, que como todos los menores de edad es presa fácil de los granujas habilidosos, a quienes se les conoce con el nombre de demagogos. Reiteramos, que a pesar de las razones, muchas de ellas valederas, en el sentido de que la democracia, como forma de gobierno, no corresponde a una realidad socio-política, fundamentalmente por las características de nuestra naturaleza humana que hacen infructuoso el deseo de muchos filósofos y políticos de aplicarse en sentido estricto, creemos, y de ello estamos convencidos, que los principios fundamentales que conforman lo que por democracia se entiende, constituyen hoy por hoy la forma de organización política más acorde

con las aspiraciones para el logro de una justicia social. La palabra democracia ha sido objeto de un uso abusivo y desmesurado y en muchos casos equívoco. La confusión reina en la doctrina sobre tal concepto, llegando algunos prominentes filósofos a preocuparse por cambiar el término democracia por algún otro, como una manera de borrar los estigmas y confusiones que la palabra ha tenido por el uso excesivo y anárquico que de él se ha hecho. Lógico que la solución no está en buscar una palabra sustituta, sino en encontrar, definitivamente, el contenido fundamental que tal concepto tiene, no sólo teóricamente sino en la realidad sociopolítica en aquellos países que se han adoptado como forma de gobierno. No cabe la menor duda, dentro de una metodología pura de los sistemas políticos, que la mejor manera de atender y establecer la esencia, fundamento y justificación de un sistema político, es en razón a un criterio teleológico, sin menoscabo desde luego de las notas instrumentales o complementarias que caracterizan a cada uno de los dos grandes tipos de sistemas políticos en función de sus rasgos esenciales. En estas condiciones, teniendo en cuenta la finalidad fundamental y suprema de garantizar, como valor absoluto y primario la libertad y la dignidad del hombre, cabe esencialmente distinguir dos tipos o clases de formas de gobierno, con un sinnúmero de variantes y modalidades particulares, que corresponden básicamente, como señala acertadamente Segundo B. Linares Quintana, al sistema constitucional o gobierno de leyes, por un lado, y al sistema autoritario o gobierno de los hombres, por el otro lado. Dentro del primer sistema se encuentra comprendida la democracia como una de las formas de garantizar y preservar la libertad y dignidad del hombre, al igual que su participación, directa o indirecta según las modalidades y variantes de tal forma de gobierno, en la constitución y organización de los órganos encargados de dar cumplimiento cabal a los fines últimos del hombre en lo individual y en lo social. Hoy en día, es indiscutible, que el concepto democracia no sólo se refiere a la participación del pueblo del Estado en las decisiones fundamentales de la organización política, sino que también se ha extendido, quizá por aplicación analógica, al derecho de los individuos que forman una sociedad de recibir los beneficios que el quehacer político y económico entraña por los hombres encargados de las funciones públicas. Este último concepto de democracia, confunde el medio o instrumento de organización, con el fin propiamente dicho del Estado para la realización del bien común.

No es nuestro propósito realizar una clasificación de las formas ideales de gobierno, ni tampoco analizar el concepto de democracia y la manera como se ha implementado en las diversas formas de organizaciones políticas de los diferentes países que han adoptado tal forma, sino servirnos de él como premisa para entender de manera clara la institución del Referéndum que se aplica fundamentalmente en un sistema democrático. Antes de entrar en materia quisiéramos, aunque sea someramente, señalar

una de las notas teleológicas esenciales que define el gobierno de las leyes o sistema constitucional, sistema que tiene por objeto fundamental garantizar la libertad del hombre, entendida esta palabra en su acepción más amplia y en sus diversas manifestaciones. En este sentido, el ser humano aparece como un fin y el Estado como un medio que sirve para lograrlo. Únicamente un Gobierno Constitucional, en cuanto sistema jurídico-político para garantizar la libertad, hace posible al hombre vivir como tal. Esta primera nota finalista que singulariza a un sistema constitucional, se completa con el principio democrático de la soberanía del pueblo y el gobierno de la mayoría. Como afirma Sánchez Viamonte, "lo que constituye el hecho nuevo, fundamental y sensacional de la época contemporánea no es la democracia, que asoma constante a lo largo de la historia, ni la República que se presenta bajo diversos aspectos: es el constitucionalismo. Sin su garantía jamás podrá asegurarse la existencia de la dignidad y libertad humana como asimismo ya posibilidad de una justicia progresiva".

La dignidad y libertad humanas deben entenderse en función del interés de la sociedad, sin que pueda existir una incompatibilidad entre el sistema constitucional y los llamados derechos sociales. Si bien es cierto que el constitucionalismo nació bajo el signo del individualismo, en la época en que prevalecía el liberalismo económico (que no es lo mismo con el liberalismo político), no menos lo es que hoy en día la garantía de la libertad, la limitación de los poderes públicos y el principio democrático, están instituidos y estructurados a fin de armonizar y lograr un equilibrio entre los derechos individuales y los derechos sociales; ni el absolutismo del individuo, que suele normalmente desembocar en el caos y la anarquía, ni la omnipotencia del Estado, que no es más que el clima propicio para el totalitarismo y la eliminación gradual, o a veces súbita, de las libertades esenciales del hombre. En el terreno económico ni el *laissez faire*, *laissez passer*, a costa de la injusticia social, ni el bienestar económico, al precio del sacrificio de la libertad individual.

