

842
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL REFERENDUM POPULAR PARA LAS
REFORMAS A LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO ROJAS CRESPO



MEXICO, D. F.

1903

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**"EL REFERENDUM POPULAR PARA LAS REFORMAS A LA
CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**

	INDICE	PAG.
INTRODUCCION		1
CAPITULO PRIMERO		
"LA CONCEPCION DE LA DEMOCRACIA EN LA HISTORIA"		5
I. EL MUNDO ANTIGUO		5
a) EN ATENAS		5
b) EN ROMA		11
II. EN EL ESTADO MODERNO		18
III. EN LA EPOCA CONTEMPORANEA		33
CAPITULO SEGUNDO		
"LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL" (EL CASO DE MEXICO)		39
I. CONSTITUCION Y DEMOCRACIA		39
II. RIGIDEZ Y FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL		40
III. LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL		42
a) SOBERANIA POPULAR Y PODER CONSTITUYENTE		44
b) REFORMAS FORMALES Y REFORMAS ESENCIALES.....		49
IV. LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, A PARTIR DEL SIGLO XIX		55

CAPITULO TERCERO

"EL REFERENDUM POPULAR" 69

I. CONSIDERACIONES GENERALES..... 69

II. NATURALEZA 73

III. CONCEPTO 76

IV. CLASIFICACION 77

V. HISTORIA 80

CAPITULO CUARTO

"EL REFERENDUM POPULAR EN EL DERECHO COMPARADO" 82

I. EN SUIZA 82

II. EN DINAMARCA 85

III. EN ITALIA 86

IV. EN ESPAÑA 86

V. EN FRANCIA 87

VI. EN CUBA 88

VII. EN CHILE 89

VIII. EN URUGUAY 90

IX. EN VENEZUELA 92

CAPITULO QUINTO

"VIABILIDAD DEL REFERENDUM POPULAR EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"	95
I. FACULTAD POPULAR SOBERANA DE AUTODETERMINACION CONSTITUCIONAL (ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL Y REFERENDUM POPULAR)	95
II. REFERENDUM POPULAR Y SISTEMA REPRESENTATIVO (ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL)	100
III. EL REFERENDUM POPULAR COMO ELEMENTO PARA DELIMITAR EL ALCANCE DE REFORMA CONSTITUCIONAL ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL	105
IV. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ..	109
CONCLUSIONES	111
BIBLIOGRAFIA	113

INTRODUCCION

La organización de todo pueblo para alcanzar su desarrollo intrínseco se ha sujetado a diversas y alternativas formas políticas. La democracia, en la misma situación que otros conceptos políticos, cuenta con un origen distante, y en el devenir histórico se ha alimentado de una gran variante de manifestaciones ideológicas. Así, la concepción de la democracia se ha determinado por los contenidos ideológicos que recoge, virtiéndose en la actualidad como una democracia confundida, creando una etapa de análisis en desconcierto. De ahí lo más diverso y hasta disímil de sus definiciones: "Imperio de la mayoría", "Gobierno del pueblo, por el pueblo"; o percibida como forma de gobierno, forma política, forma de vida, o de convivencia humana, etc.; que no son sino elementos exclusivos de algunos de sus aspectos en su existencia; son sólo integrantes, no absolutos ni definitivos. "La mayor oscuridad surge de que el concepto de Democracia, como tantos otros, se ha convertido en un concepto ideal muy general, cuya pluralidad de sentidos abre plaza a otros diversos ideales y por último, a todo lo que es ideal, bello y simpático. La Democracia se ha ligado e identificado con liberalismo, socialismo, justicia, humanidad, paz y reconciliación de los pueblos" (1).

Toda una tipología de la democracia ha dado lugar a gobiernos disímiles que se alinean bajo el rubro democrático, produciendo actuaciones incluso opuestas. "La democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus. Precisamente ésta es la razón de que haya perdido, como todos los lemas, su sentido intrínseco. Copiando la moda política, este concepto -el más explotado entre todos los conceptos políticos- resulta aplicado a todos los fines y en todas las ocasiones posibles, y adopta significados contradictorios en ciertos casos, cuando no ocurre que la irreflexión a una frase convencional no responde a ningún sentido determinado" (2).

Desde la participación popular directa, esencia de la democracia antigua, este concepto se ha ido conformando con los elementos más característicos en su transición a la actualidad. Incluso, el análisis de las manifestaciones democráticas actuales, muestran un acentuado distanciamiento de su etimología, de su substancia, que en el desconcierto constriñe al hombre a incluso pensarla ya inexistente.

(1) Schmitt, Carl. "Teoría de la Constitución". P. 262, México, 1961.

(2) Kelsen, Hans. "Esencia y Valor de la Democracia". PP. 11 y 12, Barcelona, 1934.

Con la idea de soberanía radicada en el pueblo, principalmente en el Estado Moderno, como potestad suprema (ante las vicisitudes de la concepción democrática a lo largo de su desarrollo histórico), la democracia se alimenta y revive, asumiendo firmeza con otro sentido, y haciéndose manifiesta a través de la representación política. Surge el sistema representativo como instrumento de "intermediación" en el gobierno de la sociedad, debido a la complejidad social, a su problemática también compleja, al alto índice demográfico y al factor geográfico, primordialmente; lo cual no permite imaginar un pueblo gobernándose a sí mismo mediante el continuo llamado a los ciudadanos a deliberar. Es por tanto, uno de los elementos indispensables de la expresión política moderna, fungiendo como el vehículo de las nuevas estructuras político-constitucionales, buscando una identidad y homogeneidad inalterable entre gobernados y gobernantes, para permitir que los actos de gobierno se encuentren siempre investidos del sustento del interés general.

