

ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA POSIBILIDAD DE INSTAURAR EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL EN MÉXICO, A TRAVÉS DEL CASO ESPAÑOL

RAÚL PÉREZ JOHNSTON

I. INTRODUCCIÓN

El Estado Constitucional, en su etapa actual del Estado social y democrático de derecho está, desde ya hace algún tiempo, en una profunda crisis de legitimidad. Esto es algo que no escapa a la vista de nadie, y en lo cual no creo necesario abundar puesto que es un tema recurrente en la doctrina desde hace ya varias décadas. Algunos modelos han propugnado, con el objeto de buscar solventar esta crisis, por una mayor participación del cuerpo electoral dentro de las decisiones que se toman en el seno del gobierno del Estado, trayendo una solución teórica aparente a esta cuestión de legitimidad del Estado Social. De tal suerte, hemos visto como se han institucionalizado en las constituciones de diversos países formas puras o semidirectas de democracia, inspiradas ciertamente en las utopías griegas y romanas de gobierno, así como en las ideas de la Revolución Francesa. Tal ha sido el caso de España, por poner un ejemplo, en donde, dentro de la compleja fórmula de enmienda constitucional, prevé la figura del referéndum popular, con el objeto de darle una mayor legitimidad al proceso de reformas a la Ley Fundamental y de encontrar, entre otros mecanismos, una solución a la evidente crisis del Estado, ya que dentro de la evolución del Estado español, su faceta democrática se vuelve participativa, entre otros, mediante la existencia del referéndum.

La pregunta que surge a presente es entonces muy sencilla, ¿es esta solución, la figura del referéndum constitucional, adecuada a otros países, con realidades políticas, culturales y sociales distintas, tal como sería el caso de México? Para tratar de dar respuesta a tal interrogante, procederemos en el actual trabajo a analizar brevemente los argumentos en torno al referéndum constitucional, y su implementación en el caso español, como ejemplo de un proyecto que busca esa democracia participativa que permita al Estado su plena supervi-

vencia, que además, por la proximidad cultural, histórica y hasta idiosincrásica, resulta de relevancia para el caso mexicano; esto con el objeto de proseguir posteriormente nuestro análisis y realizar una crítica de la figura del referéndum constitucional, para finalizar sobre reflexiones encaminadas a determinar si el referéndum constitucional, tal como se ha concebido, entre otros países, en España, es o no exportable a una constitución como la mexicana.

II. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL, Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL CASO ESPAÑOL

El referéndum constitucional como medio de control de los actos de la función constituyente derivada, ha sido desarrollado en múltiples países. No obstante el descrédito de la figura después del periodo revolucionario francés, pareciera que esta figura, tal cual si fuera una fuerza cíclica, está en boga en el constitucionalismo moderno. Tal es la opinión del maestro Pedro de Vega, quien al respecto establece:

No obstante, el referéndum constitucional, lejos de desaparecer, adquiere carta de naturaleza evidente en el más nuevo y reciente constitucionalismo. Bien en la modalidad de referéndum obligatorio, bien en la forma de referéndum facultativo, lo regularán un número de Constituciones cada vez más amplio, entre las que, a vía de ejemplo solamente, cabría recordar, la de Irlanda (art. 46), la de Japón (art. 96), la de Italia (art. 138), la de Dinamarca (art. 88), la de Francia (art. 89), etc. En esta órbita se sitúa también la Constitución española donde se consagran los dos supuestos de referéndum constitucional: el facultativo (art. 167) y el obligatorio (art. 168).¹

De lo anterior, podemos establecer que el referéndum constitucional parecería ser una institución de vanguardia. Una institución que por lo mismo, podría ser exportada a otros sistemas u ordenamientos constitucionales que no la contemplen, tal como sería el caso de México, en cuyo ordenamiento constitucional no está prevista, con el objeto de establecer un control de los órganos de naturaleza legislativa, y por qué no, también al Constituyente Permanente u órgano revisor de la Constitución, por parte del cuerpo soberano. Pero antes de pasar a analizar la posible viabilidad de implantar un referéndum constitucional para el caso mexicano, se nos hace imperioso proceder a analizar lo que es el referéndum, las razones que apoyan la adopción de tal mecanismo democrático, así como el caso español, por ser éste significativo, no sólo desde el punto de vista legal, sino también, como ya se mencionó, desde el punto de vista de idiosincrasia y del innegable nexo cultural e histórico que une a ambas naciones.

¹ PEDRO DE VEGA GARCÍA, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, pp. 106 y 107.

Sobre el particular, debemos expresar que el referéndum constitucional puede existir bien en forma de votación popular sobre la enmienda constitucional efectuada por el parlamento —el caso más frecuente—, o también en forma de participación del electorado a través de iniciativa popular y consiguiente votación final, tras haber expresado el parlamento su actitud positiva o negativa al respecto, caso éste mucho más raro y que solamente se encuentra completamente estructurado en Suiza”.² Estipulado lo anterior, es necesario delimitar que habremos de ocuparnos de la primera forma de referéndum, no sin antes precisar la diferencia entre el referéndum propiamente dicho y la iniciativa popular, con el objeto de evitar confusiones frecuentes al respecto; esto es, el referéndum es un medio de control en donde el electorado se pronuncia a favor o en contra de un acto legislativo determinado, mientras que la iniciativa popular implica una petición popular para que los órganos legislativos pongan en marcha el proceso legislativo.³

El referéndum, como técnica de participación ciudadana en tratándose de textos o reformas constitucionales fue por primera vez utilizada durante la Revolución Americana,⁴ notablemente por Estados como New Hampshire y Massa-

² KARL LÖWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964, p. 180.

³ Sobre este punto, y con el objeto de dejar completamente claro el punto, es conveniente recordar las palabras de Pedro de Vega, quien sostuvo: “(...) Conviene indicar que (el referéndum y la iniciativa popular) desempeñan papeles y cumplen objetivos radicalmente diferentes. Si el referéndum, en cuanto instrumento de control, tiene como finalidad evitar (...) que las Asambleas representativas puedan hacerse portadoras de un falso poder constituyente, la iniciativa popular lo que procura, ante todo, es dinamizar la instancia legislativa, para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella. Lo que sucedería desde el momento en que, por conveniencia o desidia, los órganos legislativos de la democracia representativa permanecieran callados, y no operaran las reformas que la propia realidad política y las exigencias de la historia presentan como evidentes. Si el referéndum actúa de freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas, la iniciativa popular, por el contrario, aparece como acicate. Por su gran plasticidad semántica, en el Derecho constitucional suizo ha hecho fortuna la imagen que considera al referéndum como la brida que sujeta al corcel legislativo, mientras la iniciativa se presenta como la espuela que lo azuza y lo golpea.” PEDRO DE VEGA GARCÍA, *op. cit.*, p. 121.

⁴ Resulta interesante notar sin embargo, que el referéndum tiene un origen medieval, puesto que su función primaria era la de someter al electorado la ratificación de los actos de sus mandatarios. Esto dentro de la óptica del mandato imperativo, en donde era necesario someter *ad referendum*, una actuación que no estaba contenida en las instrucciones originales otorgadas por la demarcación electoral correspondiente; lo que quería decir que el pueblo soberano, confirmaba o anulaba el actuar de sus representantes, mandatarios o “comisarios” (esto último es terminología de Rousseau), como si ejerciera una especie de veto sobre sus representantes en aquello que no le había sido expresamente instruido (ver PEDRO DE VEGA, *op. cit.*, p. 113). Independientemente de este antecedente relacionado con la convocatoria de los parlamentos en la Edad Media, también se ha visto como origen al referéndum la actividad legislativa por parte de los habitantes de algunos cantones Suizos mediante las seculares *Landsgemeinde*; sin embargo, el referéndum constitucional en Suiza tendrá orígenes posteriores al de la revolución francesa, y muy posiblemente, influenciado por este último proceso, tal como se desprende de los términos de las convocatorias a referéndum en Suiza, que serían muy parecidas a lo hecho por los franceses notablemente a principios del siglo XIX.

chussets, y posteriormente obtuvo un gran impulso durante la Revolución francesa, en particular a partir de la Convención en 1793, y durante el Consulado y el Imperio, y su fundamento teórico proviene de los ideales democráticos de Jean Jacques Rousseau, y de la teoría de la representación de Montesquieu, aun cuando tales conceptos no sean exclusivos de ninguno de los dos, pero hayan sido los autores de moda, sobre todo en la Revolución francesa.

Así pues, podemos establecer que el referéndum tiene fundamento en las concepciones de aquellos que estaban a favor del concepto de soberanía popular absoluta e inalienable, entre los cuales, el más radical de sus exponentes sería precisamente Jean Jacques Rousseau.

Se parte de la idea del contrato social; el pueblo, detentador de todos los derechos en el estado de naturaleza, conviene, para su propio bien, la creación de una comunidad política bajo la forma de una Ley Fundamental. Esta Ley, es pues, un pacto entre el pueblo soberano, quien otorga en usufructo el ejercicio del poder en unas cuantas personas, que constituyen el gobierno, para que procuren al bienestar general. De tal suerte, que siendo el pueblo el que mediante el sacrificio de algunas de sus libertades primitivas funda el Estado, a él corresponde, en última instancia, la potestad soberana, puesto que *cujus est instituere, ejus est abrogare*.⁵ Así pues, se considera que en última instancia, el poder soberano regresa al pueblo y que los gobernantes ejercen un mero mandato, y son responsables ante y están supeditados en última instancia, a la voluntad del pueblo.⁶

⁵ El que puede instituir, es el facultado para abrogar.

⁶ Así pues, para explicar esta línea de pensamiento, podemos consultar, por ser plenamente clara, la metáfora que al respecto utiliza el célebre autor de *Vindiciae contra Tyrannos*: "Es pues una cuestión evidente que aquel que es nombrado por otro, es responsable ante el que lo nombró, y aquel que recibe su autoridad de otro, es menos que aquel de quien deriva su poder. (...) Es así pues que para la partida del barco, el dueño nombra a un piloto para el navío, quien se sienta frente al timón, y ve que el barco siga su curso, y no se estrelle contra algún arrecife; el piloto, en el cumplimiento de su deber, es obedecido por los marinos; y también, por aquel quien es el dueño del barco, a pesar de que el piloto es un sirviente, al igual que todos los demás en el barco, de quienes difiere, en la medida en que ejecuta un servicio en un lugar más importante que los demás. En una República (*Common-wealth*), comúnmente comparada con un barco, el Rey detenta el lugar del piloto, el Pueblo en general son los dueños del barco, quienes obedecen al piloto mientras éste vele por el bien común (...)." JUNIUS BRUTUS (PHILLIPE DU PLESSIS-MORNAY/HUBERT LANGUET),* *Vindiciae Contra Tyrannos: A Defence of Liberty against Tyrants. Of the Lawful Power of the Prince over the People, and of the People over the Prince*, ed. Richard Baldwin, Londres, 1689, pp. 64-65. (Traducción del autor) * Se aclara que se pone entre paréntesis el nombre probable de cualquiera de los dos posibles autores de este libro escrito en 1579 bajo el pseudónimo "Stephano Junio Bruto Celta", ya que la doctrina no se ha puesto bien de acuerdo en quién de los dos es el autor, aunque últimamente se ha establecido que el autor más probable es Du Plessis-Mornay. En sentido similar, podemos consultar las palabras de George Buchanan, quien escribió que: "(...) La Ley es pues más poderosa que el Rey, y es una gobernadora y moderatriz, tanto de sus ambiciones como de sus acciones." GEORGE BUCHANAN, *De Jure Regni Apud Scotos or, a Dialogue Concerning the due Priviledge of Government in the Kingdom of Scotland. Betwixt*

Por tanto, si el pueblo es el ente soberano último, y la soberanía es inalienable, bajo esta teoría, cualquier modificación al Pacto Social, Ley Fundamental o incluso del *social covenant* celebrado por el *body politic*, para reutilizar la terminología de las constituciones americanas del siglo XVIII, debe ser realizada por el pueblo mismo, y no por sus comisarios o mandatarios.⁷

En este tenor, tales doctrinas de la soberanía popular en los siglos XVI a XVIII, establecen que si la reforma constitucional, por ser una modificación al pacto social, concierne al pueblo en su facultad soberana, entonces es una cuestión de interés general en donde deben participar todos, para no hacer nugatorio el principio de soberanía originaria.⁸ Así pues, Jean Jacques Rousseau, imbuido por estas teorías concluiría que este principio originario de la soberanía implica su inalienabilidad, pero no sólo formal, sino práctica; lo que se traduce invariablemente en la imposibilidad de la existencia de representantes. Al respecto, estableció:

Afirmo, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser

George Buchanan and Thomas Maitland, ed. Richard Baldwin, Londres, 1689, p. 59. (Traducción del autor) La anterior conclusión se basa en el hecho de que George Buchanan considera que la Ley proviene de la expresión, o de la voz del pueblo en su conjunto, quien es el titular de la soberanía, y que por lo mismo, al mismo tiempo que necesita de un Rey para ser gobernado y organizado en sociedad, éste expide leyes para impedir que el Rey se exceda de aquellas funciones o finalidades para las cuales fue designado soberano. *Cfr. Ibid.*, p. 59.

⁷ Pedro de Vega nos confirma este punto de la siguiente manera: "Axioma indiscutible del principio democrático es la idea de que, porque la soberanía radica en el pueblo, al pueblo corresponde de una manera irrenunciable, en cuanto poder constituyente, el derecho de hacer y reformar la Constitución. Precisamente, para evitar que este derecho irrenunciable del pueblo pudiera convertirse en una mera declaración nominal, y que el ejercicio efectivo de la soberanía y del poder constituyente recayera exclusivamente en las Asambleas representativas o Convenciones, se abrió paso, en los inicios del constitucionalismo moderno, la tesis rousseauiana de la necesidad de ratificar por el pueblo los textos constitucionales elaborados." PEDRO DE VEGA GARCÍA, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, pp. 103-104.

⁸ "(...) Es una parte esencial de la libertad, que las cuestiones sean administradas bajo el consejo y autoridad de aquellos que deben soportar su riesgo, como en aquel dicho que establece que: "lo que concierne a todos debe ser aprobado a todos"." FRANÇOIS HOTMAN, *Francogallia*, cap. X, en *Constitutionalism and Resistance in the Sixteenth Century, Three Treatises by Hotman, Beza, & Mornay*, Ed. West Publishing Company, Nueva York, 1969, p. 67 (Trad. del autor). En sentido similar, años después, en el siglo XVII, Johannes Althusius establecería lo siguiente: "(...) Es justo que lo que concierne a todos, sea resuelto por todos." JOHANNES ALTHUSIUS, *The Politics*, Ed. Beacon Press, Boston, 1964, p. 85. (Trad. del autor). Esta idea, según Otto Gierke, es algo que proviene incluso desde de la Edad Media, por lo que para los siglos XVI y XVII, en que escribirían Hotman y Althusius, esto ya sería un pensamiento adquirido y normal para todo aquel que escribiera sobre el tema; al respecto, *cfr.* OTTO GIERKE, *Political Theories of the Middle Ages*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1900, p. 44.

colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad.⁹

De lo anterior, sólo el pueblo puede emitir sus propias leyes, ya que es él el único legitimado para ejercer el derecho de soberanía, por lo que las leyes deben entenderse como la expresión de la voluntad general. Esto se apoya también en la visión que tiene Rousseau del gobierno, puesto que en él no ve a la representación de la voluntad del Estado en su conjunto, sino meramente la existencia de un intermediario entre el pueblo, en quien reside la soberanía originariamente, y aquel cuerpo encargado de ejercerla mediante la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad.¹⁰

Como consecuencia de lo anterior, siendo la ley la expresión de la voluntad general, quien mejor que el electorado para decidir sobre cuestiones legislativas que deben reflejar el sentimiento popular, puesto que el cuerpo del pueblo, detentador de la soberanía está por encima de los poderes constituidos, y por lo mismo, su apelación puede servir como freno a las locuras y vicios de los legisladores, ya que el referéndum se habría mostrado como un voto más pausado y razonado por el electorado, que la pasión por la que a veces una asamblea se deja llevar.¹¹ Por tanto, Rousseau enfáticamente establecería que: "Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula."¹²

De esta concepción se vio impregnado el constitucionalismo revolucionario francés, ya que partiendo del decreto del 21 de septiembre de 1792, por parte de la Convención Nacional francesa, en el sentido de que: "no puede haber más constitución que aquella que haya sido aceptada por el pueblo", las constituciones de 1793 y 1795, así como la gran mayoría de las modificaciones constitucionales del consulado, el imperio y el segundo imperio, fueron some-

⁹ Vid. JEAN JACQUES ROUSSEAU, *El Contrato Social*, Lib. II cap. I, Ed. UNAM, México, 1969, p. 33.

¹⁰ Al respecto, Rousseau afirma: "¿Qué es el Gobierno? Un Cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política." *Ibid.*, Lib. III, cap. I, p. 74. Sobre este punto, puede consultarse también a LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ed. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, E. De Boccard, Successeur, París, 1921, tomo I, pp. 454-455.