Otra de las notas esenciales de un sistema constitucional, que cumpla con la finalidad de garantizar la libertad y dignidad humanas, lo constituye la limitación y control del poder, cuyas maneras de hacerlo varían en cada país de acuerdo con sus circunstancias históricas, políticas y sociales. Cualquiera que sea la modalidad que se adopte para tal propósito, hoy en día resulta incuestionable el sometimiento de la sociedad política a un ordenamiento jurídico, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones. Este sometimiento al derecho, o sea a un orden jurídico superior a todos a quienes se les aplica, gobierno y pueblo, debe ser la expresión de la voluntad del propio pueblo, porque en última instancia es él a quien su gobierno, sus delegados o mandatarios han de regularlo, ordenarlo, dirigirlo, y en general, gobernarlo. A tal gobierno no se le ha de limitar como antítesis del gobierno arbitrario o absolutista. Por

ello, en un sistema constitucional o gobierno de leyes supone siempre un gobierno de poderes y facultades limitados por la propia Constitución. Un gobierno que no tenga límites, aun cuando se funda en la voluntad popular, constituye un real despotismo, porque lo importante para un pueblo, no es que sus gobernantes obren bien sino que no puedan obrar mal, y de hacerlo, exista la posibilidad de sancionar su actuación. Como afirma Loewenstein, citado por Quintana, "en toda la perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar al poder político". Abundantes páginas se han escrito sobre el particular, pero lo cierto es que de una u otra manera los filósofos en materia política coinciden en la necesidad, por diferentes caminos, de limitar de manera efectiva el poder público.

Hoy en día, otra de las notas esenciales del constitucionalismo lo es la división de las funciones entre los diversos órganos primarios y fundamentales en que se divide el poder estatal. Dentro de la distribución de funciones entre los diversos órganos estatales se encuentran las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En cuanto lo que es propiamente la formación de una constitución, como expresión concreta y particular de la voluntad de un pueblo para organizarse política y jurídicamente, cabe distinguir dos clases de poderes: El poder constituyente y el poder constituido. El primero es la facultad soberana del pueblo de darse una constitución y de reformarla, entendiendo por constitución la forma de expresión o de manifestación de las decisiones políticas fundamentales relativas a su organización gubernamental, a sus derechos individuales y sociales y a la posibilidad, como un derecho inalienable de quien detenta tal poder constituyente (el pueblo) de modificar o reformar su forma de organización en cualquier tiempo que lo considere conveniente o prudente. Sieyès, a quien se atribuye la doctrina del poder constituyente y poder constituido, ya señalaba a finales del siglo XVIII que "Es imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, forma y leyes propias para hacerle cumplir con las funciones a que se le ha querido destinar. Eso es lo que se llama la Constitución de ese cuerpo. Es evidente que no puede existir sin ella. Lo es también que todo gobierno comisionado debe tener una constitución. Así, el cuerpo de los representantes a los que les está confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe sino con la manera de ser que la nación ha querido darle".

Así pues, la división y distribución del poder constituye la manera en que el mismo poder estatal se fragmenta y atomiza. Montesquieu, al exponer su famosa doctrina sobre la división de poderes, confunde lo que es el poder del Estado propiamente dicho con las funciones de éste, y en algunos casos, con los órganos del Estado. No cabe duda que a partir de la Revolución Francesa, los regímenes constitucionales que han adoptado la división de funciones entre los diversos órganos estatales, superan infinitamente al que ejercía el Estado bajo las monarquías absolutistas de la

antigüedad. La división de funciones estatales es la columna vertebral de un esquema político republicano y quizá la nota que mejor define a un sistema constitucional, porque los gobiernos en que toda la autoridad descansa o se concentra en manos de un solo individuo provoca, por una tendencia normal del hombre, a aumentar de manera despiadada su poder y a convertir al pueblo para el cual gobierna en auténticos esclavos de la voluntad del individuo que detenta el poder. Como afirma Rafael Bielsa, "dos ideas dominantes inspiran y reglan la teoría de la división de los poderes: la libertad natural del hombre y la prevención y defensa contra el despotismo de la autoridad". Indiscutido es el mérito de Montesquieu de haber institucionalizado el principio de división o separación de los poderes que hoy en día es y constituye la nota definitoria del sistema constitucional, sino es que uno de sus elementos esenciales.

Otra de las notas esenciales del sistema constitucional, a diferencia del sistema autoritario, se caracteriza porque los distintos e independientes órganos estatales actúan siempre *secundum legem*, es decir, bajo un régimen de derecho, mediante el cual todo acto estatal debe estar fundado en una norma legal, emanada fundamentalmente por el Órgano Legislativo a quien compete tal función dentro de la estructura constitucional. Decir gobierno de las leyes es entender todo el contenido que de él se deriva como son los factores humanos en el fundamento de las instituciones, por ser el hombre prácticamente el único protagonista del drama político y, en general, de la vida; además, la norma es la expresión unitaria y contundente, y no sólo formal a la manera de Hans Kelsen, de los valores axiológicos del hombre, acordes con su naturaleza ontológica, incluidos dentro de estos los valores sociales, culturales, históricos, religiosos y obviamente los morales.