La representación política, al igual que la democracia moderna, encuentra su origen en etapas previas y distantes, pero con respecto a aquellos sistemas políticos, emergen profundas diferencias de contenido. El auge de la representación moderna cambió el sentido de manifestación de la democracia actual, provocando entender ahora su ejercicio con un pueblo sin participación directa en la toma de decisiones, principalmente, sino un gobierno por parte de representantes "guardando" un proceso de estrecha intercomunicación política con la base popular, como mandante de su conducta.

En la actualidad, dicha complejidad social ha determinado un complejo sistema representativo, con manifestaciones multidimensionales, provocando incluso que algunos de sus críticos propongan desmembrarlo e identificarlo entonces con conceptos susceptibles de una interpretación más unívoca, "delegación de la soberanía", "legitimación", "transmisión de demandas políticas", etc.

Si bien es cierto que la representación política se favorece con la presencia de élites políticas cuando aseguren una dinámica competitiva que garantice la alternancia en el poder, también lo es que han producido ámbitos de sub-representación y que "es indiscutible que la permanencia de las oligarquías, o de las élites del poder, se opone a los ideales democráticos" (3).

(3) Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia". P. 8, México, 1989.

Al aunarse esta sectorización a la autonomía e irrevocabilidad de la representación política, que excluyen su naturaleza del mandato imperativo, se ha dado lugar a un amplio distanciamiento entre gobernantes y gobernados, que se manifiesta en mucho en actos políticos y legislativos con marcada tendencia a favorecer intereses de grupo, donde el interés común se ve cada vez más vulnerado. "Se puede hablar de una crisis a raíz del avance de la representación de los intereses y de su consecuente fenómeno, el aumento de decisiones tomadas mediante acuerdo entre las partes, ésta se refiere menos a la democracia que a la imagen tradicional del Estado Soberano ubicado por encima de las partes" (4).

Las masas pierden así la confianza en el poder transformador de la democracia representativa. Cada día se producen mayores perturbaciones constitucionales en algunos países, sin que exista ningún acceso popular. La importancia constitucional, como expresión popular soberana de autodeterminación, deriva de que la Constitución es el ordenamiento fundamental en cuanto que estructura y ordena la propia forma de ser y querer ser del pueblo. Por ello aparece como el primer elemento, en los regímenes democráticos con sistemas representativos, con necesidad de ser protegido, tanto como un todo, así como en los postulados primordiales que le dan substancia, ante la susceptibilidad de ser mutilada por excesos de representación, dado el procedimiento de reforma constitucional en México.

En este sentido, se asimila el denodado esfuerzo de tendencias que actúan por que se reconsideren las instituciones de la democracia semidirecta, para coexistirlas con el sistema representativo actual, en dos sentidos principales: como participación social directa, revitalizando y enriqueciendo el régimen democrático; y como sistemas de frenos y contrapesos ante la actuación del gobernante, es decir, como instrumentos de control popular para procurar el equilibrio.

Los riesgos que la representación política implica requieren de prevenciones, con la introducción al sistema de ingredientes indispensables, entre ellos los de intervención popular, para coadyuvar en la producción de un proceso de cambio ordenado. Porque "los desajustes entre lo que el ideal democrático promete y lo cumplido por sus realizaciones

(4) Loc. Cit..

históricas no se remedian abandonando el proyecto de la democracia, sino llevándolo hasta sus últimas consecuencias" (5).

Los mecanismos populares deben ser entonces revisados, aun contra sus detractores, quienes establecen que las instituciones representativas existentes, aunadas con experiencias importadas, no responderían a su propia idiosincracia. Sin embargo, la cada vez mayor interdependencia torna inseparables los fenómenos políticos y jurídicos que se manifiestan en las diversas naciones, sin que puedan aislarse las experiencias de unas y otras por la sola voluntad de los gobernantes en turno. El incremento de las demandas sociales, ante las condiciones generales de vida en la actualidad, han producido una tendencia de intervención popular en crecimiento, que no puede pasar desapercibida. Ante esta indefectible realidad, se hace mayor el empuje por que se busque un nuevo contenido en el ejercicio democrático, para dar paso a una necesaria conjugación entre los elementos de la tradición contemporánea y nuevos mecanismos, para facilitar la concreción de una sociedad más interactuante.

El referéndum popular aparece así en el escenario político-jurídico como un ingrediente de seria consideración, para ser introducido, en principio, en la reformabilidad constitucional de México, dada su trascendencia. Su adopción, no obstante, ha de ser gradual y dosificada, lo que no permite en primera instancia, proponer al referéndum con un amplio espectro de aplicación. Sin embargo, la fundamentalidad de la Constitución muestra lo indispensable de su introducción en la modificabilidad substancial de la misma, como mecanismo de control y como punto de partida en el proceso de intervención popular, promoviéndose así la posibilidad de incrementar cada vez más las áreas de su afectación.

(5) Savater, Fernando. Prólogo de "Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu", de Maurice Joly. P. xxx, México, 1989.

CAPITULO PRIMERO

"LA CONCEPCION DE LA DEMOCRACIA EN LA HISTORIA"

I. EL MUNDO ANTIGUO

a) EN ATENAS

En la Atenas del siglo V a. de C. surgió la democracia como justificación racional de obediencia. La vida política giraba alrededor del Estado-Ciudad. Esta noción, básica dentro del mundo antiguo, es indispensable para comprender el presupuesto colectivo que permitió la experiencia democrática ateniense. El Estado-Ciudad, más que una localidad geográfica, era el conjunto de sus habitantes organizados (políticamente) en ella. Su expresión: la Polis, que era fuente de todos los derechos y obligaciones con cuya autoridad invadía, sin excepción, todos y cada uno de los planos de la actuación del hombre. Sólo a través de ella, el individuo podía realizar y cumplir sus fines. Precisamente de su seno, emanaba toda facultad de realización individual y por tanto se trataba de un todo indivisible. El ostracismo, como sanción, muestra lo que significaba la persona fuera de ella: debía en ser sin prerrogativas ni apoyo.