¹¹ Al respecto, se puede consultar a JAMES BRYCE, *The American Commonwealth*, Ed. Macmillan & Co., Londres, 1889, tomo I, pp. 456-457.

¹² JEAN JACQUES ROUSSEAU, *El Contrato Social*, Libro III, Capítulo XV, p. 125. Ahora, en relación con las reformas a la Constitución, Rousseau parece ser todavía más radical al exponer: "Sólo hay una ley que, por su naturaleza, exige el consentimiento unánime: la ley del pacto social, pues la asociación civil es el acto más voluntario de todos. Nacido todo hombre libre y dueño de sí mismo, nadie puede, bajo ningún pretexto, sojuzgarlo, sin su consentimiento (...) Pero fuera de este contrato primitivo, la voz de la mayoría se impone siempre, como consecuencia de él." *Ibid.*, p. 140. De esto, podemos manejar, tal como lo hace Pedro de Vega, el término de "democracia de la identidad", derivado de la concepción de Rousseau, ya que el ejercicio del poder estaría identificado plenamente con los titulares originarios de la soberanía.

tidos a la aprobación popular, muchas veces bajo la figura del plebiscito.¹³ De tal suerte, mediante esta práctica, “la soberanía del pueblo quedaba ligada a la teoría del contrato social, del cual el referéndum no era más que la consecuencia lógica; y la teoría del referéndum era en suma la expresión misma del pacto social concluido por el pueblo”.¹⁴

Por su parte, en el otro extremo, se encontraban los partidarios del gobierno representativo, entre cuyos exponentes principales se encontraba Charles de Secondat, barón De la Brède et de Montesquieu.

En la teoría de Montesquieu, el gobierno también tiene en el pueblo al depositario originario de la soberanía, sin embargo, hay que especificar, según él, que hay ciertas cosas que puede hacer un pueblo y que otras deben ser llevadas al cabo por ministros o representantes, los cuales deben ser nombrados por el pueblo soberano, con el objeto de que se respete el principio republicano, ya que de lo contrario, quien podría exigir cuentas a los representantes sería quien los nombra, quien de tal suerte se convertiría, en cierta medida, en ente soberano (por ejemplo, el monarca).¹⁵ Por ello, establece que en términos generales, la capacidad del pueblo reside en poder nombrar a sus representantes, puesto que considera que el pueblo no tiene el conocimiento necesario para conducir los asuntos propios del Estado, descartando de tal forma cualquier posibilidad de un gobierno directo.¹⁶

En consecuencia, Montesquieu argumenta que uno de los grandes vicios de las repúblicas de la antigüedad fue precisamente el darle al pueblo la posibilidad de intervenir activamente en las funciones del Estado, ya que si bien es cierto que el pueblo tiene la capacidad para discernir quien podría ser un buen representante por el conocimiento que tenga sobre la capacidad de dicha persona, también lo es que no tiene esa misma capacidad para llevar por él mismo, y de manera directa, asuntos del Estado relacionados con la justicia,

¹³ Al respecto, *cf.* LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ed. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, E. De Boccard, Successeur, Paris, 1923, tomo III, pp. 648 y ss.

¹⁴ BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Ed. Marcel Giard, Paris, 1931, p. 142 (Trad. del autor).

¹⁵ Expresa Montesquieu sobre este punto: “El pueblo, depositario del poder soberano debe realizar por sí mismo todo lo que esté a su alcance; y lo que no, debe realizarse por conducto de sus ministros.

Sus ministros no les pertenecen, si no tienen la facultad de nombrarlos; es pues una máxima fundamental de este tipo de gobierno (republicano), que el pueblo nombre a sus ministros, es decir, a sus magistrados.” MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Lib. II, cap. II, Ed. GF-Flammarion, Paris, 1979, Tomo I, p. 132 (Trad. del autor).

¹⁶ Lo anterior se corrobora con el siguiente pasaje de *El Espíritu de las Leyes*: “El pueblo tiene una capacidad admirable para escoger a aquellos a quienes habrá de confiarles una porción de su autoridad. Su determinación depende solamente de cuestiones que no puede ignorar, y de hechos que son obvios a los sentidos. (...) ¿Pero, sabrá conducir un asunto, conocer las circunstancias, las ocasiones, los momentos; y poder aprovecharlos? No: no lo sabrá.” *Op. cit.*, Lib. II, cap. II, Tomo I, pp. 132-133 (Trad. del autor).

la elaboración de leyes, seguridad pública, etc.¹⁷ Por ello, en opinión del letrado francés, el poder legislativo debe recaer en un cuerpo representativo de nobles y representantes populares, y no en el pueblo, ya que sería el primero el que ejercería esta función de manera óptima. Por ello concluye:

De tal suerte, el poder legislativo será confiado tanto a un cuerpo de nobles, como a un cuerpo que será electo para representar al pueblo, quienes tendrán, cada uno, sus asambleas y sus deliberaciones por separado (...).¹⁸

¹⁷ Tales afirmaciones que acabamos de realizar quedan comprendidas en el siguiente extracto de la obra de Montesquieu en cita: “Existía un gran vicio en la gran mayoría de las repúblicas de la antigüedad: que el pueblo tenía el derecho de tomar resoluciones activas, que requerían de un cierto principio de ejecución; cuestión de la que es enteramente incapaz. No debe inmiscuirse en el gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance. Puesto que si hay pocas personas que conozcan el grado preciso de la capacidad de los hombres, cada quien es sin embargo capaz de saber, en general, si aquél que elige, es más ilustrado que la mayoría de los demás.” *Ibid.*, Lib. XI, cap. VI, tomo I, pp. 297-298. (Traducción del autor). No obstante esto, hay que poner en claro que es en este último sentido que debe tomarse el pensamiento de Montesquieu, ya que no existe contradicción alguna con lo anterior cuando establece: “Es todavía una ley fundamental de la democracia, que el pueblo elabore las leyes por sí mismo. Hay, sin embargo, mil ocasiones en donde es necesario que el senado pueda legislar; lo es incluso, seguido, con motivo de probar una ley antes de establecerla. La Constitución de Roma y la de Atenas eran muy sabias. Las resoluciones del senado tenían fuerza de ley durante un año; no tenían vigencia perpetua que por virtud de la voluntad del pueblo.” *Ibid.*, p. 136 (Trad. del autor). Lo precedente es así en razón de que aun cuando en este último pasaje Montesquieu implicaría la ratificación popular de las leyes emitidas por las asambleas representativas, basado en el hecho de que pudiera existir corrupción, facciones, intrigas o incluso luchas internas entre los representantes del pueblo, en donde se entendería entonces al referéndum como un medio de control, no debe tomarse en consideración esta opinión de manera aislada y como contradictoria del pensamiento de Montesquieu en relación con su proclividad hacia el gobierno representativo. Esto en virtud de que lo único que está haciendo en este apartado, es narrar lo que sucedía en ciertas repúblicas de la antigüedad en donde se aplicara el “sistema democrático”, que él mismo se encarga de desvirtuar para sostener el sistema representativo. Sobre este punto, una opinión parecida a la que estamos sosteniendo es expresada por Esmein en su obra *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1921, tomo I, p. 408, nota 363, así como por Léon Duguit, en su célebre *Traité de Droit Constitutionnel*, Ed. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, E. De Boccard, Successeur, París, 1923, tomo II, pp. 479-480.

¹⁸ MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Lib. XI, cap. VI, tomo I, p. 298 (Trad. del autor). Sin embargo, este poder legislativo representativo, en opinión de Montesquieu debe ser absoluto por cuanto a su libertad de acción una vez nombrado, descartando así cualquier posibilidad de ejercer un mandato imperativo mediante el sistema de instrucciones por parte de los electores, tal como la práctica parlamentaria desde el Medio Evo lo venía imponiendo tanto en Francia como en otros países de Europa, ya que el sometimiento *ad referendum* de cada decisión no contenida en las instrucciones originales, lo único que acarrearía serían retrasos infinitos y una parálisis legislativa. Al respecto, comenta: “No es necesario que los representantes, que han recibido, de aquellos que los eligieron, una instrucción general, reciban una particular sobre cada asunto, como ello se practica en las dietas de Alemania. Es verdad que de esta manera, la palabra de los diputados sería más cercana a la voz de la nación: pero ello crearía retrasos infinitos, volvería a cada diputado

De lo que podemos concluir que el afán de Montesquieu, en su obra magna, fue la de demostrar el por qué el gobierno ideal era el que adoptara un sistema representativo, en donde el pueblo se limitara a nombrar a sus representantes, sin intervenir, de ninguna manera, en el proceso de elaboración de la ley, que debería ser confiado a una asamblea que deliberara en nombre del pueblo soberano que la eligió, por estar ésta mejor capacitada para ello que el mismo titular originario de la soberanía.¹⁹

Del análisis de ambas posturas podemos ver que el referéndum constitucional moderno es en realidad la respuesta doctrinal y política a las posturas democráticas rousseauianas y a los ideales del gobierno representativo que imperaban en la asamblea constituyente francesa, en donde se va a encontrar una especie de punto medio entre el gobierno directo y el gobierno netamente representativo.²⁰ En este sentido, aun cuando el referéndum es una expresión soberana del pueblo, en la medida en que consiste en la ratificación o desaprobación de un acto legislativo previo, no se está frente al ejercicio del gobierno directo y “democrático” como lo entendía Rousseau, sino que es la inserción de un mecanismo de control dentro de un sistema representativo, puesto

el amo sobre todos los demás; y, en las ocasiones de mayor presión, toda la fuerza de la nación podría ser paralizada por un capricho.” *Ibid.*, Lib. XI, cap. VI, tomo I, p. 297 (Trad. del autor).

¹⁹ En sentido muy parecido, puede consultarse el pensamiento de Jean Louis de Lolme, quien en su obra sobre la Constitución de Inglaterra, editada en 1775, seguiría la misma línea del autor del *Espíritu de las Leyes*. Así pues, podemos constatar que De Lolme, como fiel discípulo que fue de Montesquieu, establece que la gran parte de los que conforman a la multitud, no tienen ni el tiempo ni la información necesaria, debido a una educación insuficiente, requeridos para este tipo de función; que la multitud, como tal, es incapaz de tomar una resolución madura, y se ve ineludiblemente influenciada por aquellos que pudieran tener intereses privados en la cuestión sometida a referéndum, y que el voto de la masa sin instrucción arrasa con el voto de aquellos pocos que sí estaban en capacidad para emitir un voto razonado, ya que estos últimos quedarían sin poder alguno de parar el movimiento general de la masa, como “un solo hombre en medio de un ejército en marcha, tratando de impedir que sigan marchando”; de tal suerte que se forma un voto mayoritario a favor o en contra de la propuesta, siendo declarado el resultado como la voluntad general, no obstante ser el efecto de artificios de unos cuantos hombres. *Cfr.* JEAN LOUIS DE LOLME, *The Constitution of England; or an account of the English Government; in which it is compared both with the Republican Form of Government, and the other Monarchies in Europe*, Ed. A. Barrister, Londres, 1821, pp. 178-183.

²⁰ “El referéndum es la institución en la cual pueden útilmente combinarse la organización representativa de los Estados modernos y la democracia directa de los Estados antiguos; es una verdadera fórmula conciliadora del gobierno semidirecto. Aparece bajo la Revolución de 1789 como una transacción entre las ideas inglesas exclusivamente representativas y las ideas de Rousseau, fundadas en la teoría del contrato social, sobre la imitación de la antigüedad y también sobre la imitación de algunos cantones en Suiza. La primera manifestación de la concepción del gobierno semidirecto fue la célebre declaración de la Convención emitida el 21 de septiembre de 1792 en su primer sesión (...). En ejecución de esta declaración, la Constitución del 24 de junio de 1793 (...) (fue) sometida a la ratificación popular (...).” MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París 1929, p. 549 (Trad. del autor).

que quienes elaboran, discuten y aprueban el acto legislativo, son los órganos representativos del Estado, aun cuando éste se someta a un requisito de validez; creando así un sistema intermedio o semirepresentativo.²¹

Sobre este aspecto, al presentarse el referéndum como posible instrumento conciliador entre las dos posturas enumeradas, podemos constatar que ha despertado el interés de amplios sectores de la academia y de la política. Por tanto, el referéndum, como figura de la democracia directa, o fase constitutiva del gobierno semidirecto, para parafrasear a Maurice Hauriou, ha sido definido por numerosos autores. Sobre este punto debemos establecer que Manuel García-Pelayo, en su célebre obra *Derecho Constitucional Comparado* establece que la democracia directa es aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen, y por cuanto al referéndum, forma de democracia directa, lo define como el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias.²²

Sobre este punto, cabe señalar que numerosas han sido las ventajas señaladas por los autores partidarios de la implementación del referéndum constitucional, de las cuales, con el objeto de determinar con posterioridad su posible oportuna inclusión en nuestro sistema constitucional, veremos a continuación las principales.

En primer término, el referéndum constitucional, tiene como ventaja el que al estar ligado a la cuestión de la soberanía popular, su instauración provoca la identidad entre el titular y el que ejerce la soberanía del Estado. Por ello, uno de los argumentos más sólidos a favor del referéndum constitucional lo es el que la Constitución es el fundamento de todas las demás leyes, puesto que es a través de ella que el pueblo adopta incluso el sistema representativo en lugar del gobierno directo, e incluso a la delegación misma del poder legislativo, por lo que para cualquier reforma a dicho ordenamiento, es necesario el consentimiento del pueblo, en la medida en que se estaría reformando, ver incluso novando, el contrato social.

Por otro lado, al referéndum constitucional se le atribuye igualmente, como mecanismo de democracia directa dentro de un régimen de soberanía popular, el que eleve el grado de educación cívica y de conciencia política entre la masa electoral. Se cree que en la medida en que el elector tiene la obligación de atender los asuntos de la más alta importancia nacional, va a buscar informarse sobre el tema propuesto con el objeto de emitir un voto razonado en el

²¹ Apoya lo anterior la opinión de Pedro de Vega, en el sentido de que: "(...) el *sí* o el *no* a que, en definitiva, queda reducida toda operación referendaria, aunque constituya una decisión soberana del pueblo, lo que en realidad implica es una ratificación o una prohibición de actos llevados a cabo por los poderes constituidos, en la órbita de la democracia representativa, y no, por supuesto, en el ámbito de la democracia de la identidad." PEDRO DE VEGA GARCÍA, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, p. 117.

²² Vid. MANUEL GARCÍA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza, Madrid, 1999, p. 183.

sentido más favorable para el bienestar colectivo; elevando, de tal suerte, su nivel educativo, así como su nivel de conciencia política, puesto que el sentido de obligación y la responsabilidad de participar con su voto en la formación de la voluntad general, harían que se involucrara activamente en los asuntos públicos. Es en este sentido que John Stuart Mill expresó lo siguiente:

No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general. (...) Para apreciar el mérito de un Gobierno se trata de saber: 1 En qué medida atiende al bien público por el empleo de las facultades morales, intelectuales y activas existentes; 2 Cuál sea su influencia sobre esas facultades para mejorarlas o aminorarlas. (...) Sólo el Gobierno completamente popular puede alegar alguna pretensión a este carácter, por ser el único que satisface las dos condiciones supradichas y el más favorable de todos, ya a la buena dirección de los negocios, ya al mejoramiento y elevación del carácter nacional.²³

En el mismo orden de ideas, en la medida en que pueda existir un ambiente de estabilidad y concordia política, se piensa que mediante el referéndum, aparte de fomentar la educación cívica, también se puede reafirmar el consenso popular, voz soberana, dando esto un aire de renovación a la tendencia endogámica de los sistemas representativos.²⁴ Sin embargo, hay que precisar que con respecto al papel educador del referéndum, en el sentido de que fomentaría la educación cívica, el interés y la participación política, elevando el nivel de conciencia política de las masas, el propio James Bryce constata que tal institución no ha tenido este efecto pretendido, puesto que aun los partidarios de tal institución no creen mucho en este argumento; esto al establecer que: “no reclaman (los partidarios del referéndum) que tenga ningún gran efecto educativo en el pueblo”.²⁵

Por otro lado, también se ha establecido a favor del referéndum constitucional el hecho que tal mecanismo establece un vínculo de solidaridad entre representantes y representados, con el objeto de uniformar y establecer de manera

²³ JOHN STUART MILL, *Del Gobierno Representativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000, p. 35.

²⁴ Lo anterior se corrobora con la siguiente opinión: “(...) En un ambiente de mayor estabilidad pueden representar un ejercicio útil para fomentar la educación cívica y reafirmar, a través de la consecución del máximo consenso posible, la integración política que persiguen las normas constitucionales. Y, además, no dejan de ser una bocanada de aire fresco en el universo endogámico y oligárquico que los partidos han construido en el Estado democrático contemporáneo.” MIGUEL CARBONELL, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 2001, pp. 240-241.