Todas las notas o características que de manera sucinta y general han sido señaladas en un sistema constitucional, quedarían trucas si no se completaran con el llamado principio democrático en el que la justificación, fuerza y fuente de la autoridad o poder radica por esencia propia en el pueblo, el cual, directa o indirectamente, elige a los hombres que como titulares de los órganos constituidos desempeñarán las funciones estatales. De ahí que los gobiernos deriven su autoridad del pueblo que los elige y son responsables ante éste por su desempeño.

Dentro de la filosofía en general, y en especial la filosofía política, el principio democrático, como quedó señalado, descansa o se fundamenta en la soberanía del pueblo quien es titular de tal soberanía y por ende del *poder constituyente*. En razón precisamente de la manera como ejerce el pueblo tal poder originario para darse su forma de organización fundamental (Constitución), se han derivado las consecuentes modalidades de formas de democracia: la pura e impura, directa y semidirecta. Precisamente, este es el tema medular del presente trabajo en que una de las

maneras en que el pueblo se reserva y ejerce su poder constituyente, como soberano pleno, lo constituye el Referéndum.

Ya desde el siglo xvi, y principalmente en los siglos xvii y xviii, los jurisconsultos y teólogos españoles se clasifican básicamente en dos grupos: El primero, no obstante su acendrado monarquismo admitían la costumbre contra ley cuando la primera constituía la manifestación plena, absoluta y generalizada de la voluntad popular, y la segunda sólo la expresión de la voluntad de quienes detentan el poder; el otro grupo de juristas, estaba formado por quienes preconizaban que no podía prevalecer la costumbre contra ley precisamente en nombre de sus principales absolutistas. El primer grupo, para fundar su principio, decía que el soberano tiene su autoridad del pueblo y que por esto puede formular su ley sino a condición de que el pueblo la acepte y, que el pueblo en consecuencia puede legítimamente abstenerse de cumplirla. El segundo grupo, por razones básicamente de seguridad jurídica, que hoy en día es la tendencia que prevalece, enseñaba que la costumbre contra ley es ilegítima porque introducir su costumbre contra ley supone que el pueblo de manera directa detenta la potestad legislativa por encima del soberano. Este argumento, por lo demás lógico e irrefutable en ese entonces, porque en los siglos xvi y xvii prevalecía la concepción de que el titular de la soberanía la detentaba el rey, monarca o soberano, hoy en día es cuestionable ya que los filósofos y juristas de esa época argüían en su contra, que la soberanía se depositaba en el Rey, pero actualmente en donde bajo un sistema constitucional el pueblo es el titular de esa soberanía, aun cuando la ejerce de manera representativa, resulta difícil sostener que el pueblo deba acatar y cumplir una ley a todas luces injusta que atente sus derechos esenciales del hombre, o cuando esta ley sea impropia o inadecuada. Hoy en día aquella vieja doctrina ha sufrido un retroceso, debiendo someterse a nuevos análisis y revisión los conceptos de legisladores y legislados, súbdito y soberano, ciudadano y Estado. Téngase presente que los que enarbolan el estandarte de la doctrina liberal, ostentan una doble personalidad porque por un lado proclaman la soberanía del pueblo, en su calidad de políticos, y como jurisconsultos la niegan negando al pueblo su derecho inalienable de que caiga en desuso la ley por la costumbre en contrario del pueblo. La verdad de las cosas es que la soberanía decretada e inserta en las constituciones no es más que una palabra; la soberanía, independientemente de los también múltiples y variadísimos conceptos que de él se han vertido, donde tiene su eficacia es en la vida y claro está que negándola en el quehacer diario, aunque sea proclamada en la constitución, la nulifican, la truncan despojándola de su verdadera significación. So pretexto del principio de representatividad prácticamente se ha invertido el orden natural de las cosas, y los legisladores se han convertido en los soberanos junto con los otros detentadores de los otros órganos estatales (ejecutivo y judicial). Se reconoce, pero sólo en palabras, que el

pueblo es soberano; pero en realidad el legislador prácticamente cambia las directrices e impone nuevas conductas o instituciones como a él le plazca. Tan severo es este quehacer que en la vida diaria se nos presenta, que cuando no cumple ese pueblo su ley o un reglamento o un acto administrativo significa para los representados su desobediencia y, en consecuencia, hay que compelerlo a su cumplimiento. Cuando el dictado de una ley resulta injusta o prácticamente inaplicable, porque sólo ha derivado del estudio de gobernante, o de uno o más señores que ni con tacto, ni conocimientos tienen sobre la realidad social o sobre los valores esenciales del hombre, es evidente que el pueblo no ha sido inferior a la ley o al dictado del legislador sino que éste ha sido inferior al derecho y a la voluntad del pueblo como único soberano. Ni siquiera nos atrevemos a decir, que en tales casos, existe costumbre según la ley, fuera de la ley y contra la ley, conforme a la añeja y precaria distinción de los juristas y de los leguleyos. En una palabra, el legislador no tiene derecho a mandar aquello que el pueblo explícita o implícitamente no lo autoriza, y obviamente que no lo ha autorizado para mandar aquello que el pueblo no cumple. Recuérdese que el legislador es un representante que hace y decide la voluntad del pueblo, y que si bien tiene la legitimidad de su nombramiento y para realizar su función propia, cuando ésta se realiza en los términos y bajo las formas que la constitución señala, también es una verdad irrefutable que cuando este legislador expide leyes o decretos que atentan los valores esenciales del pueblo, éste por intuición y conservación propia, simplemente no las cumple convirtiéndose tal derecho en sólo vigente mas no positivo.