El reducido tamaño de la unidad política y por lo limitado del número de ciudadanos, en promedio al volumen general de habitantes atenienses, permitía la intervención directa en el manejo de la cosa pública. Es de precisar, que todas las decisiones de la Polis incumbían de manera exclusiva y excluyente a los ciudadanos, siendo estos quienes reunidos en ecclesia participaban para decidir sobre los asuntos de la ciudad.

La concepción de ciudadanía, expuesta por Aristóteles, como conexión entre dos elementos esenciales del contexto griego antiguo: democracia y libertad, tiene un lugar indispensable para determinar el carácter de la Polis: es ciudadano todo hombre que puede participar en la política. La peculiar actividad de la política radica en la dirección de la vida común. El control consciente de esta vida es por tanto la política, y es lo que constituye propiamente el gobierno. De aquí, se deriva la concepción de ciudadano, como ser que participa gobernando y como gobernado a su vez. Así, se constituye por la facultad de tener parte en las decisiones de los aspectos comunes de la Polis y de dirección de actividades propias.

mente públicas. Pero, este concepto solamente cuenta con plena aplicabilidad, como establece Aristóteles, en una democracia, porque la característica de la democracia consiste en pensar que la última cosa que importa es la ciudadanía. No todos los habitantes eran ciudadanos; algunos eran esclavos, otros niños, mujeres y extranjeros. "Admitamos que en Atenas, hacia mediados del siglo V, tuviera de cuatrocientos a cuatrocientos ochenta mil habitantes, la mayor parte de esta población se componía de esclavos y metecos. Ciento veinte mil personas apenas pueden entrar en las filas de la clase de ciudadanos, y entre ellos, treinta mil cuando más disfrutaban de todos sus derechos civiles y políticos, puesto que hay que descontar acto seguido los niños y las mujeres" (1).

La comunidad limitada permitía entonces, una cohesión en la participación y en la tarea del gobierno. Esta realidad democrática fue elogiada por Pericles, no desde un enfoque analítico, sino destacando las ventajas del sistema democrático ateniense como un todo, el cual permitió la formación de la grandeza de la ciudad. Su célebre discurso sobre la democracia fue un homenaje a los soldados caídos en la guerra contra los espartanos, durante su primer año: "Este 'imperio' debe su grandeza principalmente a nosotros, los que nos hallamos en la fuerza de la edad y hemos fortalecido esta ciudad capacitándola para la guerra y para la paz. Pero no quiero extenderme en ponderar ante quienes las conocen esas empresas bélicas que exigió cada conquista, ni los actos de valor realizados por nosotros o nuestros padres en lucha con los bárbaros o con los griegos; con todo, antes de iniciar el panegírico de estos, deseo recalcar la conducta que nos mereció tales avances, y la política y virtudes que posibilitaron esa grandeza, convencido de la oportunidad de recordarlas en el momento presente y la utilidad que reportará escucharlas a toda la muchedumbre de ciudadanos y extranjeros.

Nuestro régimen nada tiene que envidiar a las instituciones de nuestros vecinos, y en vez de imitadores, somos modelos para algunos. Denomínase democracia porque la administración sirve los intereses del conjunto de los ciudadanos y no solamente los de una minoría, y así en los litigios privados la ley reconoce a todos igualdad de derechos, y la consideración personal depende del buen nombre que se tenga; y no es el rango, sino más bien el mérito, el determinante en la elección para los cargos públicos, como tampoco la pobreza, con su oscura condición, supone impedimento para prestar algún servicio a la ciudad.

(1) Cohen, Robert. "Atenas, una Democracia", P. 92, Barcelona, España, 1961.

En los asuntos públicos nos conducimos con espíritu liberal, y este mismo espíritu rige nuestras relaciones cotidianas, no mostrando recelo ni censura de lo que hagan los demás. Si nuestro vecino tiene alguna rareza no lo tratamos con rigor y le evitamos muestras de reprobación, que son tan enojosas. Tolerantes en las relaciones privadas no lo somos menos en las públicas, movidos por una reverencia que nos incita a someternos mejor que nadie al orden establecido. Obedecemos a los magistrados que se suceden en el gobierno de la ciudad tanto como obedecemos a las leyes, sobre todo a las que aseguran la protección a las víctimas de la injusticia y aun a las leyes no escritas que atraen a sus transgresores el desprecio público" (2).

La propia realidad democrática tan elogiada por Pericles, implicaba la subordinación del ciudadano a la Polis. Esta le requería atención por completo para el servicio público. "El ciudadano...se daba totalmente al Estado; le daba su sangre en la guerra, su tiempo en la paz" (3). Esta norma de conducta tenía una perfecta adecuación con el contexto político-social de entonces, ya que obedecía al contenido de su concepción de libertad, caracterizada por la 'isonomía' y la 'isegoría', que significan respectivamente la igualdad del ciudadano ante la ley; y la igualdad en la participación del manejo de los asuntos públicos. Por virtud de esta libertad, de la que se deriva una distribución equitativa de oportunidades en la actuación del ciudadano, se consagra el ejercicio de las funciones colectivas tanto en la paz como en la guerra.

"Se ha calculado, basándose en las cifras que da Aristóteles en su 'Constitución de Atenas', que cada año un ciudadano de cada seis podía tener alguna participación en el gobierno civil, aunque esa participación no fuese más allá de actuar como jurado. Y aunque no desempeñase ningún cargo, podía tomar parte, regularmente, diez veces al año, en la discusión de problemas políticos en la asamblea general de ciudadanos. La discusión, con arreglo o no a formalidades jurídicas, de los asuntos públicos, era uno de los principales deleites e intereses de su vida" (4).

Como se destaca, el funcionamiento de la participación tenía ciertos aspectos particulares, como la rotación de los ciudadanos en los puestos públicos, el crecimiento de órganos de gobierno y la designación por sorteo de magistrados. Pero su existencia tendía a ampliar

(2) Pericles. Cita de José Luis Martínez. "El Mundo Antiguo II. Grecia", PP. 93 y 94, México, 1984.