²⁵ JAMES BRYCE, *The American Commonwealth*, Ed. Macmillan & Co., Londres, 1889, t. I, p. 454. (Trad. del autor). La opinión de Bryce es claramente contraria a lo que maneja Jorge Madrazo con respecto del papel educador del referéndum; sin embargo, en nuestra opinión, tal como se demostrará a lo largo del presente trabajo, creemos que la opinión más acertada es la del teórico inglés.

más fiel la voluntad general.²⁶ En este sentido, lo que se busca es evitar que los representantes se hagan “dueños” de la voluntad general, al grado que sus decisiones pudieran apartarse de lo que el pueblo que los eligió realmente quiere, vulnerando de tal forma el esquema mismo de la democracia representativa, convirtiéndose el sistema en una mera oligarquía.²⁷

Por su parte, también se argumenta como virtud del referéndum constitucional el que en términos generales, en pueblos con un nivel cultural más o menos homogéneo, los representantes populares son electos de la masa del pueblo, siendo que no hay mayor discrepancia entre el nivel de conocimiento de las cosas públicas entre los diputados y el cuerpo electoral que los designó, ya que tienen una inteligencia similar, por lo que en la medida en que la masa en su totalidad puede ser mucho más difícilmente expuesta a tentaciones, corrompida o seducida a favor de ciertos intereses particulares, el pueblo constituye un mejor legislador, para ciertas cuestiones, que una asamblea representativa compuesta por un número reducido de hombres.²⁸ Así pues, el cuerpo electoral, en la medida en que tiene una conciencia política incólume, y tiende a ejercer una tendencia conservadora al momento de legislar, se convierte en un contrapeso de las reformas temerarias que pudieran intentar los legisladores.²⁹

Esto nos lleva al último y más sólido de los argumentos a favor del referéndum, en el sentido de que este es en sí, un medio de control del titular de la soberanía sobre sus mandatarios, o comisarios, para retomar la terminología de Rousseau.

En este sentido, lo que ocurre es que el pueblo soberano se da una constitución, en ella se establecen representantes para que elaboren las leyes, y mediante el referéndum, el pueblo tiene la capacidad de determinar, mediante la respuesta a una cuestión concreta, si está de acuerdo o no con la actuación de sus representantes, y si éstos están cumpliendo con el programa y las pro-

²⁶ La idea anterior es establecida por Léon Duguit en la medida en que sostiene que una de las funciones del referéndum, como institución del sistema representativo, o *semirepresentativo*, sería entre otras, el de establecer la concordancia y la solidaridad, tan completa y permanente como sea posible, entre la asamblea que aprueba las leyes y la voluntad del cuerpo electoral al momento en que la ley es aprobada. Al respecto, *cfr.* LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II, p. 477. En el mismo sentido, puede verse también del mismo autor, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Ed. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, E. de Boccard Successeur, París, 1918, p. 128.

²⁷ La postura de Pedro de Vega al respecto es por demás ilustradora: “De lo que se trata (...) es de impedir que del seno mismo del Estado constitucional emerjan falsos y subrepticios poderes soberanos. Lo que sucedería inevitablemente en el momento en que, rompiéndose el normal funcionamiento de la democracia representativa, se produjera la separación y el distanciamiento entre representantes y representados. Cualquier reforma promovida y operada por los poderes constituidos, cuando las Asambleas, en contra o al margen de la voluntad de los representados, expresan su propia y única voluntad, tendría que ser forzosamente interpretada como un ejercicio subrepticio y falso del poder soberano.” PEDRO DE VEGA GARCÍA, *op. cit.*, p. 118.

²⁸ *Cfr.* JAMES BRYCE, *op. cit.*, t. I, p. 454.

²⁹ Al respecto, *cfr.* LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II, p. 490.

mesas de campaña por los cuales fueron electos.³⁰ Así pues, el referéndum se convierte en una especie de *veto* popular, ya que el electorado puede de tal suerte reprimir a sus representantes echando abajo un determinado proyecto de ley; sin embargo, hay que hacer la aclaración que tampoco puede equipararse el veto popular con el referéndum, aunque sus efectos controladores sean muy similares, puesto que mientras el primero anula una ley que fue aprobada y es válida, el segundo constituye un requisito de validez del acto legislativo.

Asimismo, en la medida en que el medio de control busca una identidad entre la voluntad soberana y la de los representantes, se puede prevenir, en cierta medida, y sólo si ésta es discordante con la mayoría popular, la tiranía de las mayorías en las asambleas legislativas. En este supuesto, se ha establecido que el referéndum, lo que hace, es exigir una mayoría cualificada mayor que la de la asamblea en cuestión, puesto que involucra la necesidad de obtener una cantidad muy grande de votos entre el electorado, lo que vendría a ser una especie de protección a los derechos de las minorías. Por tanto, y para concluir el punto, en el sentido de que el referéndum tiene como faceta la de medio de control, o de freno a la tendencia usurpadora del poder soberano por parte de los órganos constituidos del Estado, e incluso al principio de la tiranía de las mayorías, nos quedamos con las palabras del maestro Pedro de Vega, quien escribió:

(...) Hay que señalar que el fundamento y la grandeza de la institución radica en la pretensión de evitar que la voluntad del pueblo, expresada a través de las Asambleas, pueda ser trastocada por éstas y convertida en su única y soberana voluntad. Ante hipotéticas arbitrariedades de mayorías cualificadas, y ante la veleidad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente, el referéndum aparece como institución de garantía y de protección de las minorías, que se inserta en el juego de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos, en que descansa el Estado constitucional representativo.³¹

³⁰ La cuestión en comento ha sido determinada por Mirkine-Guetzévitch, quien llega a ver en el referéndum no sólo un medio de control de los representantes populares, sino también, una especie de recuperación de la libertad primitiva del elector, que habría perdido desde el momento en que en el estado de naturaleza se habría sometido al Contrato Social; en este sentido, el mencionado autor escribió: "Pero viendo el desarrollo político insuficiente de algunos Estados, en donde no hay todavía una identidad entre los pensamientos del elector y de su diputado, en donde las elecciones no siempre se llevan al cabo en condiciones que permitan al elector conocer bien el programa del partido al cual a otorgado su voto, el referéndum es ciertamente útil." BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Ed. Marcel Giard, París, 1931, pp. 28-29 (Trad. del autor). Por tanto, redondea su idea al decir: "Pero esta coyuntura sólo puede llevarnos a aprobar la introducción de estas medidas en el derecho constitucional: el elector tiene así la posibilidad de controlar a su diputado. El elector votó por un cierto diputado bajo un cierto programa; el referéndum realiza una pregunta concreta, y así el elector se convierte en el juez de su diputado, retomando su libertad primitiva en la solución de un problema preciso." *Ibid.*, p. 28 (Trad. del autor).

³¹ PEDRO DE VEGA GARCÍA, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, pp. 118-119.

Ahora bien, establecido el principio referendario, así como sus múltiples virtudes, es necesario clasificar dicha figura con el objeto de entender de mejor manera ante qué estamos. En este sentido, podemos establecer que numerosas han sido las clasificaciones que se han hecho del mencionado referéndum, entre las cuales, por ser una de las más significativas y completas, desde nuestro punto de vista, abordaremos la establecida por el maestro Biscaretti di Ruffia. Sobre el particular, el catedrático italiano estableció que el referéndum según su materia puede ser constitucional, legislativo y administrativo; en cuanto al tiempo, puede ser sucesivo o preventivo; por cuanto a su eficacia puede ser consultivo, constitutivo o abrogatorio; y en relación con su fundamento jurídico puede éste a su vez ser obligatorio o facultativo.³² De estos tipos de referéndum, del único que nos ocupamos por cuanto a la materia, para efectos del presente trabajo, es del referéndum constitucional, y por cuanto a su fundamento, del facultativo y obligatorio; entendiéndose por referéndum constitucional aquel que somete a la decisión del electorado un texto o una reforma constitucional, por referéndum facultativo aquel que requiere que un cierto número de autoridades, diputados o electores lo soliciten dentro de un término preestablecido para que se lleve al cabo, y por referéndum obligatorio aquel texto legal que para su validez tiene que ser sometido a la ratificación popular.

Al respecto, establecido el principio y razones detrás del movimiento a favor de la instauración del referéndum constitucional en diversos países en la actualidad, y definidos los conceptos materia de este estudio, podemos proceder al análisis de un caso concreto en donde opere el referéndum constitucional, esto es, el caso español, ya enunciado.

En España, desde la aprobación de la Constitución de 1978, se incluyó la figura del referéndum constitucional, como mecánica del gobierno semirepresentativo, la cual está prevista en el procedimiento especial de reforma constitucional previsto por los artículos 167 y 168 de la Constitución Española, los cuales a la letra establecen:

167. 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

³² Cfr. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 423-432. Si bien nos basamos en la clasificación del citado autor italiano, hay que advertir que no le es exclusiva, al grado que la distinción entre referéndum obligatorio y facultativo es añeja. Esto es así, al grado de que el fundamento del referéndum facultativo se encuentra en la obra misma de Rousseau, en la medida en que una ley es sometida a referéndum, siempre que haya una impugnación o solicitud de cierto sector de la sociedad para su ejercicio. Al respecto, Rousseau estableció: "Esto no quiere decir que las órdenes de los jefes no puedan ser tenidas como la expresión de la voluntad general, en tanto que el cuerpo soberano, libre para oponerse a ellas, no lo haga. En caso semejante, del silencio general debe presumirse el consentimiento popular." JEAN JACQUES ROUSSEAU, *El Contrato Social*, Lib. II, cap. I, p. 34.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

168. 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

De atender al contenido de los artículos recientemente transcritos, podemos determinar que en el caso español existen dos tipos de referéndum constitucional; el referéndum facultativo del procedimiento normal de reforma previsto en el artículo 167, y el referéndum obligatorio previsto dentro del procedimiento agravado del artículo 168.

El referéndum previsto en el artículo 167 tiene pues el carácter de facultativo. Esto es así en razón de que tal como se desprende del texto del propio numeral, en su inciso 3, el referéndum sólo opera si es solicitado por una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras. La razón de ser de este procedimiento es muy sencilla. Si la reforma es aprobada por una gran mayoría, de tal suerte que ni siquiera haya un 10% de los legisladores de una de las cámaras que estando en contra del sentido de la reforma consideren que la opinión popular podría variar de aquella en la que se aprobó la modificación constitucional, entonces resulta ocioso someter una reforma constitucional común y corriente a la decisión del cuerpo electoral.³³

Ahora bien, si bien es cierto que el procedimiento referendario previsto por parte del artículo 167 no merece que nos detengamos más en él, si creemos necesario establecer previamente a proseguir con el referéndum obligatorio, por ser comunes a ambos, la forma de llevarse al cabo del referéndum en mención. Este referéndum, una vez solicitado dentro de los quince días que menciona el artículo 167.3 de la Constitución Española, se rige por la *Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de Referéndum*, publicada en el *Boletín Oficial* del Estado el 23 de enero de 1980. De dicho procedimiento podemos establecer que las Cortes Generales deben comunicar al Presidente del Gobierno el proyecto de reforma

³³ Sobre este punto, *cfr.* JAVIER PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 186.

constitucional aprobado, junto con la solicitud correspondiente de celebración de referéndum. El referéndum deberá ser convocado por el Rey dentro de los treinta días siguientes, y su celebración en los sesenta días siguientes a la convocatoria, tal como se desprende de los artículos 3 y 7 de la Ley Orgánica sobre el Referéndum ya mencionada.³⁴

Por su parte, el procedimiento agravado de enmienda constitucional previsto en el artículo 168, también prevé un referéndum constitucional, nada más que éste es de naturaleza obligatoria, puesto que el texto del artículo 168.3 es taxativo: "será sometida a referéndum para su ratificación". La razón de la obligatoriedad en el caso que nos ocupa parece evidente, puesto que la materia del artículo 168 es más delicada. Dentro de la materia del mencionado precepto encontramos la revisión total de la Constitución, la modificación del Título Preliminar que contiene las declaraciones fundamentales de la Constitución por cuanto a los principios de su organización, la revisión de los derechos fundamentales y libertades públicas (sección 1ª del Capítulo Segundo del Título Primero), así como del Título Segundo relativo a la Corona. Lógico resulta pues la instauración del referéndum obligatorio en estos casos, puesto que están en juego ya sea decisiones políticas fundamentales, para retomar el concepto de Carl Schmitt, derechos fundamentales, que son la base de la organización del Estado y la esencia y contraprestación del Contrato Social, o finalmente, la institución de la Corona, ésta por una razón histórica puesto que hay que recordar que independientemente del que se puedan reformar las facultades y estatuto del monarca, el paso de monarquía a república en la historia constitucional española no ha sido sin su respectiva cuota de sangre derramada. Todos ellos, aspectos que en el pensamiento del constituyente español, ameritan que sean ratificados por el pueblo para no correr el riesgo de una falta de legitimidad en la Constitución en cuestiones de total importancia, con los riesgos que ello implicaría, como por ejemplo el de una posible guerra civil.

No obstante lo anterior, el maestro Álvarez Conde ha criticado el procedimiento de referéndum constitucional obligatorio, estableciendo al respecto que este es inútil. La opinión del mencionado jurista consiste en establecer que resulta ya suficiente el que se disuelvan las Cortes Generales dentro de dicho procedimiento agravado de reforma, ya que en la elección de las nuevas ya se estaría ratificando, en cierta manera, la reforma constitucional propuesta.³⁵ Esta crítica, si bien tiene un fundamento práctico, creemos que no debe prevalecer puesto que con ello se corre el riesgo de darle al referéndum constitucional un

³⁴ En el mismo sentido ver: ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, t. I, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, p. 182.

³⁵ "Ciertamente la exigencia de este referéndum no parece justificada, máxime si pensamos que la elección de las Cortes a que se refiere el artículo 168.2 viene a ser una especie de referéndum sobre la necesidad y el contenido de la reforma. Es decir, la conveniente intervención del cuerpo electoral ya se ha producido con la elección de los diputados y senadores, encontrándonos ahora con una nueva consulta que no parece adecuarse a los esquemas del gobierno representativo que inspira el texto constitucional." *Ibid.* p. 184.

carácter plebiscitario que podría ser peligroso, porque el partido que se elija para ejercer el poder, lo sería en la medida en que hubiera aprobado o no el proyecto de reformas constitucionales; además, también hay que tomar en cuenta que la aprobación de la reforma requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara, y si vemos la práctica parlamentaria española, difícilmente podría concebirse que un partido político o una coalición de gobierno tuviera las dos terceras partes de los escaños en ambas cámaras, para que el votar por una lista determinada de diputados y senadores pudiera tener ese efecto de referéndum práctico a que se refiere el maestro Alvarez Conde.

En el caso español, de haber analizado el contenido de los artículos 167 y 168 de la Constitución Española, el referéndum constitucional parece una figura justificable, al menos por cuanto se refiere al referéndum obligatorio previsto en el artículo 168.3. La única crítica que podría hacerse al caso español, es que dicha figura nunca se ha usado para una reforma constitucional puesto que la única adición que ha habido, esto es la que incluyó el derecho de voto pasivo a los extranjeros en España, según lo acordado en el Tratado de Maastricht no fue sometida a la consideración popular. De tal suerte que el referéndum en estudio no es más que una figura teórica que no ha visto hasta el momento ningún tipo de manifestación, ya sea positiva o negativa. Derivado de ello, antes de proceder a analizar si es dable exportar esta figura al caso mexicano, creemos prudente analizar las críticas que al respecto se han hecho de esta figura tanto en la doctrina como en la práctica de otros países.

III. CRÍTICA DE LA FIGURA DEL REFERÉNDUM

Analizado el referéndum, como concepto teórico, así como el caso previsto por la Constitución Española, basado en los argumentos defensores de dicha institución para incluir el referéndum constitucional en su texto, creemos necesario proceder a señalar los elementos de crítica que se pueden formular a este medio de democracia, antes de proseguir nuestro análisis de naturaleza comparada.

No obstante todas las virtudes enunciadas en el punto anterior, que harían del referéndum constitucional, algo cercano a la panacea en materia democrática, la práctica generalizada de este medio de control no ha sido lo fructificante en la realidad que la doctrina hubiera querido, por lo que ha levantado severos cuestionamientos y ha sido severamente criticada.³⁶

³⁶ Sobre este punto, Karl Löwenstein establece: "Tras experiencias acumuladas a lo largo del tiempo hay razón para dudar, sin embargo, sobre si el referéndum constitucional es una institución útil o peligrosa, por muy inatacable que sea teóricamente su proclamación de la voluntad popular. La cuestión es: ¿puede el elector medio emitir realmente un juicio razonable sobre un documento tan complicado como es una moderna Constitución, o su criterio en el referéndum estará tan determinado emocionalmente que sea imposible una decisión auténtica de la voluntad?" *op. cit.*, p. 181.