Dentro de las diversas formas e instituciones democráticas, la democracia directa es aquella en que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen. Tal forma ha caído en total desuso por la simple y sencilla razón del número creciente de los habitantes que prácticamente hace imposible ejercerla de dicho modo, de ahí que la forma que normalmente se adopta es la representativa, como la de nuestra constitución, de suerte que a través de representantes, elegidos por el número y bajo la forma que la constitución señala, ejercen tal función primordialmente en nombre y representación del pueblo soberano. Sea cual fuere la forma de gobierno que se adopte lo cierto es que la ley, como expresión de la voluntad de quien detenta al poder, es el instrumento o conducto por el que se expresa un orden general cuyo destinatario es el pueblo del Estado, de modo que tratándose de una constitución democrática y representativa, como la nuestra, en que el soberano es la misma colectividad; pero la expresa a través de representantes, sea cual fuere el nombre que reciben dependiendo del sistema de gobierno adoptado, *la aceptación de la ley por el pueblo prácticamente ya no procede, porque en tal caso, el poder de legislar reside en ese órgano de representación.* Sin embargo, existen excepciones como son cuando la ley es

notoriamente injusta, porque en tal caso excede la potestad del legislador; cuando el pueblo la considera gravosa (*dura et gravis*), porque entonces ha de presumirse que el legislador no la promulgó con absoluta intención de obligar a su cumplimiento sino para experimentar la acogida que tendría en la opinión pública, y tercero cuando además de no ser obedida por la mayoría del país puede dar lugar al desorden, nacido de su observancia, que puede amenazar la tranquilidad y estabilidad públicas.

Existe en el *Digesto* un precioso fragmento de Juliano, insigne jurista del siglo II, que decía "no sin razón la costumbre inmemorial se guarda como ley, y es el derecho que decimos introducido en los usos; pues no obligándonos las leyes sino a título de haber sido recibidas por el consentimiento del pueblo (*judicio populi receptae*), con igual razón han de obligar a todas aquellas a que el pueblo prestó su aprobación sin consignarla por escrito, porque ¿qué más da que el pueblo declare su voluntad expresamente, votando, o implícitamente por práctica, por hechos?" Como se aprecia, corresponde al pueblo aprobar o aceptar una ley en cualesquiera de las siguientes maneras: de palabras, por escrito, o tácitamente, por obra. De estos dos métodos fundamentales, la aprobación o desaprobación expresa ha estado consagrado antes de nuestro siglo en la constitución interna de diversos pueblos. A Suiza corresponde el honor de haber introducido en su constitución escrita y haber sorteado algunos de los obstáculos con que una novedad de tal envergadura tenía que tropezar durante mucho tiempo; ese derecho de sanción y voto directo del pueblo suizo para la formación de la ley o su abrogación, es lo que se conoce ahora con el nombre de Referéndum, que constituye el eslabón intermedio entre la democracia directa y la democracia semidirecta. En la democracia directa, evidentemente que el Referéndum no existe porque el cuerpo de electores que aprueban o repudian la ley propuesta es la propia asamblea legislativa compuesta por los mismos electores; democracia directa que prácticamente ya no existe. Sin embargo, la forma democrática con régimen de gobierno semidirecto, en que el pueblo del Estado se reserva la aprobación o rechazo de sus constituciones o leyes, que constituye propiamente la institución del Referéndum, es actualmente reconocida en diversos países a nivel constitucional con respecto a asuntos importantes y trascendentes. Hoy en día, además de Suiza, el Referéndum ha sido ampliamente aplicado en Francia, Italia, Estados Unidos de América, Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, España, Dinamarca, Argentina, etc. En dichos países, con diversas modalidades y con aplicación diferente, se ha instituido el Referéndum popular por lo que concierne a leyes constitucionales, o bien, leyes secundarias que puedan ser calificadas de importantes y trascendentes por la Ley Reglamentaria sobre el Referéndum. Reconocemos que no es dable bajo un sistema representativo que todos los actos legislativos, con independencia del rango y categoría de la ley, sean sometidos a Referéndum porque entonces práctica-