(3) Coulanges, Fustel de. "La Ciudad Antigua", P. 396, México.

(4) Aristóteles, Cita de George H. Sabine. "Historia de la Teoría Política", P. 22, México, 1982.

el margen de participación a más ciudadanos, y ellos creaban conciencia y aceptaban los inconvenientes de estos mecanismos a cambio de las ventajas obtenidas. El Demos elegía a sus candidatos a las magistraturas y el sorteo determinaba quiénes habían de desempeñar los cargos. Este sistema de sorteo parecía a los atenienses un adecuado ejercicio democrático, por colocar a todos en la misma oportunidad para ser elegidos; era pues un contexto regido por la igualdad y derivado de la libertad colectiva.

Esta concepción de libertad es en exclusiva perteneciente al mundo antiguo, y correlacionado con un sentido colectivo. Se creaba con la participación activa y constante del poder público. Consistió en un ejercicio colectivo, pero con intervención directa de funciones derivadas de la soberanía: tener derechos políticos, votar, ser designado, elegir candidatos a las magistraturas, deliberar en la ecclesia sobre asuntos de guerra y de paz, votar leyes, y demás actividades de la Polis. La voluntad de cada ciudadano contaba con un respaldo real de efectividad, y era satisfactoria la realización del esfuerzo por procurar la válida existencia de sus derechos políticos y de su intervención en las decisiones administrativas de la Polis. El respeto al sufragio y la posibilidad de manifestación de la ciudadanía en la solución de las cuestiones públicas y en el desenvolvimiento de la vida colectiva, que determinaba su propio destino individual, suponía una perfecta compatibilidad con la sujeción completa del individuo a la autoridad de la comunidad política.

Concebida la libertad de esta manera, manifiesta en su practicidad una concientización y consecuente sometimiento individual a una disciplina que arrojará como resultado una amplia indemnización personal-colectiva. Esta compenetración y unificación entre la Polis y el individuo encontró su mayor sustento en el respeto a la ley. No existía idea ciudadana de concebirse a sí misma al margen de las restricciones que la ley imponía, porque esta sujeción no era una obligación imperativa derivada de una persona, sino de un ordenamiento legal que merecía todo el respeto por ser gufa de su conducta, que determinaba el propio destino popular y que se concebía como ley impuesta a sí misma.

El ideal de que el gobierno debía encontrarse sometido a la norma jurídica, era un excelente elemento para evitar la tiranía, la cual sólo tiene como imperativo para la consecución de sus fines, el uso de la fuerza.

La legislación que comprendía todos los aspectos de su vida, y particularmente del ejercicio del gobierno, dependía de una norma general, predominante y delimitadora. Esta ley da vida a la libertad colectiva (compuesta por la isonomía y la isegoría).

Especialmente, la democracia ateniense distinguía la ley de los decretos obligatorios derivados de la asamblea general. De manera normal, las leyes constituyeron el marco normativo que determinaba el contenido de los decretos promulgados en la asamblea general de ciudadanos. Todas eran parte de la Constitución de la Polis, "del modo de ser de la ciudad". Esta existencia ordenada de una comunidad regida por un código superior establecido y respetado por ella, era garantía de la libertad. Sin embargo, la practicidad era difícil, determinada por la interrogante de que si la ley era la reina absoluta, ¿podía entonces la comunidad política cambiarla?

M. I. Finley considera que los grupos y fracciones lograron en momentos obtener posiciones ventajosas al respecto. En la vida real, la respuesta, principalmente en otras Polis griegas distintas a Atenas, dependía normalmente de los intereses de los respectivos protagonistas; "el pueblo empezó a actuar con su fuerza política, pero a su demanda de mayor participación en el gobierno, se contestó enseguida encareciendo la defensa de la 'santidad de la ley', la intangibilidad de un código que, aunque reconocía el derecho de todo ciudadano a una equitativa administración de justicia, a intervenir en el gobierno, e inclusive al voto y a otras características de la organización social innegablemente nuevas e importantes, sin embargo, reservaba los altos cargos civiles y militares para algunos" (5). Esta circunstancia constreñía al pueblo a exigir respeto a la igualdad de derechos políticos, conduciendo el pueblo en mayoría a la democracia. El ciudadano, como sujeto de derechos y obligaciones jurídico-políticas, procuraba siempre modificar el gobierno en tanto no fuera de la satisfacción común. Estas pugnas presentadas entre ejercicio político y reacción popular, dieron lugar a la 'statis', a la que los hombres recurrían, decía Aristóteles, por un deseo de igualdad. Se infiere entonces la facultad del Demos de procurarse sus instituciones y someter su disciplina a la ley, a la que crea y respeta como único mecanismo regulador y de orden.

En este sentido, destacado fue Clístenes al lograr la Constitución de 507 a. de C.; la más perfecta de todas por su fundamentación democrática, según estableció Aristóteles al estudiarla en su 'Política': la libertad y la justicia son las bases fundamentales de la democracia, porque habiendo más igualdad ante la ley, siendo el Demos el más numeroso y dependiendo la ley del dictamen de la mayoría, esa Constitución es necesariamente una democracia.

La teoría clásica, concebida como la teoría aristotélica de las formas de gobierno puras e impuras, confluye al mundo moderno, como tradición histórica del pensamiento político que recoge la esencia democrática griega.

El interés general y el interés personal dan la pauta para la pureza e impureza de las formas de gobierno, ya sea gobierno de la mayoría, distinguido del gobierno de uno (monarquía) o de pocos (oligarquía). "Aristóteles distingue varias formas de la democracia en su sentido amplio: a) ricos y pobres participan en el gobierno en condiciones de paridad; b) los cargos públicos son asignados con base a un censo; c) son admitidos en los cargos públicos todos los ciudadanos sin distinción; d) sean cuales fueren los derechos políticos, es el Demos el que se considera soberano, creando y sujetándose a la ley" (6).