Así pues, hay que decir que el referéndum constitucional funciona bien en poblaciones pequeñas y con alto grado de educación, en donde finalmente se esté en posibilidad de reproducir a una escala más grande el concepto griego de la *Ekklésia*, el romano de los *Comitia*, o el germánico de las *Landsgemeinde*, formas de democracia directa por excelencia. Sin embargo, lo mismo no ocurre en Estados grandes y complejos, puesto que las ocupaciones de la población no les permite el tiempo libre suficiente como para poder dedicarse de lleno, por una pura conciencia de responsabilidad política, a las cuestiones relacionadas con el Estado. Esto es, que el principio de la democracia directa funcionó únicamente en la medida en que la población tenía el tiempo libre suficiente para dedicarse al ejercicio directo del gobierno, y en la medida en que existió una clase económica que estaba excluida de los asuntos públicos, como sería el caso de la esclavitud y de los incapaces en Grecia y Roma.³⁷ Lo anterior es así a pesar de que en ciertos cantones suizos siguen funcionando las asambleas populares o *Landsgemeinde*, puesto que los cantones en cuestión son cantones de la montaña, de muy baja población, con una vida relativamente sencilla, y en donde dicha asamblea se reúne solamente una vez al año.³⁸ Por tanto, ante este inconveniente claro de las democracias directas, no queda de otra más que concluir a favor del gobierno representativo, en el mismo sentido de Montesquieu quien escribió:

Como, en un Estado libre, todo hombre que se supone posee un alma libre debe gobernarse a sí mismo, sería necesario que el pueblo, como cuerpo, tuviese la potestad legislativa: pero como eso es imposible en los grandes Estados, y está sujeto a muchos inconvenientes en los pequeños, es necesario que el pueblo realice, a través de sus representantes, todo aquello que no pueda hacer por sí mismo.³⁹

³⁷ El argumento en comento, ya había sido sustentado, con gran acierto, por Bluntschli en el siglo XIX: "Esto sólo es posible en pequeños Estados (la democracia directa), y entre personas que tienen el tiempo libre para dedicarse al funcionamiento regular del Estado; y esto supone una vez más, ya sea una gran simplicidad de vida y ocupaciones, como en las pequeñas comunidades de los valles de la montaña, o de otra manera, la existencia de una clase trabajadora que no esté admitida dentro de la ciudadanía. En un pueblo civilizado la democracia directa siempre es una ilusión, ya que no puede existir sin esta parte servil de la población." JOHANN KASPAR BLUNTSCHLI, *The Theory of the State*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 1921, p. 464 (Trad. del autor).

³⁸ El dato anterior nos es proporcionado por André Hauriou, al mencionar que: "(...) en tres grandes Cantones, Unterwald, Glaris y Appenzell, funcionan todavía las *Landsgemeinde*. Estas asambleas populares se reúnen una vez al año, un domingo de abril o de mayo, en un prado o en una plaza pública, y votan las leyes, el presupuesto y las revisiones constitucionales. Para explicar el mantenimiento de estas instituciones de democracia directa, ya un poco anacrónicas, conviene tener presente: a) Que funcionan únicamente en tres Cantones, los menos poblados de la Confederación helvética. (...)" ANDRÉ HAURIOU, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1980, p. 567.

³⁹ MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Lib. XI, cap. VI, t. I, p. 297 (Trad. del autor).

Por otro lado, también se ha argumentado que la implementación del referéndum se hace inviable en Estados grandes debido a su alto costo, que no hace redituable dicha figura en la medida en que hay que invertir una gran cantidad de fondos públicos para poder recabar el sufragio de millones de votantes.⁴⁰

También resulta problemático en relación con el referéndum constitucional el poder determinar cuál fue realmente la voluntad popular.⁴¹ Este argumento, más de interpretación jurídica, tiene que ver con el hecho de que la implementación de una reforma constitucional por la vía del referéndum puede llevar aparejada la necesidad por parte del legislador ordinario de emitir legislación reglamentaria de la nueva norma constitucional, para lo cual sería casi imposible determinar, sin caer en especulaciones, cuál fue el motivo y sentido con el que el pueblo expresó el SÍ en las urnas, ya que a diferencia de una asamblea deliberante, en el primer caso no hay discusión, debates o exposición de motivos que permitan esclarecer la *ratio legis*, lo que implicaría forzosamente la necesidad de alguien que interprete la voluntad popular, como podría ser un tribunal de constitucionalidad, sin tener mayores elementos, más que la literalidad y posiblemente la identidad de las razones expuestas por el legislador que aprobó la reforma sometida al referéndum, para poder resolver en el caso concreto sobre la constitucionalidad de las normas reglamentarias de los preceptos constitucionales aprobados por el pueblo en su conjunto.

Además, la imposición del referéndum constitucional irrestricto, nos conllevaría a aceptar la máxima que reza: "*vox populi est vox Dei*", en donde se estaría aceptando la infalibilidad del pueblo en cuestiones en donde probablemente no tenga la capacidad suficiente de comprensión.⁴² Por ello, se ha pensado que una discusión más pausada, reflexiva y desapasionada puede darse

⁴⁰ Cfr. JAMES BRYCE, *The American Commonwealth*, t. II, p. 316. Sobre este punto también, basta ver lo que cuesta implementar una elección federal en México, para determinar si realmente pudiera ser viable un referéndum constitucional, puesto que ello implicaría la impresión de boletas, la instalación de casillas, adiestramiento de funcionarios de casillas, en fin el funcionamiento de toda la maquinaria electoral, en todos los distritos electorales del país, lo que en suma, representaría un fuerte destino de fondos públicos del presupuesto del Instituto Federal Electoral. Al respecto, nada más en el referéndum sobre los segundos pisos de Viaducto y Periférico, se estima que el gasto de fondos públicos por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal fue cercano a cincuenta millones de pesos.

⁴¹ Cfr. ADHÉMAR ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1921, t. I, pp. 411-412.

⁴² Al respecto ahonda Maurice Hauriou quien establece: "La verdad es que el manejo del referéndum exige poblaciones en donde la educación cívica está más desarrollada que para el manejo del régimen electoral. El elector está aquí obligado a hacerse una idea personal de las leyes que se sometan a su aceptación y de sus repercusiones (...). Es posible, es cierto, que la práctica del referéndum desarrolle en sí misma esta competencia, pero sería peligroso debutar con ciudadanos deficientemente preparados, puesto que cuestiones extremadamente graves pueden ser planteadas desde el principio." *Op. cit.*, p. 550 (Trad. del autor).

en las asambleas representativas, que no se dejan llevar por la pasión del momento como la masa del pueblo.⁴³

Asimismo, como corolario a lo anterior, podemos decir que en términos generales, el referéndum constitucional se ha visto truncado por la incapacidad del electorado de pronunciar un voto razonado sobre la cuestión planteada, puesto que en la mayoría de los casos, el referéndum versa sobre cuestiones que han sido preparadas minuciosamente, de antemano, por la asamblea representativa, de tal forma que sean fácilmente digeribles por la masa electoral, y por otra, en cuestiones más complejas de derecho constitucional, tal como la experiencia suiza⁴⁴ nos ha mostrado al menos, que el elector tiende a votar cie-

⁴³ Sobre esta cuestión, puede consultarse tanto a Montesquieu, como las intervenciones de Sieyès en los constituyentes de la Francia revolucionaria. Al respecto, Montesquieu estableció: "La gran ventaja de los representantes, es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no está capacitado para ello; lo que forma uno de los grandes inconvenientes de la democracia." MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Lib. XI, cap. VI, t. I, p. 297 (Trad. del autor). Por su parte, y en sentido muy similar, Emmanuel Sieyès sostuvo en la tribuna legislativa: "Los ciudadanos pueden dar su confianza a algunos de ellos. Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos de conocer el interés general y de interpretar su propia voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir uno mismo inmediatamente para hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera *democracia*. El concurso mediato designa al *gobierno representativo*. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme. (...) La elección entre estos dos métodos de hacer la ley no puede ser dudosa entre nosotros. (...) La gran pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene bastante instrucción ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar a Francia; su parecer es, pues, el de nombrarse representantes. Y puesto que es el parecer del mayor número, los hombres esclarecidos, así como los demás, deben someterse a él." Prosigue su discurso en el sentido de que la esencia de este régimen es que "el pueblo o la nación sólo puede tener una voz, la voz de la legislatura nacional (...); los comitentes sólo pueden hacerse oír por medio de los diputados nacionales... Repito que el pueblo, en un país que no es una democracia (y Francia no lo es), no puede hablar, no puede actuar, sino a través de sus representantes." Discurso de Emmanuel Sieyès del 7 de septiembre de 1789, *Archives Parlementaires*, vol. VIII, pp. 592 y ss., citado por RAYMOND CARRE DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1998, pp. 963-964. El mismo discurso se encuentra citado en BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Ed. Marcel Giard, París, 1931, p. 141, así como en ADHÉMAR ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1921, tomo I, p. 408. La consecuencia de lo anterior sería, como dice Esmein, ya sea, que la mayoría vote con los ojos cerrados un proyecto que no entiende; o este proyecto, que puede ser excelente en sí mismo, podría ser rechazado por virtud de alguna disposición que contenga, incluso de carácter secundario, contra la cual se haya formado "uno de esos prejuicios populares, tan fáciles de nacer y tan difíciles de destruir". Asimismo, también tendría esta falta de instrucción popular el inconveniente de que el referéndum priva de una adecuada deliberación y discusión tal como la habría en una asamblea deliberante, puesto que el papel que al respecto pueda ejercer la prensa se muestra por demás insuficiente y superficial. *Vid.* ADHÉMAR ESMEIN, *op. cit.*, t. I, pp. 409-410.

⁴⁴ Sobre el caso suizo, André Hauriou manifiesta: "(...) Para explicar el mantenimiento de estas instituciones de democracia directa, ya un poco anacrónicas, conviene tener presente: (...) b) Que el trabajo de las Asambleas populares es minuciosamente preparado por un

gamente a favor de lo que se le presenta en relación con aquello que no entiende, desvirtuándose de tal suerte por completo la finalidad de dicha institución. Esto máxime que en muchas ocasiones lo que se somete al electorado es un paquete de reformas, o una ley completa, en donde su voto debe ser sobre la totalidad del proyecto, pudiendo así aprobar cuestiones que no quería aprobar, o rechazar proyectos en su conjunto buenos, debido a la atención exagerada que pudiera prestarse a algún detalle secundario del mismo.⁴⁵

La consecuencia de lo anterior es que el pueblo se muestra como un legislador deficiente, apático, puesto que en muchas ocasiones, dejándose llevar por las pasiones y las manipulaciones externas que pudiesen existir en torno a la aprobación de determinada medida puede aprobar legislación que pudiera traer consecuencias realmente nefastas, por ser medidas que pudieran ser contrarias a los principios fundamentales de una comunidad, como podría ser el caso de legislación racista, antidemocrática o incluso, ultra-conservadora (esto último en el sentido de un ostracismo o inmovilismo legislativo).⁴⁶

Consejo cantonal elegido y que la Asamblea se limita prácticamente a aprobar o desaprobar lo que ha sido elaborado por el Consejo. c) Que cuando se trata de problemas técnicos o jurídicos, la Asamblea no es capaz de discutir y casi ni siquiera de justificar su negativa y, en general, acepta las proposiciones que se le hacen.” ANDRÉ HAURIU, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, p. 567.

La opinión de Esmein sobre este punto es digna de transcribirse: “Podemos constatar, por otro lado, que en ciertas ocasiones, el pueblo acepta reglas que no aprueba, en virtud de que están mezcladas, en la misma ley, con disposiciones que desea; que, sobre ciertas cuestiones, los ciudadanos votan de manera completamente ciega; que, en algunas ocasiones, la impopularidad de una ley lleva al mismo tiempo, el rechazo de otra ley, completamente distinta, pero sometida al mismo tiempo a referéndum; que los ciudadanos se dejan influenciar fácilmente para rechazar una ley por cualquier detalle secundario, que toma a sus ojos una importancia exagerada. Finalmente, se ha podido constatar que, muy seguido, el número de abstenciones era considerable, más elevado que cuando los electores son llamados a elegir diputados.” ADHÉMAR ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1921, t. I, p. 441 (Trad. del autor).

Al respecto, sobre ejemplos ocurridos a través del mecanismo del referéndum en Suiza, de legislación reputada como con efectos perjudiciales, o de freno a legislación importante y necesaria, puede consultarse a ADHÉMAR ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1921, t. I, pp. 440-441. Igualmente, la opinión sobre el caso concreto de Suiza, emitida por André Hauriou es conclusiva: “LAS CONSECUENCIAS.—Es interesante preguntarse, a propósito de Suiza, cuáles son los resultados de una práctica generalizada de los procedimientos de democracia semidirecta. Se podría caer en la tentación *a priori* que la intervención de los ciudadanos, marcada por el abstencionismo en la política y en la legislación contribuye a dar a ésta un sesgo más progresista. De hecho, sin embargo, ocurre todo lo contrario. El resultado más claro de la democracia semidirecta es el refuerzo de las tendencias *conservadoras*. La mayor parte de los referéndums suizos han desembocado en el mantenimiento del *statu quo* y en el rechazo de los proyectos de reforma... Por ello no es injustificado extraer de estas comprobaciones la conclusión de que, en general, los pueblos desconfían de las aventuras y las transformaciones sociales, o, simplemente, las innovaciones son, con frecuencia, el logro de minorías activas, estén en el Gobierno o fuera de él.” ANDRÉ HAURIU, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, p. 569.

Las anteriores críticas pudieran tener como corolario el que a fin de cuentas, todo principio del ejercicio de una democracia directa está imbuido de un sentimiento utópico. La masa electoral, *ceteris paribus*, emite un juicio racional sobre la cuestión planteada por el legislador. Sin embargo, no siempre se está en esa igualdad de circunstancias para poder emitir un voto razonado sobre tales cuestiones, primero, porque la gran mayoría no las comprende, y segundo, porque tampoco les interesa. Sin embargo, de atender a la teoría, el modelo es supuestamente perfecto, porque plantea, según esto, que la misma práctica del referéndum va a auspiciar, como círculo virtuoso, el que vaya en aumento la educación y la participación política del electorado, al grado de que sea éste el que ejerza el verdadero poder soberano. Pero si atendemos a la práctica, el resultado es realmente desolador, y probablemente lo que sucede con este sistema es que plantea una transformación estructural en la naturaleza del hombre que éste, en su conjunto, no está dispuesto ni en capacidad de realizar. Al respecto, las palabras de Lawrence Lowell, son casi proféticas:

No puede dudarse que la acción popular directa sobre las leyes, aplicada de una manera juiciosa y científica, será extremadamente útil a la sociedad en ciertas condiciones; pero no hay que esperar que traiga la edad de oro. Todas las teorías que se apoyan sobre la idea que la multitud es omnisciente, son falsas; lo mismo ocurre con todas las reformas que presuponen un cambio radical de la naturaleza humana. No es difícil probar que una reforma gubernamental hará maravillas si todos aquellos que tienen parte de la autoridad pública son de una prudencia y de una honestidad perfectas; probablemente jamás haya existido algún sistema político del que no se haya tratado de demostrar la perfección. La humanidad está, y por más que queramos juzgar sobre ello, estará probablemente, compuesta de algunas personas muy valientes y de algunas muy malas, y de un gran número de llenos de buenas intenciones, pero más o menos indolentes e indiferentes cuando sus simpatías o sus intereses personales no están en juego.⁴⁷

Sobre este aspecto, como hemos podido constatar hasta ahora, amplias han sido las críticas al sistema referendario, pero además de dichas razones, es necesario abordar otra de gran peso, en el sentido de que se ha estimado que el referéndum es fácilmente manipulable y convertible en plebiscito.

Con relación a este punto es de destacarse el caso francés, en donde a pesar del grado de educación del que presumen sus ciudadanos, el referéndum se ha visto en numerosas ocasiones desvirtuado en su naturaleza y convertido en un voto de censura o confianza de los gobernantes a la cabeza de la iniciativa, al grado que la práctica referendaria francesa ha sido calificada de "cesarismo plebiscitario". Al respecto podemos determinar que desde la vigencia de la Constitución de 1958 han habido en Francia siete referenda que han tenido

⁴⁷ LAWRENCE LOWELL, *L'Opinion publique et le Gouvernement Populaire*, París, 1924, pp. 238-239, citado por BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Ed. Marcel Giard, París, 1931, p. 144 (Trad. del autor).

un carácter plebiscitario, entre los cuales podemos destacar el del 27 de abril de 1969 sobre la creación de regiones y la ratificación del Senado que provocó la renuncia como Presidente de la República de Charles de Gaulle, o el del 20 de septiembre de 1992 sobre la ratificación del Tratado de Maastricht, en donde el SÍ ganó por ligera mayoría puesto que el electorado francés tomó el referéndum como una especie de voto de confianza al gobierno socialista en turno. La opinión anterior es corroborada por Maurice Duverger al establecer:

En Francia se le reprocha (al referéndum) (...) tradicionalmente, el que se convierta en "plebiscito". Se llama plebiscito el voto de confianza personal a un hombre, siendo referéndum la aprobación o rechazo de un texto, tal como se ha dicho antes (...). El riesgo es real y la práctica del I y II Imperio, y después la V República, lo han demostrado.⁴⁸

Como una variante de lo anterior, y posiblemente como sustituto de esta tendencia plebiscitaria del referéndum, tenemos conocimiento de la existencia, en la Constitución del Estado de Chihuahua, de la figura de la "revocación de mandato popular". Dicha figura, según se desprende del propio texto constitucional estatal de referencia, así como de los artículos 223 a 227 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, constituye un medio del electorado para destituir a funcionarios popularmente electos después de cumplido un tercio de su mandato cuando éstos no hayan llenado las expectativas de sus electores.⁴⁹ Esta revocación de mandato, tal como se desprende de su contenido, podría ser un instrumento paralelo al referéndum que busque evitar esa tendencia de convertirlo en plebiscito, ya que por este medio, se podría retirar la confianza a los representantes populares que no estén cumpliendo debidamente con su encargo. Sin embargo, y sin pretender que con esta figura se esté buscando una renovación del concepto del mandato imperativo, es posible que, en la medida en que esté sujeta a requisitos de procedibilidad para el ejercicio de

⁴⁸ MAURICE DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, 6ª ed., Barcelona, 2ª reimp., Ed. Planeta, México, 1992, p. 81. En este mismo sentido, Georges Pompidou declaró: "Van a votar sobre una cuestión, pero al mismo tiempo van a renovar o no su confianza a de Gaulle..." La prueba de ello fue, que en abril de 1969, sobre una cuestión que era importante mas no capital, fue suficiente que la mayoría de los electores votasen *no* para que se retire." Citado por CLAUDE LECRECQ, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Litec, París, 1999, p. 175 (Trad. del autor). Sobre esta misma cuestión, abundando sobre los referenda franceses celebrados por el General de Gaulle en 1962 y 1969, se puede consultar a PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 551-553.