mente se destruiría la representatividad y caeríamos en una democracia directa; pero sí es sano que muchos actos del órgano legislativo sean sometidos a Referéndum, como acontece en los países mencionados, como una medida para salvaguardar la soberanía popular contra actos que el órgano legislativo pretenda vincular al pueblo en asuntos importantes. Contestar qué actos legislativos deben someterse a Referéndum popular, es una de las incógnitas que presenta dicha institución. Como primer acto que a nuestro juicio siempre debe ser sometido a Referéndum, lo constituyen las reformas a la constitución, en lo relativo a su forma de gobierno, organización y funcionamiento, incluyendo los derechos individuales y sociales. Es lógico que la reforma constitucional sea sometida a Referéndum porque el pueblo del Estado, como poder constituyente, al darse su constitución, sometió a sus dictados al poder constituido, circunstancia que imposibilita a tal poder para modificar la constitución a la cual está sometido. Reformar la constitución implica modificar la voluntad expresada por el poder constituyente, y ésta no se puede llevar a cabo por quienes están sujetos y supeditados a la propia constitución ya que equivaldría a que los poderes constituidos tuvieran mayor jerarquía que el propio poder constituyente. Estos principios doctrinales de filosofía política, han quedado plasmados en muchas constituciones democráticas, y así encontramos en la mayoría de los países que han adoptado el Referéndum, que cualquier modificación constitucional sólo puede tener lugar mediante el consenso popular. Grave y penosa es la situación que existe en nuestra constitución actual, al igual que en todas las que la han precedido desde la época independiente, en que la institución del Referéndum, genuinamente democrática, no ha sido aceptada en nuestro país. Esto ha dado lugar a que entre los constitucionalistas se discuta y polemice sobre la validez de una reforma constitucional que se efectúe sin el previo consentimiento popular, todo ello por la circunstancia de que nuestra constitución, como en las anteriores, prevé en su Artículo 135 la posibilidad de reformar y adicionar la constitución mediante aprobación del Congreso Federal y la mayoría de las legislaturas locales. Si a esto agregamos que dentro de los países que han adoptado un sistema constitucional, nuestra constitución es la que mayores reformas ha sufrido, podremos entender porqué la preocupación de los constitucionalistas sobre tan importante materia. Si partimos del principio de que la constitución no es más que la expresión real y concreta de la forma en que el pueblo del Estado se organiza política y jurídicamente y a la cual quedan subordinados todos los órganos estatales y además, si aceptamos, no sólo de palabra, lo que la propia constitución señala de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana de él, es inconcluso que cualquier modificación a esa estructura sólo puede tener lugar mediante el consenso popular, expresado a través de Referéndum. Sin embargo, dada nuestra forma de organización representativa

y en virtud de lo dispuesto por el Artículo 135 Constitucional, no es posible aceptar, jurídicamente hablando, que cualquier reforma constitucional tenga que ser sometida a Referéndum popular; pero si es válido cuestionar que determinadas disposiciones constitucionales atinentes a la forma de organización y con respecto a los derechos individuales son irreformables si no es con el consenso popular, a pesar de lo que el Artículo 135 dispone. Estamos de acuerdo con el Lic. Luis F. Canudas cuando afirma que la posibilidad de reformar la constitución tiene límites, como son los relativos a destruir la propia constitución, que sería el caso de modificar el Estado Federal Mexicano por un Estado Unitario; tampoco es dable, como sostiene dicho jurista, suprimir los derechos individuales públicos, o cualesquiera otras decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo mexicano como son las relativas a su soberanía nacional; a que el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno; a la forma republicana y democrática; a la división de las funciones entre los diversos órganos del Estado, etc., en cuyos casos por afectar la propia estructura social que el propio pueblo se ha dado no puede ser modificada mediante el procedimiento previsto en el Artículo 135 constitucional. Pretender, como sostienen algunos juristas, que existe un poder constituyente permanente de carácter representativo para reformar la constitución, sin límite ni cortapisa alguna, es vulnerar y violar la esencia misma de la soberanía del pueblo. Por ello, repetimos con tristeza, que a pesar de que enarbolamos la bandera de ser un país democrático, no es posible recibir tal calificativo mientras no instrumentemos el modo eficaz y efectivo de dar fuerza y vida a la soberanía del pueblo. Una de las maneras de hacerlo, fuera de los cauces anormales, es el reconocimiento a nivel constitucional de que cualquier reforma constitucional tenga que ser sometida a Referéndum popular. No sólo eso, sino que también debiera instituirse el Referéndum para leyes ordinarias, secundarias o reglamentarias de la propia constitución, en aquellos casos considerados trascendentales e importantes. Cierto es, como más adelante analizaremos, que con cierta timidez se ha dado un paso en esta materia al quedar instituido, a nivel constitucional, el Referéndum por lo que se refiere únicamente a leyes y reglamentos aplicables al Distrito Federal. La inclusión de tal instituto en la constitución volvió a despertar la inquietud entre los estudiosos del Derecho por estudiar nuevamente su naturaleza, características y efectos propios que la doctrina, básicamente extranjera, ha formulado sobre tal institución democrática.

Previo el análisis de la constitución y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que reglamenta la disposición constitucional relativa al Referéndum, creemos conveniente puntualizar qué se entiende por Referéndum, su distinción con el plebiscito y las diversas formas de Referéndum que la doctrina señala.