En resumen, la democracia de la Polis equivalía a la democracia directa. Esa participación real y personal de todos los ciudadanos expresaba una democracia real que gobernaba a sí misma. Pero, por supuesto, "no debemos adoptar la noción de democracia directa (y de autogobierno) demasiado literalmente, presuponiendo con ello que en la antigua ciudad los gobernantes y los gobernados eran idénticos. Ni siquiera Cleón, que era un demagogo avanzado para su época, llegó a sostener que el sistema estaba perfectamente expresado y sólo competía todo el cuerpo del Demos a la Asamblea. El liderazgo existía aun entonces y los funcionarios se escogían por sorteo o por elección para desempeñar ciertas ocupaciones. Sin embargo, dadas las limitaciones e imperfecciones de las cuestiones humanas, la democracia de la antigüedad era sin duda la más cercana aproximación posible a una democracia literal en la que los gobernantes y gobernados trabajan lado a lado y frente a frente" (7).

(6) Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política", P. 495, México, 1988.

(7) Sartori, Giovanni. "Aspectos de la Democracia", P. 259, México, 1965.

b) EN ROMA

Polibio realizó en Roma lo que Aristóteles hizo en Grecia: enaltecer el constitucionalismo de la Polis. Así, desde el punto de vista político, "Roma fue, desde la época primitiva hasta el siglo III d. de C., una Ciudad-Estado" (8). Una 'civitas' en el sentido propio que la antigüedad daba al término, a la manera de la antigua Atenas. Su concepción era por tanto, la de agrupación ciudadana en torno a su espacio terrestre, como núcleo soberano y participante, en determinada medida, en las deliberaciones concernientes a la toma de decisiones sobre cuestiones públicas. Inclusive en la etapa monárquica de Roma, se encuentran en su organización política, órganos de intervención directa, como la asamblea popular. La monarquía romana contaba con un rey vitalicio, un senado compuesto por los patres o seniores (los más viejos entre los jefes de familia patricia) y una asamblea popular integrada por ciudadanos (cabe señalar que de igual modo que en Atenas, la estratificación era indispensable para el establecimiento de la ciudadanía, ya que durante este periodo de realeza, los patricios contaban en exclusiva con la plenitud de derechos civiles y políticos para su participación en dicha asamblea). Estos comicios por curias, se realizaban en la parte del foro denominado comitium, y tenía ingerencia en las deliberaciones atinentes a la familia. Probablemente, sus funciones se extendían, al ser convocada por el rey, para anunciar a los ciudadanos aquellos asuntos públicos de mayor trascendencia en su vida. Sin embargo, el mecanismo de estos comicios no se apegaron a la tradición del sufragio, como en la Polis ateniense se hacía. La unidad del voto era la curia, determinando la mayoría de éstas el resultado del comicio. Inclusive, dentro de la misma curia, se presume que se votaba por cabeza para obtener su expresión.

Los individuos libres que vivían adscritos a la gens, los llamados clientes, que formaban parte de ella, no como miembros, sino como encomendados a su protección; y la plebe (al parecer compuesta de poblaciones conquistadas, refugiados, clientes independientes por la extinción de la gens de su patrón, entre otros), se encontraban desligados de toda participación en el gobierno, y relegados de toda función pública (aunque Tarquino el Antiguo intentara remediar esta desigualdad al tratar de fundar nuevas tribus con plebeyos, infructuosamente).

(8) Arangio Ruiz V. "Historia del Derecho Romano", P. 22, Madrid, España, 1943.

La propia conciencia de clase adquirida por la plebe, procuró una lucha frente a los patricios; acto que constituyó una más de las necesidades políticas y económicas imperantes que impusieron la transformación del sistema político romano. La surgida república adquirió elementos propios que ampliaron las atribuciones públicas y mejoraron los mecanismos de intervención popular.

Polibio, en su estudio sobre los elementos de la República romana, y principalmente sobre su constitucionalismo, hace énfasis en las formas degenerativas de gobierno, expuestas por Aristóteles (la monarquía, la aristocracia y la democracia), para sostener que la Constitución republicana romana contempla una combinación de las formas puras de gobierno para ejercer un contrapeso a las tendencias degenerativas de las mismas. "Las tres formas de gobierno de las cuales he hablado, se encuentran amalgamadas dentro de la Constitución romana, y cada parte tan exactamente calculada y todo tan justiciaramente combinado, que nadie dentro de los mismos romanos podía decir si eran democracia o monarquía" (9). La estructura política de la república así lo hacía parecer: el consulado, como super magistratura militar que absorbía, principalmente, los ejércitos, la actividad de la administración pública y el poder judicial, semejava un régimen monárquico. El senado, aunque con facultades no ejecutivas ni legislativas, fue considerado como la autoridad preminente en cuanto a la dirección política, y semejó una aristocracia. Pero al considerarse los derechos del pueblo y su mecanismo de ejercicio estaban ante una democracia. Sin embargo, si bien son elementos destacables, la tendencia constitucional de la Roma republicana era el equilibrio, no de clases sociales, sino de poderes públicos reales, mediante una adecuada distribución de las funciones públicas.

Polibio, exaltando las virtudes de la Constitución romana, destacó que "la Constitución de un pueblo debe considerarse como la primer causa del éxito o fracaso de toda acción" (10).

El pueblo, en la Constitución, era el órgano republicano con mayores atribuciones públicas, como las electorales, para la elección de cónsules, censores y pretores; legislativas para votar todo tipo de leyes; y judiciales, al decidir, en apelación, sobre sentencias de muerte. Estas funciones fueron ejercidas a través de los comicios por centurias, que nacieron de la

(9) Homo, León. "Las Instituciones Políticas Romanas", P. 193, México, 1953.