⁴⁹ Para mayor referencia al respecto, puede igualmente consultarse el artículo de HÉCTOR VILLASANA ROSALES, "La Constitución Estatal frente a las Decisiones Fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El Caso de Chihuahua", en *Derecho Constitucional Estatal, Estudios Históricos, Legislativos y Teórico-prácticos de los Estados de la República Mexicana*, Ed. UNAM, México, 2001, pp. 97-98 y 104-106.

este medio de control de los representantes populares, y que la vía no esté expedita, posiblemente no pueda evitarse que ante la oportunidad de un referéndum, el pueblo exprese su ira contra los representantes populares, quedando la cuestión legal planteada en un segundo plano.

Dicha cuestión, del referéndum tornado en plebiscito, está aunada e íntimamente ligada también al problema de cómo se plantea la pregunta, y de qué se somete a la decisión del electorado puesto que la aprobación en bloque de reformas a la Constitución puede hacer que se desnaturalice el voto si el electorado está de acuerdo en lo general pero tiene objeciones en lo particular. Sobre este punto, Raymond Carré de Malberg establece:

Además, el plebiscito tiene un inconveniente general, que resulta de que dicha forma de consulta se reduce a solicitar del pueblo un voto afirmativo o negativo, y ello en bloque, de un modo indivisible, sin enmienda posible. En estas condiciones, el voto popular ya no es suficientemente libre, porque el pueblo se encuentra en la alternativa de rechazar totalmente una Constitución, si le desagrada en un punto cualquiera, o de adoptarla por entero, a pesar tal vez de graves defectos.⁵⁰

Por otra parte, el problema del planteamiento de la pregunta en el referéndum hace que muchas veces se desnaturalice el propio contenido del voto por parte del electorado, quien se ve sugestionado por la formulación hecha en la papeleta, la cual determina su voto más que su propia conciencia, convirtiéndose la figura del referéndum en algo que no es realmente democrático.⁵¹

⁵⁰ RAYMOND CARRE DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1998, p. 1174. Cabe aclarar aquí que el término plebiscito utilizado por Carré de Malberg debe entenderse como sinónimo de referéndum y no según la distinción más estricta que adoptan otros autores como Duverger. En sentido similar a la opinión de Raymond Carré de Malberg podemos consultar las palabras de De Lolme, quien estableció sobre este punto: "Pero esos escritores tendrían razón sólo en apariencia: un hombre que contribuye con su voto en la aprobación de una ley, ha hecho él mismo la ley: al obedecerla, se obedece a sí mismo; —por tanto es libre. Un juego de palabras, y nada más. El individuo que ha votado en una asamblea legislativa popular no ha hecho la ley que ha sido aprobada en ella; sólo ha contribuido, o pareciera haber contribuido, hacia su promulgación, en esa milésima, o inclusive diezmilésima parte; no ha tenido una oportunidad de realizar objeciones a la ley propuesta; o de elaborarla, o de proponer restricciones a ella; y tan sólo le ha sido permitido expresar su acuerdo o desacuerdo. Cuando una ley ha sido aprobada con su voto, no es como consecuencia de este voto que su voluntad se logra llevar al cabo; es porque un número de otros hombres se han puesto accidentalmente en el mismo postulado que él: —cuando una ley contraria a sus intenciones es promulgada, debe, sin embargo, someterse a ella." JEAN LOUIS DE LOLME, *op. cit.*, pp. 174-175 (Trad. del autor).

⁵¹ "1. En el postulado "la mayoría decide", la palabra "decide" significa, en una votación sobre una cosa, la resolución formal de una alternativa objetiva (...) En (este) caso decide la mayoría en cuanto que contesta con Sí o No a una pregunta propuesta y formulada. La frase "mayoría decide" quiere decir entonces que se está de acuerdo en que la cuestión resulte definitivamente contestada del modo correspondiente a la mayoría de los votos

Lo cual nos lleva otra vez a la idea de que para que el referéndum constitucional pueda operar, es necesario que haya una conciencia política suficiente, aunado a un aceptable grado de educación por parte del cuerpo electoral, de lo contrario, el sistema se vuelve imperfecto, así como el artificio de una oligarquía.

En concordancia con el estudio de la figura del referéndum constitucional, y debido a las críticas que ha recibido en función de la falta de educación política del cuerpo electoral, resulta importante volver nuestra atención hacia otro aspecto que también le resulta relacionado; el de la educación como pieza clave y fundamental de un sistema democrático.

La educación como elemento esencial del gobierno democrático es otra de las teorías que, aunque no es exclusiva de Montesquieu, es brillantemente expuesta en la ya citada obra *Del Espíritu de las Leyes*, en donde finalmente se establece que la educación de un pueblo es directamente proporcional al tipo de gobierno que tiene o debe tener.⁵² Yendo del sistema más autocrático para los pueblos más ignorantes, hasta el más democrático para el más educado de los pueblos, esta teoría presenta un elemento de gran interés para nosotros en razón de que si un pueblo no tiene un nivel suficiente de educación, luego entonces, más justificable e indispensable se vuelve el uso de mayores mecanismos de control hacia los órganos de gobierno, y menos pueden confiarse dichos mecanismos al pueblo para que los ejercite directamente. De tal forma que aquí habremos de estudiar la teoría que la educación debe ser relativa a

emitidos. El que con ello se adopte una decisión respecto al *fondo* depende de la justicia y posibilidad de un planteamiento de la cuestión en simple alternativa.

2. La dependencia respecto del planteamiento de la cuestión comporta el que sólo por excepción decida *en el fondo* la mayoría numérica de los votos emitidos. La decisión objetiva suele estar ya, con frecuencia, en el modo de plantear la cuestión. Cuando la voluntad del pueblo se manifiesta ocasionalmente en aclamaciones irresistibles y en una opinión pública decisiva y sin contradicción, esto no tiene nada que ver con el procedimiento de sufragio secreto y determinación estadística de la mayoría. En tales casos, no es siempre seguro que en una votación secreta, organizada después, diese el mismo resultado que aquella inmediata erupción y expresión de la voluntad popular. Pues la opinión pública es portada, en general, por una mayoría del pueblo activa, y políticamente interesada, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos con derecho a voto no tiene necesariamente un interés político. No es en modo alguno democrático, y resultaría un principio político notable, el que aquellos que carecen de voluntad política tengan la decisión, frente a los que tienen una voluntad de esa especie.” CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, p. 270.

⁵² De manera análoga a lo que establecería Montesquieu un par de años después, Jean Jacques Burlamaqui, establecería este principio de una proporción entre la educación y el grado de funcionamiento adecuado de un gobierno, de tal suerte que escribió: “No son las leyes ni las ordenanzas, sino una buena educación la que regula correctamente al Estado. (...) Aquellos que han tenido una mala educación, no tienen remordimiento en violar las mejores instituciones políticas; mientras que aquellos que han sido educados correctamente, obedecen con gusto a las buenas instituciones.” JEAN JACQUES BURLAMAQUI, *The Principles of Natural and Politic Law*, Ed. Harvard University Press por W. Hilliard, Cambridge, Mass., 1807, t. II, p. 105 (Trad. del autor).

los principios rectores del gobierno que tiene, para luego hacer su relación con lo que sucede en nuestro país.⁵³

Sobre este primer punto es necesario establecer que Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, Libro IV para ser más precisos, establece que el tipo de educación que perciben los pueblos es relativo a las distintas formas de gobierno. Para tal efecto, realiza distinciones entre la monarquía, el despotismo y el gobierno republicano.⁵⁴

⁵³ El presente estudio lo abordamos no obstante la existencia de ciertas críticas en el sentido de que tal teoría es obsoleta y que lo que importa es en realidad la creencia fundada o infundada del buen o mal funcionamiento del gobierno. Tal es la opinión de Gerardo Laveaga, quien expresó: "Algunos pensadores —especialmente en el siglo diecinueve— sostuvieron que la educación política y jurídica era la que determinaba, por sí misma, el nivel de desarrollo político de un pueblo. En sus Consideraciones sobre el gobierno representativo, John Stuart Mill se pronunciaba por dar el voto a los obreros y por educarlos para que se volvieran "ciudadanos conscientes" de su comunidad." GERARDO LAVEAGA, *La Cultura de la Legalidad*, Ed. UNAM, México, 1999, pp. 62-63. No obstante el reconocimiento de dicha doctrina, Gerardo Laveaga opina que no existe beneficio alguno en la creación de tal conciencia y establece: "Los recientes estudios sobre la opinión pública nos demuestran que si él cree que el gobierno está procediendo conforme a derecho —creencia que, por sí misma, no significa que esto ocurra así—, lo apoyará y estará contribuyendo a ampliar los márgenes de legitimidad con los que cuente dicho gobierno. Si por el contrario, considera que el gobierno está actuando fuera del marco legal —lo que, por sí mismo, no significa que esto esté sucediendo— lo criticará y estará contribuyendo a socavar su legitimidad, apoyando a las facciones opositoras. (...) En estas consideraciones influyen más los medios de comunicación que la posible honestidad con la que se proceda." *Ibid.* p. 63. Sin embargo, creemos que la crítica en comento es por demás alarmante, ya que en lugar de centrarse en la educación popular como un medio de asegurar el gobierno democrático, se centra en la postura de que con que el pueblo crea, así sea a base de mentiras, que todo está bien, entonces la forma de gobierno sería perfecta. Discrepamos de tal opinión ya que atendiendo a la crítica fáctica que se realiza del entusiasmo que existió en pro de la educación política del electorado, creemos que se soportan incluso nuestras reservas por cuanto a abrir medios de democracia directa en nuestra Constitución si no se cuenta con un alto grado de educación, puesto que no puede dejarse el buen funcionamiento de un gobierno a una ilusión o al capricho de quienes manejan la información, ya que con ello llegaríamos a la errónea conclusión de que el gobierno de Nerón era perfecto en la medida en que la plebe romana era satisfecha en sus placeres inmediatos mediante la garantía de *panem et circenses*. Esto máxime que como se ha constatado en múltiples países europeos, tales como Francia, Italia y otros, el voto es cada vez menos de opinión, y la participación es cada vez menor en los procesos electorales, siendo el fantasma del abstencionismo un enemigo a vencer en cada elección. Para muestra de ello, basta ver el resultado de las elecciones municipales francesas de 2001, en donde el abstencionismo fue la nota más relevante del proceso electoral; de igual forma, en el 2002, la característica de la elección presidencial fue el abstencionismo y la desilusión de los gobernantes, al grado que mediante el voto de castigo, por primera vez en su historia, el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen, llegó a disputar la segunda ronda.

⁵⁴ Antes de entrar en materia, es necesario apuntar cómo es que Montesquieu define a estos tres tipos de gobierno: "El gobierno republicano es aquel en donde el pueblo en cuerpo, o sólo una parte del pueblo, detenta el poder soberano; el monárquico, aquel en donde uno solo gobierna, pero por leyes fijas y establecidas; en lugar que, en el despótico, uno solo, sin leyes y sin reglas, lleva todo por su voluntad y sus caprichos." MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Lib. II, cap. I, t. I, p. 131 (Trad. del autor).

Por cuanto se refiere a la educación en las monarquías, Montesquieu establece que en esta forma de gobierno se debe procurar establecer una educación que busque el respeto, la virtud, la nobleza. Sobre este punto establece en específico:

Es aquí en donde vemos, y escuchamos siempre decir tres cosas: que hay que meter, en las virtudes, una cierta nobleza; en la moral, una cierta franqueza; en los modales, cierta educación.⁵⁵

Lo anterior con el afán de buscar en todo momento el respeto por parte de los súbditos, la aceptación de la tradición, la no-impugnación del orden establecido. Aspectos que resultan lógicos en una monarquía, en donde finalmente la esencia misma de tal forma de gobierno está cimentada en la renovación del monarca sobre una base hereditaria, cuya permanencia deriva de la aceptación de costumbres por veces milenarias.

En esta forma de gobierno, podemos establecer pues que la educación del pueblo es intermedia, puesto que si bien se les enseñan ciertas virtudes, también se nos muestra como característica de tal forma de gobierno la aceptación ciega del orden preestablecido, la obediencia al príncipe, así como una especie de inmovilidad social, tal como acontece en el ejemplo del refinamiento en la corte, en donde se nos indica cómo el arte del refinamiento consiste, entre otros, en que un hombre grande haga a todos los demás pequeños, puesto que el refinamiento va relacionado, según se nos dice, con el orgullo y en cierta medida con la pertenencia social.

Por cuanto a los gobiernos despóticos se refiere, el propio Montesquieu nos indica que este tipo de gobierno busca hasta donde sea posible que el pueblo tenga obediencia absoluta, en donde el conocimiento que se convierte en algo peligroso para el déspota, debe ser sustituido por el miedo, y el hombre libre por el esclavo. Sobre este punto, nos relata:

La obediencia extrema supone la ignorancia en aquel que obedece; la supone incluso en aquel que ordena. No hay nada que deliberar, dudar ni razonar; sólo hay que querer.

En los Estados despóticos (...) la educación (...) consiste principalmente (...) en infundir el miedo en los corazones, y a dar al espíritu el conocimiento de algunos principios religiosos muy simples. El saber será peligroso, la emulación funesta; y, por cuanto a las virtudes, Aristóteles no puede creer que no haya ninguna propia de los esclavos; lo cual encerraría bastante la educación en este gobierno.

La educación es entonces, de alguna manera, nula. Hay que despojar todo, a fin de dar algo; y empezar haciendo un mal súbdito para convertirlo en buen esclavo.⁵⁶

⁵⁵ *Ibid.*, Lib. IV, cap. II, p. 155 (Trad. del autor).

⁵⁶ *Ibid.*, Lib. IV, cap. III, p. 159 (Trad. del autor). Opinión de Montesquieu que también es corroborada por la opinión, en el siglo XVI, de François Hotman, quien estableció en su célebre obra *Francogallia*, lo siguiente: "Como Aristóteles muy correctamente observa en su *Política (III)*, los reinos gobernados bajo la discreción y placer únicamente de un rey,

De la lectura anterior, podemos establecer claramente que la característica principal del despotismo es la de mantener al pueblo en la ignorancia, puesto que el que no conoce la ilegitimidad del actuar del déspota no puede contravenirla. Así pues, la carencia de educación resulta lo más característico de esta forma de gobierno, en donde finalmente se buscan esclavos susceptibles de obedecer ciegamente las órdenes que se les dan, por encima de sujetos capaces de entender la naturaleza misma de los actos de quien ejerce el poder y manda; ciudadanos que tengan miedo a la opresión y a la coercitividad del Estado, más que estén concientes de la injusticia en la que viven.

Por tanto, siendo que la ignorancia es característica del despotismo, y por ende del abuso de autoridad, podemos decir que entre más ignorante es un pueblo, más susceptible es de caer en un sistema despótico de gobierno, en donde no es necesario ni siquiera un estado de derecho que nadie está en condiciones de entender ni defender. La ignorancia llama la fuerza y el abuso del poder, mientras que la educación previene la autocracia y el despotismo.

Finalmente, por cuanto a las repúblicas se refiere, debemos señalar que según el propio Montesquieu, se caracterizan por un alto nivel de educación, puesto que su naturaleza democrática hace que los hombres tengan una mayor participación en las cosas públicas, lo cual requiere de un conocimiento más amplio por parte del pueblo. Por cuanto a este punto, se nos indica:

Es en el gobierno republicano en donde se necesita toda la potencia de la educación. (...)

Podemos definir esta virtud, como el amor de las leyes y de la patria. Este amor demandando una preferencia continua del interés público por encima del propio, da todas las virtudes particulares (...)