Referéndum, según la Enciclopedia Omeba, es el acto por el cual el

pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre si aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales. Es decir, es un sistema por el cual el pueblo participa de 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. En las democracias representativas, como la nuestra, que no admite la participación directa del pueblo para los fines anteriores, salvo por lo que se refiere a las leyes y reglamentos atinentes al Distrito Federal, las funciones estatales son ejercidas por mandatarios o representantes del pueblo elegido por éste con esa finalidad. A esta forma de democracia representativa se le conoce con el nombre de democracia representativa rígida, que en términos generales no admite modificaciones constitucionales o legales, sino a través del órgano de representación que constitucionalmente tiene esa facultad. Por ello, se ha dicho que dentro de las democracias representativas flexibles, en oposición a las rígidas, el Referéndum es una transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa propiamente dicha, en el que si bien es cierto que se respeta y reconoce para determinados casos y situaciones el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, éste queda limitado o circunscrito a decidir sobre leyes o decretos importantes y trascendentes.

Por su fundamento jurídico, el Referéndum se divide en obligatorio y facultativo, siendo el primero impuesto por la constitución o por la ley que lo reglamenta como requisito necesario para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas legislativas, y es facultativo cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, como es por ejemplo en el caso del Referéndum en el Distrito Federal, el Presidente de la República, en lo relativo a reglamentos, y el Congreso de la Unión, en lo que se refiere a leyes.

Por su eficacia jurídica, el Referéndum es de ratificación o sanción cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley o reglamento, según sea el caso, previa la aprobación del cuerpo electoral, o bien, insultivo, cuando su resultado no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativa o ejecutiva, según sea el caso.

Por iniciativa popular la doctrina entiende el derecho de una fracción del cuerpo electoral para exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa relativa a la creación, modificación, reforma o derogación de alguna disposición legal o reglamentaria.

Por veto se entiende la atribución que se concede a una fracción del cuerpo electoral (como sucede en la Constitución Italiana), para exigir dentro de un plazo determinado que una ley ya aprobada y vigente, sea sometida a votación popular, haciendo depender el resultado de ésta, continuación o no de la vigencia de la ley. Nótese que el veto se distin-

que del Referéndum obligatorio en que en este último caso la ley no tiene validez mientras no sea aprobada por el cuerpo electoral, en tanto que en el veto la ley ya es válida, cuando es aprobada por el órgano legislativo constitucional, y sólo puede quedar invalidada si mediante la iniciativa de una parte del cuerpo electoral, sometida al voto popular, los resultados fueren en el sentido de que no continúe vigente.

Por plebiscito se entiende la consulta que los órganos legislativos o ejecutivo, o ambos, someten a la consideración del cuerpo electoral respecto a una decisión política trascendental sin que el resultado de tal voto sea vinculativo jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación. Se distingue el plebiscito del Referéndum facultativo, en que en este último caso tomada la decisión del órgano constitucional de someter a voto popular alguna ley o reglamento, los órganos constituidos quedan obligados y vinculados jurídicamente a los resultados de tal voto.

Una de las cuestiones que ha dado mayores discusiones y divergencias entre los autores que tratan esta institución, es su incongruencia con un sistema representativo de gobierno. Parece que habría una incompatibilidad entre una democracia indirecta, representativa, y este instituto propio de las democracias llamadas directas o puras. Leon Duguit opina que en realidad no existe incompatibilidad sino que es propia de la naturaleza del gobierno representativo, como todo cuanto garantice la solidaridad entre representantes y representados, es por lo tanto, una institución genuina dentro de un sistema democrático; constituyendo el medio más idóneo y auténtico de ejercer la soberanía popular en materias trascendentales que afecten o puedan afectar al pueblo. Por ello, la discusión bizantina sobre la pretendida incompatibilidad de tal institución con un gobierno representativo, resulta inocua e irrelevante por no ser antagónica sino complementaria del propio sistema democrático representativo.

Con vigencia a partir del 7 de diciembre de 1977, nuestra constitución por primera vez instituye en su Artículo 73, Fracción VI, Segunda base el Referéndum; pero sólo para el Distrito Federal, señalando como justificación que en dicha entidad federativa no existe una auténtica democracia representativa por cuanto que en la elección del órgano legislativo para el Distrito Federal no intervienen únicamente los ciudadanos a quienes directamente dicho órgano va a representar, sino que participan también los demás ciudadanos de la República Mexicana y, en consecuencia, los ciudadanos del Distrito Federal influyen de manera parcial en la elección de sus representantes legislativos. Iguales razones se dan respecto al órgano ejecutivo, ya que quien detenta la titularidad del órgano ejecutivo, en el Distrito Federal, es el Presidente de la República, y en su elección, interviene la totalidad del grupo electoral de la República Mexicana y no

sólo los del Distrito Federal. Además, el Presidente de la República ejerce su función administrativa en el Distrito Federal a través de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente. Por tales razones, se entiende la inquietud, de tiempo atrás, de establecer algún instrumento que permita, sin romper el sistema federal y la naturaleza de esta entidad federativa, la participación de los ciudadanos en las decisiones que directamente les afecten.