(10) Polibio. "Historias", P. 43, Madrid, España, 1982.

reforma serviana y que creó "una nueva división del pueblo de acuerdo con la fortuna, comprendiendo el conjunto de la población. Los plebeyos fueron de este modo llamados a concurrir con los patricios al servicio militar, a pagar impuestos y a participar en la confección de la ley, dentro de las nuevas asambleas: los comicios por centurias, que sustituyeron el voto por razas o curias, por el voto por clase de riquezas" (11).

Esta transición aportó una importante ampliación del cuerpo electoral, y un avance decisivo en la conciencia de la plebe que paulatinamente fue ocupando la organización de los comicios.

Sin embargo, la antítesis entre el patriciado y la plebe, que caracterizó los siglos de la república por la contraposición de intereses, arrojaba generalmente resultados comiciales de corte conservador, por el predominio de centurias de patricios y hombres de negocios (equites). Como cada una emitía solo un voto, la mayoría legal no correspondía a la numérica y se imponían ampliamente los sectores moderados, excluyendo perennemente a los plebeyos de las magistraturas. El episodio culminante de la constante contienda, terminó con la secesión plebeya al Monte Avelino, en 494 a. de C., que proyectó la fundación de una ciudad nueva. La negativa de colaboración con el patriciado, obligó a estos a realizar algunas concesiones en favor de la plebe, protectoras de sus intereses, para evitar así su salida. Surgió el tribunado y la concilia plebis. Los tribunos contaron con facultades de defensa a la plebe con dos atributos: el sacrosanto y el intercessio, contra las eventuales arbitrariedades de los magistrados patricios, bien en lo individual, bien como clase.

Los tribunos adquirieron la costumbre de reunir a la clase plebeya en asambleas, dividida en tribus en el foro, donde se llevaban deliberaciones normativas llamadas 'plebiscitas', con resultados vinculatorios y obligatorios no extendibles más allá de su clase. El patriciado no tuvo participación en la concilia plebis. En 287 a. de C., la Ley Hortensia estableció, de modo definitivo, que todo documento normativo propuesto por los tribunos y votado exclusivamente en la concilia plebis, fueran vinculatorios al patriciado y de obligatoria observación y cumplimiento. Este reconocimiento jurídico desplazó la soberanía legislativa a la concilia plebis, superando la extensión a su propia clase y adquiriendo el carácter general de

(11) Ventura S. Sabino. "Derecho Romano", P. 12, México, 1985.

norma jurídica. Mommsen señala que "en su origen, fue el plebiscito una decisión tomada por la plebe y solo por ella en una asamblea especial. He aquí los principales caracteres que le distinguen:

1.- El presidente de la asamblea que lo vota es ordinariamente un plebeyo, uno de los funcionarios que tienen un cargo plebeyo, un tribuno o un edil del pueblo.

2.- Solo los plebeyos toman parte en la votación.

3.- El plebiscito no es una ley popular (*lex populi*); se hace sólo para la plebe. La asamblea sólo se reúne en consejo (*concilium*), y no en comicios; su decisión no es más que un acuerdo (*scitum*).

4.- La ley necesita dos formalidades; una previa, los auspicios, y otra complementaria, la confirmación del senado. No sucede lo mismo respecto del plebiscito.

5.- Por último, éste no es obligatorio para toda la ciudad; no obliga más que a los plebeyos" (12).

Fue a partir de la Ley Hortensia que los plebiscitos se convirtieron en leyes, la equiparación de *populum* y plebe se consumó y se impuso, en principio, un sólo concepto de ciudadano.

Paralelamente a los comicios por centurias, aparecieron los comicios por tribus. En cuatro circunscripciones, llamadas tribus urbanas, se dividió la ciudad, en las que se distribuyó en clases y centurias a la población. Por tribus se convocaba a comicios y se computaban los votos por cada una de ellas, sin considerar su composición, el origen de los ciudadanos, etc., sino exclusivamente su domicilio. Se convirtieron en los comicios romanos más democráticos y sus atribuciones, no sólo legislativas, sino también electorales, judiciales y de apelación criminal contra sentencias pecuniarias, conforman un criterio de distinción con los plebiscitos, con los cuales solía confundirsele.

La organización política de la civitas, a través de las distintas estructuras de gobierno, ya monárquico o republicano, principalmente, observó siempre una tendencia constitucio-

(12) Mommsen, Teodoro "Historia de Roma", P. 967, Argentina, 1953.

nal de reconocimiento de facultades populares cada vez mayores en importancia; su intervención en asambleas públicas institucionalizadas expresaba de facto y de iure la trascendente existencia de un ejercicio democrático que abarcaba amplias atribuciones, desde legislativas hasta judiciales. Sin embargo, la democracia como forma de gobierno no se manifestó en las estructuras políticas romanas. "Roma, de manera general conoció las diversas formas de gobierno comunes a toda la antigüedad clásica; ha practicado los regímenes de la realeza, la aristocracia, la oligarquía, pero su desarrollo constitucional presenta dos características originales: una laguna, la democracia y una adición, la dictadura militar. La democracia jamás existió en Roma y este hecho capital se explica por razones múltiples. Razón de temperamento primero: conservador y bravamente tradicionalista, el romano desconfiaba de novedades radicales y no profesaba sino un gusto fuertemente limitado por la seducción de los programas o la quimera de las fórmulas. Papel de las circunstancias enseguida. Que la Constitución romana desde el siglo III hasta la víspera de la segunda guerra púnica, marchaba hacia la democracia, la Ley Hortensia de 287 y la reforma de los comicios centuriales de la mitad del siglo, de una parte; la gran influencia política de Flaminio, de la otra, suministran la prueba incontrastable. Pero la ruina del elemento agrario, el nervio mismo del partido democrático, frustró la democracia romana" (13).