Este amor es singularmente afecto a las democracias. En ellas solas, el gobierno es confiado a cada ciudadano. Aunque, el gobierno es como todas las cosas del mundo; para conservarlo, hay que quererlo.⁵⁷

Ahora, tal parece que las repúblicas, y sobre todo las democracias, requieren de una educación bastante desarrollada en sus habitantes, puesto que requiere de un patriotismo, convencimiento de la bondad y beneficio de las instituciones constituidas y de un conocimiento de las leyes que imperan en el Estado de que se trate. Por tanto, la responsabilidad de una república, para tener un adecuado funcionamiento, estriba en el hecho que su población esté altamente capacitada para poder participar en los asuntos públicos de la nación.⁵⁸

no son gobiernos de hombres libres y razonables, sino más bien de ovejas y bestias salvajes carentes de juicio." FRANÇOIS HOTMAN, *Francogallia*, cap. X, en *Constitutionalism and Resistance in the Sixteenth Century, Three Treatises by Hotman, Beza, & Mornay*, Ed. West Publishing Company, Nueva York, 1969, p. 67 (Trad. del autor).

⁵⁷ MONTESQUIEU, *op. cit.*, Lib. IV, cap. V, t. I, p. 160 (Trad. del autor).

⁵⁸ En este sentido, según Emmerich de Vattel, es un deber del Estado procurar a una buena educación de sus súbditos a través de instituciones públicas, dirigidas sobre todo a la juventud, quién es a quien mejor puede "sembrarse el bien", ya que mediante la educación podrá

De lo contrario, se estaría en un sistema inadecuado, desproporcionado, luego imperfecto.⁵⁹

Esto resulta lógico. No puede funcionar un despotismo en un pueblo altamente educado, amante de las leyes y la libertad, como tampoco puede funcionar adecuadamente una república en donde la mayoría de sus ciudadanos no estén en aptitud para poder participar dignamente en los asuntos públicos nacionales. Esto llevó incluso, a la gran mayoría de los legisladores de la Revolución francesa a la creencia de que mediante la difusión de los derechos y libertades públicas, así como del estado de derecho, se lograrían los objetivos de una república popular en donde imperaran los principios de libertad, igualdad y fraternidad, que llevaran al pueblo francés hacia la felicidad como nación.⁶⁰

De tal suerte que los debates constituyentes franceses están llenos de manifestaciones al respecto,⁶¹ al grado de que finalmente, tales ideales se convir-

enseñarse al pueblo cómo buscar su felicidad, en virtud de que siendo la libertad inherente a la naturaleza humana, el conocimiento y respeto de ella conllevará a la obediencia de los súbditos hacia el Estado; mientras que en el caso contrario, como ocurría con los déspotas de Oriente, quienes despreciarían según él, la educación y la promoción de las ciencias entre el pueblo, se buscaba gobernar sobre esclavos, con el consiguiente riesgo de la desobediencia y de las revueltas por parte del pueblo oprimido. Al respecto, *cf.* EMMERICH DE VATTEL, *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle, appliqués à la Conduite de Affaires des Nations et des Souverains*, Ed. Imprimerie de la Société Typographique, Neuchatel, 1777, t. I, pp. 173-175.

⁵⁹ En sentido similar, Fichte escribió: "Un pueblo que debe escoger él mismo a sus gobernantes debe ser ya muy cultivado (...). Así, mientras el pueblo no tenga aún este grado de cultura, es mejor que el derecho de elección sea enajenado de una vez por todas, lo que sin embargo no puede efectuarse más que por una absoluta unanimidad, y sea introducida para siempre una forma estable de sucesión de los gobernantes." JOHANN GOTTLIEB FICHTE, *Fundamento del Derecho Natural según los principios de la doctrina de la ciencia*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 339. Asimismo, Jean Jacques Burlamaqui establecería: "(...) las leyes deben estar adecuadas a la condición y al genio del pueblo (...) ya que de lo contrario, cualquiera de estos dos inconvenientes ocurrirán, ya sea que las leyes no sean observadas (...) o que la autoridad de las leyes sea despreciada, y entonces el Estado se encuentre al borde de su destrucción." JEAN JACQUES BURLAMAQUI, *The Principles of Natural and Politic Law*, p. 106 (Trad. del autor). De lo que se desprende que si la forma de gobierno no es proporcional con el grado de educación, ésta debe cambiarse para que no se esté en un caso de desproporción.

⁶⁰ Las palabras de Algernon Sidney, en cierta medida, dan soporte doctrinal a las creencias establecidas de los legisladores revolucionarios franceses, en la medida en que estableció que el "Que las Naciones debieran estar debidamente informadas de sus derechos, es de la más absoluta necesidad: puesto que la felicidad o infelicidad de cualquier Pueblo depende enteramente del goce o privación de la Libertad (...)." ALGERNON SIDNEY, *Discourses Concerning Government*, editado por F. Darby en Bartholomew Close, Londres, 1704, Prefacio (Trad. del autor).

⁶¹ En la discusión de la Asamblea constituyente de 1789, Target en la sesión del 1º de agosto de 1789 estableció: "Creo que los derechos del hombre no son lo suficientemente conocidos, hay que hacerlos conocidos; creo, que lejos de ser peligroso este conocimiento, sólo puede ser útil. Si nuestros ancestros hubiesen hecho lo que estamos por hacer, si hubiesen estado instruidos como lo estamos, si los artículos positivos hubiesen opuesto barreras al

tieron en la punta de lanza de la declaración de derechos de 1789, en la medida en que el preámbulo de la citada declaración atribuía como las causas de los males públicos a la ignorancia, el olvido y el desprecio de las libertades públicas. Al respecto, el preámbulo mencionado establecía:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre.

Esto es una idea muy interesante, ya que podemos ver como los legisladores franceses del siglo XVIII se percataron que el primer paso para abatir la violación de los derechos del hombre, y por ende el autoritarismo, es positivizarlos, para que puedan ser del conocimiento de todos. Un planteamiento muy acorde a la doctrina de Montesquieu, en el sentido de que es en la medida en que la educación sea expandida y asimilada entre los habitantes de una nación que se fortalece la democracia y se abate el despotismo.

Por lo que podemos establecer que siendo el referéndum una institución eminentemente democrática, luego republicana, su instauración como medio de control de las reformas constitucionales dependerá en todos los casos del grado de educación del pueblo de que se trate. Si el referéndum es establecido en un pueblo sin la suficiente capacidad de comprensión de las cuestiones planteadas, entonces éste puede ser víctima de un grupo de intereses que determine la forma de votar ya sea mediante el planteamiento de la pregunta o simplemente mediante el control de los factores de opinión pública, convirtiendo de tal suerte al referéndum en un instrumento de manipulación política que también puede revestir un carácter plebiscitario.⁶²

despotismo, no estaríamos en donde estamos. Es grabando sobre el bronce la Declaración de los derechos del hombre que debemos hacer cesar los vicios de nuestro gobierno y preservar la posteridad." Barnave estableció igualmente: "Creo que es indispensable poner a la cabeza de la Constitución una declaración de los derechos de los que el hombre debe gozar. Debe ser simple, al alcance de todos los espíritus, y que se convierta en catecismo nacional." Vid. ADHÉMAR ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, t. I, p. 555 (Trad. del autor).

⁶² Lo anterior concuerda con la conclusión a la que arriba Burlamaqui en relación con la complejidad de las cuestiones relacionadas con el Estado, ya que escribiría: "Es un gran error imaginarse que el conocimiento de las cuestiones del gobierno es una cosa fácil; por el contrario, no hay nada más difícil (...) Independientemente del talento o del genio que hayan recibido de la naturaleza, éste es un empleo que requiere al hombre en su totalidad (...) y esto requiere los más grandes esfuerzos en diligencia y prudencia humana." JEAN JACQUES BURLAMAQUI, *The Principles of Natural and Politic Law*, t. II, p. 98. (Trad. del autor). De lo que puede establecerse que siendo en términos generales la materia constitucional una materia complicada por excelencia para el entendimiento de la masa en general, el referéndum constitucional cabría como esquema democrático válido, sólo en la medida en que el pueblo del Estado cuente con un grado de instrucción lo bastante elevado como para que pudiera considerarse que está en aptitud de comprender las implicaciones de una reforma constitucional sometida *ad referendum*.

IV. ¿ES ADECUABLE EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL A LA SITUACIÓN DE MÉXICO?

La teoría del referéndum, sus virtudes, así como su existencia en el caso español nos han quedado claras: el pueblo, reunido en cuerpo electoral, titular supremo de la soberanía del Estado, puede ratificar o rechazar reformas a la Constitución que elaboren y le sometan los órganos representativos encargados de la revisión constitucional. Esta figura, como hemos visto, no ha sobrevivido sin embargo, sin arduas críticas por cuanto a su eficacia y utilidad como medio de participación democrática.

Por su parte, para el caso de México, quien es el otro sujeto de nuestro estudio comparado, y en el que no existe dicha figura, es dable preguntarnos si es viable o no adoptar este tipo de figura. Por ello, tras ratificar la inexistencia del referéndum constitucional en México, procederemos a analizar el único antecedente existente para intentar la implantación del referéndum constitucional y las razones de su desechamiento, con el objeto de continuar con el estudio de aquellas razones que determinen, en nuestra opinión, si podemos determinar si tal figura es adecuada o no al ordenamiento jurídico mexicano.

Primeramente, es necesario partir nuestro estudio del hecho incontrovertido de que el referéndum constitucional no está establecido, bajo ningún supuesto, en el esquema constitucional mexicano.

Esto es así, en razón de que si atendemos al contenido normativo de la Constitución, podemos observar que el único mecanismo de reforma previsto por la misma, es el del artículo 135, el cual confía la reforma constitucional al Congreso de la Unión, para su aprobación, a las Legislaturas de los Estados, para su ratificación, al Congreso de la Unión, una vez más, o a la Comisión Permanente del mismo, para el cómputo de los votos de las legislaturas estatales y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma, y finalmente, aunque el precepto no lo establezca expresamente, al Ejecutivo Federal, para promulgación y publicación de la reforma constitucional, y en su caso, a los Gobernadores de los Estados, para su publicación conforme al artículo 120 de la propia Constitución.

Pretender incluir un referéndum constitucional, sin que medie una reforma constitucional que lo incluya en el mecanismo de reformas constitucionales, como se ha manejado en algunas ocasiones, sería equivalente a subvertir el orden constitucional, ya que ni el órgano revisor de la Constitución está legitimado, salvo el caso, como se ha dicho, de que medie una reforma constitucional que lo faculte al respecto, para delegar sus funciones en otro órgano, como lo sería el cuerpo electoral, ni tampoco las legislaturas estatales, estarían facultadas para introducir tal mecanismo dentro del proceso de ratificación, por no estar expresamente prevista dicha circunstancia en el texto constitucional. Lo anterior en virtud de que la introducción de tal mecanismo en las presentes circunstancias, haría que el constituyente permanente se arrogara el ejercicio del poder constituyente originario, el cual estaría depositado en el pueblo, sub-

virtiendo así el orden constitucional al “reformular” el artículo 135 de la Constitución sin sujetarse al mismo.

Una sola vez, los órganos constituidos del Estado han pretendido aquí en México someter directamente al referéndum popular una reforma constitucional; tentativa que se vio inmediatamente frustrada, puesto que prevaleció la interpretación de que tal llamado al pueblo soberano iría en contra de la Constitución de 1857, cuya vigencia se estaba buscando restablecer con plenitud. Este caso ocurrió con motivo de las reformas que se pretendieron realizar en el año de 1867 a la Constitución de 1857, con el objeto de incluir en el texto constitucional algunos principios como el de un poder legislativo bicameral, el de una mayoría calificada en la votación después del ejercicio del veto presidencial, etc., en donde el Presidente Benito Juárez y su secretario de Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, emitieron la siguiente convocatoria fechada del 14 de agosto de 1867:

(...) Considerando: (...) 3 Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, é inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela, y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adicionarla ó reformarla por la voluntad nacional.

4 Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir á sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si se quiere autorizar al próximo congreso de la Union, para que pueda adicionar ó reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Union, y al ejercicio normal de sus funciones, después de la reforma social.

5 Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación al pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los Estados. (...)

He tenido a bien decretar lo siguiente:

(...) 9. En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo congreso de la Union, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla ó adicionarla sobre los puntos siguientes:

Primero. Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.

Segundo. Que el presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo á las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara ó cámaras en que se deposite el poder legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República, ó de los secretarios del despacho.

Cuarto. Que la diputacion ó fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso á sesiones extraordinarias.

Quinto. Que se determine el modo de proveer á la sustitucion provisional del poder ejecutivo, en caso de faltar á la vez el presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. (...) ⁶³

Dicha tentativa, como ya se mencionó, no fructificó, puesto que el propio Juárez dio marcha atrás sobre su pretensión de este ejercicio de democracia directa. Al respecto, el maestro Tena Ramírez nos reseña las razones de tal comportamiento:

El camino a seguir para las reformas no fué aceptado. Algunos Estados se rehusaron a observar la convocatoria en este punto y la opinión general le fué adversa, pues se consideró impolítico que cuando apenas se iba a ensayar el ejercicio de la Constitución, se le desacatara en el procedimiento para ser revisada que ella instituía. ⁶⁴

Para finalizar sobre este punto, retirada la tentativa frustrada de referéndum, el propio Lerdo de Tejada, ya siendo presidente, no volvió sobre el punto, e incluso, la reforma del 13 de noviembre de 1874, que fue la que reformó la Constitución en la mayoría de puntos contenidos en la convocatoria de 1867, utilizó el mecanismo previsto por el artículo 127 de la Constitución, equivalente al actual artículo 135 de nuestra Carta Magna.

Por su parte, tampoco sería viable pensar que las legislaturas estatales, dentro de su facultad de ratificación, pudieran incluir otros mecanismos que pudieran pensarse incompatibles con el procedimiento de reformas constitucionales, como sería el caso de someter la voluntad ratificadora de la legislatura de un Estado a la aprobación del pueblo, ya sea mediante referéndum facultativo u obligatorio.

Esto en razón de que como ya se ha dicho, el procedimiento de ratificación de una reforma constitucional por parte de las legislaturas de los Estados, dentro de un concepto de facultades limitadas, no puede contar con elementos no establecidos por el orden constitucional para su reforma, ya que se estaría

⁶³ Citado en FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Ed. Porrúa, México, 1995, pp. 682-685. Es interesante asimismo analizar el vocabulario de la convocatoria en cuestión, ya que en ella se ve un fervoroso espíritu revolucionario, como consecuencia de la restauración de la República, que recuerda en extremo el lenguaje utilizado por los miembros de la Convención Nacional de 1792 en Francia, bajo el auspicio de las teorías populares de Jean Jacques Rousseau, y el famoso *appel au Peuple*, como ente titular de la soberanía.

⁶⁴ *Ibid.* p. 681.

violentando la garantía de seguridad jurídica y de regularidad de la Constitución prevista en el artículo 135, puesto que al establecer el artículo en comento que las reformas o adiciones a la Ley Fundamental deberán ser ratificadas por las legislaturas de los Estados, se refiere al cuerpo legislativo representativo, y no a ningún otro órgano. Tampoco cabría hacer una interpretación en el sentido de permitir a los Estados involucrar cuestiones ajenas a las establecidas por el artículo 135, acudiendo al artículo 124 de la Constitución, puesto que no estamos frente a facultades de los Estados que deban ser reglamentadas por las constituciones locales, sino de una atribución constitucional que involucra al órgano específico de reforma, que no es ni federal, ni estatal, sino que forma parte de la superestructura constitucional. Lo anterior, si bien no ha sido materia de pronunciamiento alguno en nuestro país, ya ha sido resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *Hawke vs. Smith*, en donde tras interpretar el artículo V de la Constitución norteamericana, antecedente directo de nuestro procedimiento de reformas constitucionales, se concluyó que era inconstitucional que un Estado incluyera el referéndum dentro del mecanismo de ratificación de enmiendas constitucionales.⁶⁵

Siendo lo anterior así, la única vía en la que podríamos analizar la viabilidad de un referéndum constitucional, sería mediante la aprobación de reformas al texto de la Constitución, ya que no es, en nuestra opinión, viable el pretender someter una reforma constitucional *ad referendum*, sin que previamente se haya modificado el artículo 135 de nuestra carta Magna. Atento a esto, mucho se ha hablado de la instauración del referéndum como medio de democracia directa para ratificar las reformas a la Constitución, pero en rea-

⁶⁵ Sobre este caso, resulta pertinente resaltar lo narrado por Robert Cushman: "Hawke vs. Smith, 253 U.S. 221 (1920), sostuvo que la acción de la legislatura de un Estado que ratifica una reforma federal no puede ser legalmente sometida al referéndum del pueblo, por el cual los votantes del Estado podrían rechazarla. La Constitución de Ohio estipula precisamente esto, y cuando en enero de 1919 la legislatura de Ohio ratificó la Enmienda 18, se puso en marcha la maquinaria para que la ratificación fuera sometida a tal referéndum. Hawke, un ciudadano de Ohio, inició acción contra Smith, secretario de Estado de Ohio, para impedir que se gastara el dinero del Estado en tal elección, que él consideraba no válida según la Constitución Federal. El caso fue de gran importancia, puesto que más de veinte constituciones de los Estados establecían el referéndum para los actos legislativos, y en varios había surgido la cuestión de si tal referéndum podía anular la ratificación de una enmienda federal hecha por la legislatura del Estado. Al considerar nulo el referéndum de Ohio, la Corte dijo que cuando el Artículo V habla de ratificación por las "legislaturas", significa el "cuerpo representativo que hizo las leyes del pueblo" con el cual estaban familiarizados los padres fundadores. No significa el voto directo del pueblo. Si los forjadores hubieran deseado que las reformas federales fueran ratificadas por voto popular directo, lo habrían dicho. (...) La Corte declaró que la ratificación no es un acto legislativo. Es un deber específico impuesto a las legislaturas de los Estados por la letra del artículo V, y ningún Estado puede cambiar los métodos que el mismo establece para el cumplimiento de tal deber." ROBERT E. CUSHMAN, *Práctica Constitucional*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, p. 12.

lidad no creemos conveniente la implantación de este sistema en México en razón de que los motivos que prevalecieron en 1857 para no adoptar dicha figura, siguen vigentes, en buena medida, en la actualidad.