En la disposición constitucional se establece que se someterá a Referéndum las leyes y reglamentos atinentes al Distrito Federal que la ley reglamentaria determine. En la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, se introdujo un capítulo (VI) bajo el rubro "De la participación política de los Ciudadanos" cuyo capítulo pretende ser la Ley Reglamentaria del Artículo 73, fracción VI, Segunda Base. En primer lugar, es impropio y denota una falta de técnica-jurídica introducir tal capítulo en una ley que tiene como objeto primordial la organización y funcionamiento del Departamento Administrativo encargado de la función administrativa en el Distrito Federal. En segunda lugar, la pretendida reglamentación está lejos de haber logrado su cometido porque, como más adelante lo demostraremos, el Referéndum que se pretendió dar a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal prácticamente lo hacen nugatorio por la manera y términos en que éste se puede ejercer y en los casos y materias que en las disposiciones relativas se indican.

Siguiendo la doctrina extranjera, que seguramente fue consultada por quienes elaboraron las disposiciones legales relativas al Referéndum, éste se divide en obligatorio o facultativo para el órgano ejecutivo y para el órgano legislativo (Artículo 58 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal). Sigue señalando dicha disposición legal, y aquí está lo grave y absurdo de la disposición en cuestión, que es obligatorio cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos *sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general* (el subrayado es nuestro). Será facultativo el Referéndum cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características dadas respecto al Referéndum obligatorio. Si entendemos bien la redacción de tal disposición legal o si la interpretación de manera gramatical, encontramos que sólo es obligatorio el procedimiento de Referéndum tratándose de leyes o reglamentos que tengan efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan, además, a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Quiere esto decir que si una ley o reglamento no tiene efectos jurídicos sobre la totalidad de los habitantes y no correspondan a la satisfacción de necesidades sociales, no son materia del Referéndum popular. Para que una ley y su correspondiente re-

glamento surtan efectos legales sobre los habitantes del Distrito Federal, supone que al momento de su publicación todos los habitantes caen bajo los supuestos e hipótesis previstos en la ley o reglamento respectivo, lo cual prácticamente sería imposible ya que un orden jurídico se establece para regular determinadas actividades o conductas de contenido muy diverso, pero sin que pueda comprender tal regulación a todos y cada uno de los sujetos, en cuyo ámbito de validez material tendrán aplicación. En estas condiciones resulta que para que una ley o reglamento fuera materia de Referéndum se necesita que se les aplique de inmediato a todos los habitantes del Distrito Federal, por estar comprendidos en sus supuestos normativos y segundo que la ley o reglamento tuvieran por objeto la satisfacción de necesidades sociales (cultural, educativo, deportivo, económico y asistencial). Con estas limitaciones para el Referéndum obligatorio, hace nugatoria la disposición constitucional. Por vía de ejemplo, podríamos decir que la propia Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en caso de que fuera modificada o reformada, no sería sujeta a Referéndum por no satisfacer los requisitos y condiciones antes señalados. De igual manera no serían materia de Referéndum la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y todos los mal llamados reglamentos autónomos relativos a carnicerías, tortillerías, salones de belleza, rastros, espectáculos públicos, etc., cuyos ordenamientos van dirigidos normalmente a un sector de la población. Véase la maniobra y sutileza con que el propio legislativo logró su propósito de reducir al máximo la posibilidad de aplicar el Referéndum obligatorio. Tocar, desde luego, a la autoridad judicial calificar el contenido y alcance de tal disposición legal, y no dudamos que si se hiciera una interpretación lógica y jurídica de la misma, que la autoridad judicial la calificaría de inconstitucional por la circunstancia de que la disposición legal que se comenta deja al arbitrio de los órganos legislativo y ejecutivo, según se trate de ley o reglamento, la aplicación del Referéndum obligatorio.

Actualmente, según los medios de información, el Departamento del Distrito Federal tiene preparados nuevos proyectos de reglamentos que vendrán a sustituir a los anacrónicos y obsoletos reglamentos que todavía están en vigor, básicamente los reglamentos llamados gubernativos y de policía. Tal parece como si las disposiciones legales relativas al Referéndum fueron redactadas con el propósito de que los nuevos reglamentos quedaran sustraídos al Referéndum popular. Establecer una institución de tal envergadura para dar cabida, aunque sea localmente, para hacer efectiva la soberanía popular, tiene necesariamente que instituirse con todos sus efectos. Si en el Referéndum obligatorio va a resultar sumamente difícil que una ley o reglamento se sometan al voto popular, por las serias y graves restricciones y condiciones que pone para su aplicación, con mayor razón será en el Referéndum facultativo en donde prácticamente queda a discreción de los órganos legislativo y ejecutivo, según se

trate de leyes o reglamentos, que éstos se sometan a Referéndum popular para la validez y eficacia de los ordenamientos jurídicos correspondientes.

También el capítulo respectivo al Referéndum contempla la iniciativa popular en lo que concierne a la proposición para la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos del Distrito Federal. La iniciativa popular, según el Artículo 55 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sólo corresponde a ciudadanos del Distrito Federal pero se tramitará por las autoridades competentes si la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben estar comprendidos al menos cinco mil ciudadanos para cada una de las delegaciones en que esté dividido el Distrito Federal. La propia disposición legal señala que una ley determinará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos, la ley que hoy en día todavía no ha sido expedida, razón por la cual desde 1978 aún los ciudadanos no podemos, por iniciativa popular, solicitar la creación, modificación o derogación de leyes y reglamentos.