Sin embargo, es precisamente su constitucionalismo el que demuestra, tanto en las instituciones que reconoce, como en el desenvolvimiento fáctico de los sectores populares, una amplia tendencia democrática. La organización política de la república observa perfiles que son básicos en la democracia moderna, como la cuidadosa distribución de atribuciones en sus órganos de gobierno, para evitar la acumulación o el ejercicio desmedido o absoluto de la soberanía en uno solo. Es innegable que Roma era mucho menos democrática que las ciudades-estado griegas. Sus magistrados estaban investidos con más atribuciones que los de éstas. Inclusive parece, se crea conciencia popular de la idea de autoridad y poder reconocido. Sin embargo, el cuerpo electoral engrosado deliberando de manera directa en asambleas, y la encomiable función legislativa de ellas surgida, marcaron un perfil democrático definido.

Adicionalmente, el adecuado reconocimiento del poder popular se reflejó en la Constitución de la república, la cual distó de cualquier simplicidad para asumir una estructuración integral y homogénea, con arreglo a las tres formas de gobierno señaladas por Polibio, de tal

(13) Homo, León. Op. Cit. P. 440.

manera que se evitó un desarrollo innecesario de alguna de ellas, que tendiera a producir su desmembramiento. La integración impedía los sobrepesos y la prevalencia, y procuraba una vida equilibrada y sostenida. Así, el consulado tenía un natural freno en el pueblo, con su adecuada participación en el gobierno, a través de los comicios y también, a su vez, por el senado. Esta confirmación de gobierno mixto en la Constitución y la soberanía reconocida en el pueblo, le otorgó a éste un papel amplio y destacado, tanto como mecanismo de control del poder, como órgano de intervención directa con un ámbito de competencia trascendente.

La misma doctrina romana, al considerar al pueblo como fuente y medio de aprobación de la ley, destaca un importante elemento integrante del concepto democracia que trasciende hasta nuestros días: la soberanía popular. Aún hasta tiempos avanzados de la Roma imperial, era sostenido como única fuente verdadera de la ley, al pueblo romano como comunidad política. Si bien, la aplicación de la ley estaba en el seno de las magistraturas competentes, la ley en sí era producto del consenso popular y de su aprobación derivaba la validez de dicha aplicabilidad. Aunque la practicidad determinó una delegación soberana en el emperador, hasta el grado de escucharse: "lo que place al príncipe tiene fuerza de ley", la concepción de la soberanía popular creó raíces en la conciencia del *populum*; la misma ley la contempló expresamente. Algunos pasajes del Digesto o Pandectas contemplaron la soberanía popular. Con Ulpiano, su delegación por virtud de la voluntad común, y con Juliano, la creación del derecho por el pueblo, no solo mediante el sufragio, sino también a través de la costumbre, que de igual manera, le da vida.

De Ulpiano se desprende la afirmación de que, con independencia de la detentación del poder soberano legislativo, la fuente originaria del mismo radica en el pueblo, dando paso a los conceptos de titularidad y ejercicio del poder; división que permitió la subsistencia de la esencia democrática en la historia.

De este pasaje surgieron tendencias de pensamiento que tuvieron distintas manifestaciones: este pasaje era considerado "una transferencia definitiva, y por lo tanto, no sólo del ejercicio, sino también de la titularidad (una verdadera *translatio imperii*), o bien una concepción temporaria y por principio revocable, con la consecuencia de que la titularidad del poder habría permanecido en el pueblo y al príncipe se le habría confiado solamente el

ejercicio mismo (una pura y simple *concessio imperii*). Entre los antiguos glosadores los más conocidos partidarios de la tesis de la '*concessio*' son Azzone, según el cual el pueblo jamás ha abdicado totalmente de su propio poder, ya que después de haberlo transferido en algunas ocasiones, lo ha revocado; y Ugolino que afirma claramente que el pueblo jamás ha transferido el poder al emperador de manera tal que no conservara algún vestigio suyo consigo, porque también instituyó al emperador como '*procurator*' suyo" (14).

El pueblo soberano fuente de la ley, es otra idea más en la integración de la concepción democrática, que ha de ser considerada en su evolución histórica.

(Transición Medieval):

Precisamente, la concepción del pueblo soberano trascendió al medioevo y confluye en el estudio de la evolución democrática, como tradición romano medieval de la soberanía popular.

En una de las obras políticas más importantes del alto medioevo, el '*Defensor Pacis*' de Marsilio de Padua, de 1324, se defendió el principio de la soberanía popular en su aplicación en la "*ley humana*", que es "*el mandato de todo el cuerpo de ciudadanos, o de su parte de más valor, que surge de la deliberación de quienes están autorizados para hacer ley*" (15).

Derivado de la concepción de ley humana, cabe entonces determinar quién es el '*legislador*' de la misma. "*El legislador o causa eficiente primera y verdadera de la ley es el pueblo o la totalidad de los ciudadanos (civium universitatem) o la parte de más valor (valentio rem partem) de aquél, que manda y decide por elección o voluntad propia en una reunión general de los ciudadanos*" (16).

Se manifestó abiertamente el principio de la radicación originaria de la soberanía en el pueblo, como única fuente de ley y del cual deriva todo poder ejecutivo con ejercicio '*limitado*' del gobierno, por las leyes. De esta manera, el legislador asumió una posición superior al ejecutivo, al que delimita, corrige o depone. Surgían de aquél los lineamientos legales que determinaban las acciones a las cuales se sometía el conjunto de ciudadanos mismo, para lograr el control ordenado de la vida del Estado. El pueblo creaba su propia ley con el objeto

(14) Bobbio, Norberto. Op. Cit. P. 496.

(15) Sabine, George. Op. Cit. P. 222.

(16) *Ibidem* P.223.

de que todo órgano o autoridad del Estado, se concibiera como acto derivado de la voluntad popular y efectuara el ejercicio de las atribuciones por ella encomendadas, en su nombre.