Como mencionamos con anterioridad, en México, una sola tentativa ha habido para establecer, en un congreso constituyente,⁶⁶ el referéndum del electorado en tratándose de las reformas a la Constitución, y el proyecto fue rechazado. En esa ocasión, ocurrida durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1857, el proyecto de artículo 125 (que después se convertiría en el artículo 127 del texto definitivo), relativo a las reformas y adiciones a la Constitución, establecía:

Artículo 125.—La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas y éstas se sometan al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

El artículo fue impugnado desde luego por los señores Villalobos Moreno y Zarco en la sesión del 18 de noviembre de 1856, argumentando que este método de reforma constitucional era muy lento y que se confundían la democracia pura y el sistema representativo, lo que provocó que la comisión lo retirara sin defenderlo. Para las sesiones del 25 y 26 de noviembre de 1856,

⁶⁶ Hay que notar que aun cuando se afirma que la que se comenta es la única tentativa discutida en cualquiera de los congresos constituyentes de México, es necesario establecer que han existido otras tentativas de instaurar un referéndum, pero no a nivel constitucional general, sino a nivel local; en concreto, hay que hacer notar sobre este punto que el artículo 122 de la Constitución estableció durante algún tiempo que las leyes concernientes al Distrito Federal fueran ratificadas por la vía del referéndum o consulta popular, al igual que algunos Estados de la República, como Chihuahua, el Estado de México, Jalisco y San Luis Potosí, prevén el referéndum facultativo dentro de sus mecanismos de reformas constitucionales estatales, en el sentido de que dentro de un término específico (el mayor es de 45 días), una porción del electorado debe solicitar el sometimiento de la reforma a referéndum; pero la verdad es que dichos mecanismos no han tenido mucha difusión ni eficacia hasta estos momentos, debido en parte a la falta de obligatoriedad directa del medio de control, y a la apatía o desinformación del electorado quien no ha solicitado la adopción de tal medida. Por ello, permanecemos con la idea de que la única tentativa sería de incluir el referéndum constitucional en México, es la que se va a ver a continuación en relación con el constituyente de 1857, excepción hecha del caso ya analizado del año de 1867 en donde el referéndum constitucional quiso utilizarse como sustituto del mecanismo constitucionalmente establecido para tal efecto.

el artículo fue puesto de nueva cuenta a discusión y terminó siendo modificado, pese a una hermosa, idealista y retórica intervención de Melchor Ocampo,⁶⁷ de tal forma que se sustituyó el referéndum por el voto de la mayoría de las legislaturas estatales. Uno de los argumentos de mayor peso en contra del referéndum en esa ocasión fue realizado por el Sr. Zarco, quien refutó el argumento de Ocampo de la siguiente manera:

Para fallar sobre ciertas cuestiones no basta el sentimiento del bien, como dice el Sr. Ocampo, y, si su señoría encontró una cosa sencillísima en el teorema de la hipotenusa y los catetos, esto sucede siempre que conocemos la verdad. Esta es la historia del huevo de Colón. Pero antes de percibir una verdad, ¿habrá siempre quien nos la demuestre? ¿Habrá quien en materias, como el juicio por jurados, la libertad de cultos, la división del Poder Legislativo, los puntos contencioso-administrativos, vaya a ilustrar la inteligencia de los electores? ¡La Prensa! En ella funda su esperanza el Sr. Ocampo; pero la prensa difunde la verdad y el error, ilustrá y también extravía, y, sobre todo, no puede ejercer grande influencia en un país en que la inmensa mayoría de los habitantes no sabe leer gracias al abandono con que han visto la suerte del pueblo los que han dirigido los negocios públicos, aunque a veces suelen lisonjearlo demasiado.

⁶⁷ "(...) Si, considerando la cuestión en abstracto, se puede exagerar la ignorancia del pueblo, hablando de reformas constitucionales, de cuestiones políticas y administrativas, cuando se desciende a la práctica se ve que la dificultad no es tan grave como se presenta. Una vez iniciada la reforma, la explicarán la prensa y la tribuna. La imprenta, sobre todo, la pondrá al alcance del espíritu de los electores, se las presentará ya digeridas, por decirlo así, para que ellos resuelvan por ejemplo si es conveniente que el primer magistrado del país sea electo por muchos o por pocos. Entonces para fallar sobre las reformas bastará lo que los franceses llaman *grueso buen entendido* y nada más. Cuando el orador no sabía lo que era el triángulo ni hipotenusa ni catetos, no comprendía cómo era que el cuadrado de la hipotenusa fuera igual al de los catetos, pero cuando se le explicó lo que esto quiere decir, le pareció casi verdad de Pero Grullo. Así en las reformas, cuando se explique lo que ellas importan, el elector será apto para resolver, y no hay que exagerar la dificultad presentando la cuestión en abstracto. No le toca hacer la defensa de Moisés y se escandaliza de oír decir a un demócrata que la libertad se ha de introducir a palos, pero lo admirable del legislador hebreo, cuya obra perdura todavía, es que no fundó sus leyes en la fuerza, sino en la conciencia y en la razón. Decir *sólo yo sé, sólo yo mando* y debo ser superior al pueblo porque es ignorante no es verdad en la doctrina de la democracia. Además, el pueblo no es necio. ¿Qué son sus escogidos sino hombres del pueblo? ¿O se quiere confundir al pueblo con plebe, distinción conocida en todas partes? Nosotros no somos más que parte del pueblo y, por muy escogidos que hayamos sido, no dejamos de ser pueblo. De un cesto de peras o de bellotas, por más que se escoja, no pueden salir más que peras o bellotas. Expresa en seguida la mayor confianza en el sentimiento del bien que evita errores y extravíos y, si hay quienes teman la influencia de ciertas clases, una vez que el pueblo la consiente o la admite, nada hay que decir, puesto que la democracia se funda en la voluntad del pueblo." FRANCISCO ZARCO, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, Ed. El Colegio de México, México, 1957, p. 787.

Conocer que no todos los electores están aptos para votar sobre puntos constitucionales no es confundir al pueblo con la plebe. Este cargo no puede lanzarse a los que han tenido en el pueblo más confianza que la comisión.⁶⁸

La postura de Francisco Zarco, aún cuando fue la más representativa en la sesión del Congreso constituyente que se menciona, no estaba aislada, puesto que un sector de la prensa, en la que se discutían las cuestiones planteadas en el seno del constituyente, desacreditaba dicho proyecto basándose en el hecho de la grave y notoria falta de educación en el pueblo para poder comprender en toda su magnitud la complejidad de las cuestiones que se pudieran someter por la vía del referéndum.⁶⁹

⁶⁸ *Ibid.* p. 788. Esta idea de que, además de la falta de instrucción masiva de un pueblo, no puede confiarse en la prensa para que tenga la función informativa que se requiere en el electorado previo a un referéndum, es una cuestión importante y decisiva, puesto que en el mejor de los casos, la prensa juega un papel ambivalente en un referéndum, puesto que cada medio informativo entra en campaña a favor o en contra de la cuestión sobre la que haya que votar, sin que forzosamente se guíe al elector para que pueda elegir libremente la opción que más le conviene; en relación con el punto en comento, Mirkine-Guetzévitch resume este problema de la siguiente manera: "En nuestros días, en efecto, la prensa representa una enorme fuerza social que modifica de manera fundamental las oscilaciones de la opinión, cuyo estudio está ligado al problema mismo del referéndum. Los partidarios del referéndum consideran el desarrollo de la prensa como un factor que eleva el nivel intelectual del elector, volviéndolo capaz de llegar hasta el fondo de todos los problemas políticos del día. Pero los adversarios del referéndum pueden igualmente servirse del desarrollo de la prensa como argumento en su favor: este desarrollo, en efecto, vuelve más improbable todavía la existencia del elector "libre". Desde el momento en que una pregunta habrá sido planteada a votación del pueblo, desde ese instante la prensa entrará en campaña a favor o en contra del proyecto en discusión, y la campaña alrededor del referéndum no será en nada distinta de una campaña de prensa durante las elecciones. Tanto en una como en otra ocasión, el periódico influenciará al elector. He aquí una cosa inevitable; aún más, todo el sentido de la prensa política reside en este esfuerzo de lanzar a la masa un llamado concreto en favor de tal o cual acción." BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, pp. 156-157 (Trad. del autor).

⁶⁹ Las palabras de José María Iglesias, publicadas en el periódico *El Siglo Diez y Nueve*, son por demás ilustrativas: "Pues bien, queremos que se nos diga de buena fe si en un país donde las dos terceras partes de la población se compone de indígenas sumidos en la más espantosa ignorancia, por causas que no es de este momento examinar; si en un país en que se puede asegurar, sin temor de equivocarse, que una gran mayoría de los ciudadanos, o sea de los electores, no sabe siquiera leer, es cuerdo y acertado someter a su deliberación y decisión las cuestiones más complicadas del derecho constitucional. Querer que esos hombres sencillos que no tienen en su conjunto la culpa de su falta de ilustración, pero en quienes esa falta es notoria, resuelvan si ha de conservarse o suprimirse el senado, si es o no admisible la tolerancia de cultos, si las elecciones han de ser directas o indirectas, si ha de establecerse el juicio por jurados, etcétera, es querer, si se nos permite una comparación de todo punto exacta, que un ciego juzgue de los colores, o que un sordo explique en qué consiste la diferencia de estilo entre Rossini y Verdi." JOSÉ MARÍA IGLESIAS, *De la Reforma de la Constitución; Artículo II*, artículo publicado en *El Siglo Diez y Nueve*, 4 de noviembre de 1856, primera plana, reimpresso en *Cuestiones Constitucionales*, compilación de Javier Moctezuma Barragán, Ed. UNAM, México, 1996, p. 157. En este sentido, Iglesias continúa su arenga en contra del referéndum constitucional con-

Por tales motivos creemos inadecuado el establecimiento de un referéndum total para revisar las reformas a la Constitución, en razón de que muchos de los argumentos del pasado para prevenir esta cuestión siguen estando vigentes. De tal modo que para ejercer un control del constituyente permanente u órgano reformador de la Constitución, en lugar de la existencia de un “veto popular”, preferimos, en su caso, acercarnos más a un concepto aristocrático, en donde un grupo de personas selecto, y con mayor capacidad de decisión que la masa, como podría ser un tribunal de constitucionalidad, pueda ejercer este tipo de control. ¿No es acaso la aristocracia el gobierno de los mejores? Ocampo mencionó peras y bellotas, pero si atendemos al concepto de la república preconizada por Platón,⁷⁰ no nos costaría trabajo darnos cuenta que hay diversas clases de peras y bellotas, y que no todas tienen la capacidad o incluso el talento necesario para ejercer todo tipo de función.

Pero independientemente de las diferencias de talento que pudiesen existir entre los diversos individuos, y sin pretender, como en la Grecia antigua, derivar dicho talento de factores hereditarios o de familia, el mayor problema que se plantea con relación a este punto es aquel de la educación y de la capacidad de comprender y asimilar por parte del cuerpo electoral una reforma o enmienda a la constitución mediante la consulta referendaria, ya que, como estableció el propio José María Iglesias, al analizar la cuestión en relación con México, he ahí el aspecto fundamental de la cuestión.⁷¹

Sobre este punto, antes de avanzar más sobre estos aspectos, creemos necesario recalcar, como ya lo hemos visto con anterioridad, que el modelo ideal para que funcione un instrumento de democracia directa o pura, como lo es el referéndum, es aquel en donde haya un alto grado de educación y de conciencia política por parte del cuerpo electoral. Desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga: ¿qué me importa? El Estado está perdido, afirmó en una ocasión Jean Jacques Rousseau.⁷² Por tanto, para determinar si es viable la adecuación del referéndum constitucional en México, tal como están previstos, por ejemplo, en los artículos 167 y 168 de la Constitución Española, es necesario determinar si el grado de educación del pueblo mexicano permite tal figura en su ordenamiento constitucional, o si por el contrario, las razones de 1857 siguen siendo suficientes para descartar dicha cuestión.

cluyendo enfáticamente: “Creemos haber demostrado que el proyecto de someter las reformas constitucionales a la decisión de los electores, es notoriamente extemporáneo, por no haber en ellos la ilustración necesaria para proceder con acierto en materia tan complicada.” *Ibid.*, p. 159.

⁷⁰ Ver el “mito de los metales” en la República de Platón. Al respecto, para mayor referencia, *vid.* PLATÓN, *La República o el Estado*, Ed. Gernika, México, 2001, libro III, pp. 152 y ss.

⁷¹ “Si se quiere que la masa de los ciudadanos ejerza por sí misma y directamente la soberanía, en vez de delegarla, comiencese por instruirlos, para que no sea el error inseparable de sus actos.” JOSÉ MARÍA IGLESIAS, *op. cit.*, p. 157.

⁷² JEAN JACQUES ROUSSEAU, *El Contrato Social*, Libro III, Capítulo XV, p. 125.

En México nos encontramos con un sistema democrático, de carácter republicano y representativo en donde el nivel educativo no está desafortunadamente a la altura de las instituciones que están previstas en nuestra Constitución. Para mayor ilustración al respecto, es de gran relevancia el consultar los principales indicadores educativos en México de los últimos años:

i) Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta: 12.4 (1990); 10.6 (1995); 9.5 (2000); ii) Porcentaje de hombres de 15 años y más analfabetas 9.6: (1990); 8.4 (1995); 7.4 (2000); iii) Porcentaje de mujeres de 15 años y más analfabetas: 15.0 (1990); 12.6 (1995); 11.3 (2000); iv) Porcentaje de niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuela: 13.5 (1990); 7.8 (1995); 8.2 (2000); (v) Porcentaje de la población de 15 años y más sin primaria terminada: 37.0 (1990); 31.6 (1995); 28.2 (2000); (vi) Porcentaje de la población de 15 años y más con postprimaria: 43.4 (1990); 49.0 (1995); 51.8 (2000); (vii) Porcentaje de la población de 18 años y más con algún grado de estudios de nivel superior: 9.4 (1990); 11.6 (1995); 12.5 (2000); (viii) Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más: 6.6 (1990); 7.2 (1995); 7.6 (2000).⁷³

Como puede desprenderse de lo anterior, aunque ha habido un progreso para 2000 en relación con el año de 1990, podemos ver que aún estamos en un nivel educativo que dista mucho de ser óptimo, en donde el nivel de analfabetas funcionales es igualmente preocupante. Por tal motivo podemos decir que existen, además de los analfabetas “reconocidos”, los analfabetas funcionales (saben leer y escribir pero no entienden lo que escriben ni leen) y demás personas, que si bien saben leer y escribir, no son aptas, por su falta de nivel educativo y conocimientos, para comprender la complejidad de las instituciones nacionales. En este orden de ideas tenemos casi un 50% de la población que no tiene completos sus estudios de nivel primario, entre los cuales un 28% de personas con más de 15 años que no terminaron la primaria, con lo que podemos establecer que casi 50 millones de mexicanos no están en posibilidad de entender cómo funciona el sistema democrático representativo, qué es el Constituyente Permanente, ni en qué consiste el fondo de la gran mayoría de reformas legales y constitucionales que se dan en nuestros días, mientras que la presunción en contrario la podríamos establecer probablemente en el 12% que ha completado estudios de nivel superior.⁷⁴ Con lo que finalmente podríamos

⁷³ Fuente: INEGI. *XI Censo General de Población 1990, Conteo de Población y Vivienda 1995, y XII Censo General de Población 2000*. Nos contentamos en este rubro con estadísticas oficiales, aunque bien conocida es la discusión sobre qué tan reales pudieran llegar a ser, debido a una posible manipulación gubernamental que quisiera arrojar ciertas cifras con fines propagandísticos. Sin embargo, opinamos que las cifras oficiales son lo suficientemente alarmantes como para entrar al mencionado debate, que sólo nos llevaría a concluir que la situación está más grave aún en materia educativa de lo que pareciera.