Amén de que tal capítulo incluye del Referéndum la materia hacendaria en todos sus aspectos, lo cual tiene su explicación, está muy lejos todavía de ser considerada en sentido técnico-jurídico una verdadera reglamentación del Referéndum, pues adolece de muchas irregularidades, vicios e incongruencias técnicas, de las que resulta de manera sobresaliente la manera fácil con que el legislador despojó al Referéndum de su auténtico sentido y alcance.

Por su naturaleza, el Referéndum implica que el pueblo exprese, con un sí o un no, el acto legislativo sometido a su consideración, mas no es propio del Referéndum que el pueblo señale consideraciones o aspectos técnicos de la materia sobre la que va a votar; ello es así, en virtud de que el pueblo expresa, de una manera simple y a veces intuitiva, lo que le parece bueno o malo, conveniente o inconveniente, oportuno o inoportuno, sin que sea posible expresar aspectos técnicos o sutilezas de forma o estructura. La soberanía del pueblo, como masa u oculos, corresponde a una sabiduría natural entendiéndose esto como los principios esenciales y elementales que informan lo que el ente social considera lo más positivo y conveniente para sus intereses. Esta sabiduría natural, dentro de un proceso legislativo muchas veces sofisticado y lleno de tecnicismos, no puede expresarse si no es a través de la aprobación o desaprobación lisa y llana del contenido u objeto materia del acto legislativo o refrendarse. El pueblo mexicano, más bien los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, por no estar acostumbrados a un proceso democrático de esa naturaleza requiere por parte de las autoridades y de los partidos políticos un esfuerzo que implique militancia, compromiso y educación cívica a fin de lograr que el Referéndum adquiera un arraigo popular y definitorio con carácter permanente. Desgraciadamente, como ha sido señalado, el órgano legislativo ha desvanecido y frustrado la buena intención del

Referéndum que motivó la reforma constitucional con lo que queda demostrado, una vez más, que la minoría privilegiada que detenta el poder impide a toda costa que la mayoría esclavizada logre recuperar, aun sea de manera ínfima, una parte de su poder originario y soberano. Por ello, siguen siendo válidas las palabras de G. Bernard Shaw que "la democracia sustituye las designaciones que efectúa una minoría corrompida por las elecciones que efectúa una mayoría incompetente". Por último, se han esgrimido numerosos argumentos para combatir el sistema de Referéndum, y la verdad de las cosas es que gran parte de la doctrina es adversa a dicha institución. A nuestro juicio tales argumentos carecen de peso y compartimos, junto con otros muchos, que constituye un elemento útil para accionar la auténtica democracia. Sobre todo en un país, con una masa de ciudadanos o electores a punto de quedar extinguida por la falta de interés y preparación para las cosas públicas.

LA CRÍTICA A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857 HECHA POR LOS CATÓLICOS CONSERVADORES DURANTE LOS AÑOS DE LA REPÚBLICA RESTAURADA 1867-1876

JORGE ADAME GODDARD

SUMARIO: 1.—Introducción; 2.—La crítica al sistema de gobierno; 3.—Contra la secularización del Estado; 4.—Por la restauración del orden social cristiano.

1.—Introducción

La historia del partido conservador mexicano que luchó bajo el lema "Religión y Fueros" en la guerra de Tres Años, quedando derrotado en 1861, y que luego promovió, en parte, el establecimiento del Segundo Imperio mexicano, termina, según la historiografía mexicana, con los fusilamientos de Maximiliano, Miramón y Mejía en el Cerro de las Campanas, el mes de junio de 1867. Ese episodio, dicen los historiadores mexicanos, marcó tanto el fin de la intervención extranjera como la disolución del partido conservador.

Sin embargo, hay que hacer notar que el llamado partido conservador nunca estuvo organizado como un partido político, con jefaturas establecidas, órganos de representación, membresía inscrita, etc. Se trató, en rigor, de un grupo de personas que representaban los intereses y las ideas de un sector del pueblo mexicano, muy especialmente, de la Iglesia Católica. Este hecho nos hace ver que el partido conservador nunca pudo ser disuelto, porque nunca fue constituido, y que mientras vivieran los hombres que habían encabezado o apoyado la reacción contra el Estado liberal, y mientras existiera la Iglesia Católica en México, difícilmente desaparecería ese grupo de mexicanos "conservadores", al cual se llamó, en la lucha política, "partido conservador".

Un mes después del fusilamiento del efímero emperador (15 de julio de 1867), Juárez entraba a la capital de México. La victoria del partido liberal significaba que el país quedaría organizado bajo la forma republicana conforme a los lineamientos de la constitución de 1857 que tanto combatieron los conservadores. Los miembros de este partido quedaban, entonces, obligados a vivir dentro de un sistema político que en principio rechazaban.

Como sucede al término de las guerras civiles, el partido vencedor tomó