⁷⁴ En este sentido es dable establecer que si bien la comprensión de muchas cosas concernientes al gobierno pudieran ser de sentido común, debemos apuntar que consideramos que la comprensión exacta de las instituciones de nuestro país sólo puede darse a través de un

afirmar que las instituciones funcionan y son comprendidas por probablemente un 12% de la población en edad de trabajar o de estar económicamente activas, que constituyen, entre otros, los electores y los electores futuros a corto plazo. Lo anterior sin entrar a la composición socioeconómica, geográfica ni étnica de los anteriores indicadores, puesto que veríamos que existen sectores sociales, minorías étnicas y entidades federativas que tienen cifras mucho más alarmantes que la media nacional, aspecto que agravaría la tendencia que estamos marcando, pero que por ser lo suficientemente representativas las cifras a nivel nacional para lo que pretendemos, no nos demoraremos en ello.

Por tanto podemos decir que al existir una desproporción entre el nivel educativo de la población general en México y la figura que se estudia, en el sentido de que se trata de una institución muy desarrollada, hablando en términos de democracia, puesto que es ir un paso más adelante del concepto de democracia representativa que implica un mayor grado de responsabilidad por parte del pueblo, con una población que aparentemente no está a la altura de comprender la nobleza de las instituciones que lo rodean, la implantación de un referéndum constitucional haría la configuración de una forma de gobierno imperfecta.

Además, aunado a la falta de educación general del pueblo para hacerlo partícipe de mecanismos como el referéndum, la práctica referendaria que hemos visto en México, en relación con leyes y actos ordinarios, se ha visto rodeada de la más abrumadora apatía. De tal suerte que bajo ninguna circunstancia, el *appel au peuple* puede considerarse como un ejercicio válido de la "voz soberana del pueblo", puesto que el abstencionismo generalizado es la nota más característica de estos procesos.

Así pues, un ejemplo reciente del ejercicio que ha habido en México de la práctica del referéndum, ha sido el sometimiento casi sistemático por parte del Gobierno del Distrito Federal, de todas aquellas decisiones importantes al electorado del Distrito Federal. Sin embargo, se ha cuestionado mucho la utilidad de tal práctica, puesto que primero que nada, el referéndum ha sido usado como bandera política por el Partido de la Revolución Democrática en sus afanes de oponerse a los designios del Gobierno Federal, tal como sucedió, por ejemplo, con la aplicación del Horario de Verano en el año 2001; segundo, por el costo que implica poner en marcha este tipo de mecanismos de consulta al electorado, cuando tales fondos podrían tener un mejor destino; y finalmente, por la poca afluencia de los votantes, en relación con las consultas propuestas, como para que el voto fuera realmente representativo. De esta forma, podemos decir, que en tratándose de uno de los últimos ejercicios de un mecanismo de democracia semidirecta por parte del Gobierno del Distrito Federal, en relación con la construcción o no de los segundos pisos del Vialto y del Periférico de la Ciudad de México, según cifras oficiales del Ins-

cierto grado de estudios, el cual, a nuestro parecer debe incluir al menos, la terminación de la primaria, y como presunción de un nivel "óptimo" de comprensión, aunque no siempre es el caso, el haber terminado estudios superiores.

tituto Electoral del Distrito Federal, habrían habido 274,606 votos a favor, 142,384 en contra, 3,333 votos nulos y 199 votos en blanco, para un total de 420,487 votos, mientras que según cifras del Instituto Federal Electoral, el padrón electoral del Distrito Federal estaría conformado, al 2002, por 6'668,670 ciudadanos, y la lista nominal por 6'336,413 ciudadanos; lo que implicaría que en el mejor de los casos, votaron el 6.3% del total del padrón electoral, siendo el SÍ representativo de alrededor del 4.2% del padrón electoral. Con lo que, por más contundente que haya podido ser el resultado en comento (65.3% a favor del SÍ), de ninguna manera puede estimarse que estemos en presencia de un ejercicio válido de democracia semidirecta, ya que tal votación, independientemente de la trascendencia de la decisión sometida al electorado, carece de validez y legitimación del acto de autoridad sometido *ad referendum*, puesto que no representa, ni indiciariamente, la verdadera voluntad del conjunto del electorado. Lo que nos llevaría a concluir que, viendo fríamente los números del citado referéndum, o plebiscito, para utilizar la terminología de las autoridades que lo implementaron, representaron un rotundo fracaso electoral. De igual forma, el referéndum sobre "prioridades nacionales" auspiciado por el Partido de la Revolución Democrática, ni en el plebiscito telefónico para la ratificación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su encargo, han logrado una afluencia masiva de votantes como para considerar la tendencia señalada como revertida,⁷⁵ sin embargo, se planean ya ejercicios similares para el 2003 y el 2004 en el Distrito Federal.

De tal suerte que podemos determinar que los motivos por los que fue desechado el proyecto de referéndum constitucional en 1857, no han cambiado en mucho, puesto que si bien es cierto que en la actualidad es mayor el número de "educados" en México, también lo es que el derecho, incluyendo al constitucional, cada vez se vuelve más complejo. Por tanto, siendo que se calcula únicamente una porción muy pequeña del electorado capaz de comprender el contenido de una reforma constitucional, y dada la escasa participación del electorado en este tipo de ejercicios democráticos, creemos que su implantación no sería más que el mecanismo ideal para la manipulación política y el manejo de intereses de grupos minoritarios.⁷⁶ Escenario en el que más que favo-

⁷⁵ Con respecto al "plebiscito telefónico" de los días 7 y 8 de diciembre de 2002, con el objeto de ratificar a Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe decirse que habrían votado un total de 691 mil 619 ciudadanos con credencial de elector vigente, en donde 658 mil 995 votaron porque López Obrador continúe en el cargo, mientras que 32 mil 624 lo hicieron en contra, lo que significaría un 95.3% a favor de que permanezca el Jefe de Gobierno en su encargo, de una muestra nada representativa que apenas rebasa el 10% del padrón electoral en el Distrito Federal.

⁷⁶ Sin llegar al pesimismo y a la desconfianza sistemática de De Lolme hacia las masas populares, que ya hemos visto, podemos citar la opinión que al respecto sostiene Miguel Carbonnel, con el objeto de establecer que el ejercicio del referéndum, en el caso mexicano, no está nada lejos de caer en el abuso de ciertos grupos políticos que pudieran tener intereses particulares en el llamado al pueblo para votar sobre ciertos asuntos públicos; al respecto, éste estableció: "Aparte de su específica problemática jurídica, la participación popular en la reforma debe estudiarse a la luz de las condiciones del sistema

recer la democracia se estaría perpetuando “el reino de los sofistas”, puesto que sería la habilidad de la palabra de algunos “líderes” políticos los que determinarían el sentido de una reforma constitucional. Por tales motivos, pensamos que es inviable la implantación de tal figura en México, puesto que un régimen representativo, tal como se conoce en la actualidad sería menos dañino que la introducción de una democracia directa en tratándose de las reformas a la Constitución.⁷⁷

V. CONCLUSIÓN

Como hemos podido apreciar a lo largo de este trabajo, una de las formas de proteger la legitimidad de las reformas constitucionales en la Constitución Española de 1978 fue la figura del referéndum. Este medio de democracia directa ha sido no obstante, múltiples veces criticado, ya que tampoco ha sido el instrumento que trajo la panacea en materia democrática, al grado que

político. No puede dejarse de tener presente, por ejemplo, que ante la distancia abismal que hoy en día existe en los ciudadanos y los partidos políticos y con la crisis de representación de los circuitos representativos tradicionales, dejar toda la responsabilidad de la reforma *del orden fundamental* de la sociedad en los partidos puede ser poco congruente y hasta arriesgado.

La experiencia histórica demuestra, sin embargo, que han sido los propios partidos y sus intereses —no siempre legítimos— los que han instrumentado los mecanismos de participación popular dentro de la reforma para subvertir el orden constitucional. Se comienza con la apelación al pueblo como poder soberano y se termina dejando de lado cualquier disposición constitucional que pueda ser contraria al *espíritu popular*. Los casos de Francia, Italia y Alemania, en distintos momentos de su historia, pueden ser bien ilustrativos del mal uso que puede hacerse de los instrumentos de democracia semidirecta.” MIGUEL CARBONELL, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 2001, p. 240. En el mismo tenor, continúa diciendo: “En el estudio sobre la pertinencia de introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de creación normativa (...) no debe pasarse por alto las dificultades que en México existen respecto a la representación política (...). De igual modo, también debe tenerse presente que, con el crecimiento de la fuerza electoral de los partidos de oposición, no es difícil imaginar que esos mecanismos de participación popular puedan ser instrumentalizados por los partidos para prolongar el conflicto político, llevándolo en cierto sentido fuera de sus sedes normales.” *Ibid.*, p. 259.

⁷⁷ Esto no obstante la opinión calificada de constitucionalistas como Mario de la Cueva y Jorge Madrazo, quienes se han mostrado partidarios del referéndum constitucional, al establecer este último: “Me gustaría concluir (...) parafraseando al maestro don Mario de la Cueva, quien con su peculiar estilo y su profundidad característica encerraba en una pregunta una afirmación contundente, y así decía: ‘¿no es ya el momento de que se piense en entregar al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre las adiciones y reformas de su Constitución, de esa ley fundamental que le significó las guerras de reforma y del imperio y la revolución de 1910? ¿O se sigue creyendo que no hemos alcanzado la suficiente madurez política?’” JORGE MADRAZO, *Reflexiones Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 294. Sin embargo, por las razones expuestas a lo largo de este trabajo, resulta clara la necesidad de apartarnos de dicho criterio, para sostener y concluir la tesis en contrario.

se ha convertido en una figura controversial y punto de desconfianza por parte de algunas personas. En el caso de México, el referéndum constitucional, como hemos visto, no tiene cabida alguna dentro del orden constitucional establecido, lo cual ha levantado interrogantes por cuanto a la necesidad de incluir este medio de democracia directa en la Constitución. Sin embargo, tras analizar esta posibilidad, nos hemos dado cuenta que la figura del referéndum constitucional, tal como se prevé en España, y por qué no decirlo, en ordenamientos constitucionales de otros países europeos, no es adecuado al caso mexicano, en razón de lo que hemos considerado como una clara falta de madurez política.

La crisis del Estado contemporáneo es un fenómeno que ha golpeado a todos los modelos constitucionales, México incluido; sin embargo, ante la crisis de legitimidad y de representación y participación ciudadana que se vive también en Europa, el referéndum constitucional no parece ser la solución para el caso mexicano. Derivado de esto, creemos indispensable encontrar nuevos modelos de participación, redefinir tal vez, desde sus cimientos, el concepto de democracia representativa con el objeto de obtener nuevas formas que permitan emerger al Estado de su profunda crisis. El referéndum, adecuado al caso mexicano tal vez no sea la respuesta, pero ello no quiere decir que no se pueda encontrar otro tipo de solución. Como hemos visto, la educación y la conciencia política son la base del funcionamiento del gobierno democrático, por lo que podría ser la educación y la toma de conciencia ciudadana, apoyadas por una reforma profunda a la educación de los ciudadanos del Estado la que lo salve de la crisis en que se encuentra en México, y por qué no, también en otros lados del mundo; puesto que en dado caso, con un alto grado de educación y de conciencia y responsabilidad política entre los ciudadanos, el sistema democrático representativo podría funcionar muy bien, muy probablemente sin la necesidad misma de figuras como el referéndum. Sin embargo, posiblemente esta visión exija una transformación demasiado profunda en los hombres, la cual no estén dispuestos a realizar, llevándola al fracaso y la convirtiéndola en una concepción utópica más sobre el Estado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ADREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ DE (coordinador), *Derecho Constitucional Estatal, Estudios Históricos, Legislativos y Teórico-prácticos de los Estados de la República Mexicana*, Ed. UNAM, México, 2001.
- ALTHUSIUS, JOHANNES, *The Politics*, traducción de Frederick S. Carney, Ed. Beacon Press, Boston, 1964.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, dos tomos, Madrid, 1999.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, *Derecho Constitucional*, Ed. Harla, México, 1998.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, PAOLO, *Derecho Constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado y 1988-1990: Un Trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del Este europeo*, traducción de Héctor Fix-Zamudio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- BLUNTSCHLI, JOHANN KASPAR, *The Theory of the State*, traducción de D.G. Ritchie, P.E. Matheson y R. Lodge, Oxford University Press, Oxford, 1921.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, traducción de Rafael de Agapito Serrano, Ed. Trotta, Madrid, 2000.
- BRUTUS, JUNIUS (LANGUET, HUBERT/DU PLESSIS-MORNAY, PHILLIPE), *Vindiciae contra Tyrannos; A Defence of Liberty against Tyrants, or Of the lawful power of the Prince over the People, and of the People over the Prince*, traducción anónima del latín y del francés, Ed. Richard Baldwin, Londres, 1689.
- BRYCE, JAMES, *The American Commonwealth*, dos volúmenes, Ed. Macmillan & Co., Londres, 1889.
- BUCHANAN, GEORGE, *De Jure Regni Apud Scotos or, a Dialogue Concerning the due Priviledge of Government in the Kingdom of Scotland. Betwixt George Buchanan and Thomas Maitland*, traducido del latín por Philalethes, Ed. Richard Baldwin, Londres, 1689.
- BURLAMAQUI, JEAN JACQUES, *The Principles of Natural and Politic Law*, dos volúmenes, traducción de Thomas Nugent, Ed. Harvard University Press por W. Hilliard, Cambridge, Mass., 1807.
- CARBONELL, MIGUEL, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 2001.
- CARRÉ DE MALBERG, RAYMOND, *Teoría General del Estado*, traducción de José Lion Depetre, Ed. UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- CUSHMAN, ROBERT E., *Práctica Constitucional*, traducción de Selva Ucha, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.
- DE LOLME, JEAN LOUIS, *The Constitution of England; or an account of the English Government; in which it is compared both with the Republican Form of Government, and the other Monarchies in Europe*, Ed. A. Barrister, Londres, 1821.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, edición facsimilar de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, dos tomos, México 1997.
- Documentos Constitucionales y Legales Relativos a la Función Judicial 1810-1917*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos tomos, México 1997.
- DUGUIT, LÉON, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Ed. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, E. de Boccard Successeur, París, 1918.
- , *Traité de Droit Constitutionnel*, cinco tomos, Ed. Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, E. De Boccard, Successeur, París, 1921-1925.
- DUVERGER, MAURICE, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, traducción de Eliseo Aja, Miguel A. Aparicio, Xavier Arbós, Marcos Carrillo,

- Manuel Gerpe, Isidre Molas, Ma. Dolores Oller, Jordi Solé y Josep Ma. Vallès, Ed. Ariel, 6ª ed., Barcelona, segunda reimpresión, Ed. Planeta, México, 1992.
- ESMEIN, ADHÉMAR, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, dos volúmenes, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1921.
- FICHTE, JOHANN GOTTLIEB, *Fundamento del Derecho Natural, según los principios de la doctrina de la ciencia*, traducción de José L. Villacañas Berlanga, Manuel Ramos Valera y Faustino Oncina Coves, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- FRANKLIN, JULIAN H. (compilador y traductor), *Constitutionalism and Resistance in the Sixteenth Century, Three Treatises by Hotman, Beza, & Mornay*, Ed. West Publishing Company, Nueva York, 1969.
- GARCÍA-PELAYO, MANUEL, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza, Madrid, 1999.
- GIERKE, OTTO, *Political Theories of the Middle Ages*, traducción de Frederick William Maitland, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1900.
- HAURIOU, ANDRÉ, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Ed. Ariel, Barcelona, 1980.
- HAURIOU, MAURICE, *Précis de Droit Constitutionnel*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1929.
- IGLESIAS, JOSÉ MARÍA, *Cuestiones Constitucionales*, Ed. UNAM, México, 1996.
- LAVEAGA, GERARDO, *La Cultura de la Legalidad*, Ed. UNAM, México, 1999.
- LECLERCQ, CLAUDE, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Litec, París, 1999.
- LÖWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Ed. Ariel, Barcelona, 1964.
- MADRAZO, JORGE, *Reflexiones Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, traducción de Marta C.C. De Iturbe, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, BORIS, *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Ed. Marcel Giard, París, 1931.
- MONTESQUIEU, *De L'Esprit des Lois*, Ed. GF-Flammarion, dos tomos, París, 1979.
- PÉREZ ROYO, JAVIER, *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.
- RABASA, EMILIO O., *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*, Ed. Porrúa, México, 1991.
- _____, *El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917*, Ed. UNAM, México, 1996.
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *El Contrato Social*, traducción de Everardo Velarde, Ed. UNAM, México, 1969.
- SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, traducción de Francisco Ayala, Ed. Alianza, Madrid, 1996.

- SIDNEY, ALGERNON, *Discourses Concerning Government*, editado por F. Darby en Bartholomew Close, Londres, 1704.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- _____, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Ed. Porrúa, México, 1995.
- VATTEL, EMMERICH DE, *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle, appliqués à la Conduite des Affaires des Nations et des Souverains*, tres tomos, Ed. Imprimerie de la Société Typographique, Neuchatel, 1777.
- VEGA, PEDRO DE, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999.
- ZARCO, FRANCISCO, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, Ed. El Colegio de México, México, 1957.