En este contexto, el gobierno ejecutivo y judicial, estaba determinado y controlado por el cuerpo de ciudadanos, y su desempeño derivaba en todos los casos del acto legislativo popular, en pro de velar por el bien del conjunto mismo. La insatisfacción facultaba al soberano popular a destituir al órgano del Estado de que se tratara, por virtud de la misma facultad con que lo eligió; es decir, que siendo el soberano la causa primera y ejecutiva, el segundo es sólo instrumento para actuar por una autoridad por aquél atribuida.

En el Estado, sin embargo, destacaban el legislativo y el ejecutivo como órganos mayores; el primero perteneciente al pueblo en exclusiva y el segundo, nacido del primero por virtud de una delegación de atribuciones bajo un mandato revocable (poder derivado a un órgano constituido por el soberano).

La evolución del concepto de soberanía popular en la etapa romano-medieval, constituye un elemento importante en las teorías políticas, para su desarrollo en el siglo XVII y XVIII; y determinante en la concepción de la democracia del Estado Moderno y del mundo actual.

II. EN EL ESTADO MODERNO

La democracia moderna encontró afirmación principalmente en los procesos limitadores del poder absoluto monárquico, para dar lugar a instituciones parlamentarias dotadas de la voluntad popular, (sin embargo, el impulso democrático se vislumbró también, aunque con menos fuerza, durante etapas de la Edad Media, principalmente durante la Reforma, con la secularización de la Iglesia Protestante). No obstante, la democracia solamente encontró elementos conformadores durante el surgimiento del Estado Moderno, y se manifestó con cohesión hasta el siglo XIX, en Europa y América, principalmente, como efecto de la Revolución Francesa, sobre el Estado-Nación absolutista de los siglos XVI y XVII.

Es de la Edad Media, primordialmente de la teología política cristiana, que el Estado Moderno asumió conceptos para su fundamentación, entre ellos el de soberanía, como elemento indispensable en el Estado, y la juridicidad para dar paso a un constitucionalismo

moderno propio. La poliarquía caracterizó el orden feudal con diversidad de poderes políticos sectorizados que retrasaron el surgimiento de un poder político supremo de encauce, para sobreponerse a las pugnas de los intereses parcializados. La Iglesia, las corporaciones, estamentos, fueros de ley, señores feudales, etc, constituyeron factores reales de poder en disenso, que impedían el nacimiento del Estado propiamente dicho. El fraccionismo arraigado que originaba una organización social estática, mantenía dispersos los elementos integrantes del orden medieval, que producía limitaciones que reducían una eficacia administrativa indispensable, por el aumento del ritmo de vida de la época. La necesidad de un esfuerzo político centralizador dió origen a un Estado Absolutista, que procuraba la unificación del poder, la administración y el cuerpo militar, a lo que sumó la secularización. De aquel sistema policéntrico y complejo de señoríos feudales se llegó a este Estado territorial centralizado y unitario por la racionalización del poder. El monarca se erigió en representante popular y transformó la heterogeneidad de las voluntades dispersas en un pueblo que se constituyó con voluntad homogénea alrededor de la figura del representante político. El proceso tuvo la dirección de integración y reunificación del poder en la persona del monarca, apoyado por un aparato administrativo funcional. Las bases del nuevo Estado fueron el poder unitario y centralizado, totalitario y absoluto. Sin embargo, originariamente el absolutismo monárquico supuso un avance positivo en la unificación política (Estado Nacional) y en las instituciones políticas.

"En un principio el monarca absoluto fue un señor de señores feudales. En los preliminares del capitalismo y fin del feudalismo la monarquía es hereditaria, con un derecho dinástico, con una curia real y poderes plenos no divididos. El Estado Moderno adviene con una figura suprema que personifica al Estado con un carácter hereditario, no colectivo. Hay derecho dinástico de normas fijas, negación de lo que va a ser después fundamento de la Constitución, con una curia real, antecedentes del sistema parlamentario" (17).

La monarquía absoluta, en su nacimiento, derrocó el constitucionalismo feudal y terminó con la autoridad jurídica de la Iglesia. La supeditación a un orden jurídico preestablecido que no se pudiera modificar, reemplazar o suprimir, no existía más. La ley era producto del mismo absolutismo: buscó su basamento en el mismo pensamiento teológico-filosófico

de la Edad Media, con la justificación de que el monarca recibía su investidura y poder de Dios (Omnis Potestas a Deo. Derecho Divino).

El medioevo procuró su desenvolvimiento en un profundo reconocimiento y respeto a la ley. Por ello, se percibe un constitucionalismo, no reducido en exclusiva a la separación de poderes, sino también apegado al principio de la limitación gubernamental y a la primacía de la función judicial. La conciencia creada a partir de estos principios consolidaban una experiencia jurídica digna de retomarse en tiempos modernos. Sin embargo, el comportamiento del rey había de estar determinado por su respeto a la ley. Juan de Salisbury, en el siglo XII, escribió en el Policraticus: "Entre un tirano y un príncipe existe esta única o mejor dicho esencial diferencia: que éste obedece a la ley, y según su orden gobierna al pueblo" (18).

Y el Estado Moderno consideró, entre otras, la idea de la soberanía popular y la juridicidad de la Edad Media, como elementos fundamentales para su confección.

La monarquía absoluta brindó fundamentalmente la separación entre la Iglesia y el Estado, una unificación traducida en un solo supremo poder político y un sistema parlamentario proveniente de la curia real. Se constituyó como forma de gobierno, que obedeció a una estructura social y a una forma de Estado.

Surge el Estado Democrático Moderno, derivado de los ideales de la civilización occidental profundamente afectados por los cambios originados por el Renacimiento, la Reforma Protestante y la expansión de los grandes descubrimientos (s. XVI y XVII), que produjeron el Estado Nacional, Absolutista y Secularizado, que sufrió los embates de los ideales de la Revolución Francesa, esencialmente.

Diversos elementos confluyen como fundamentos del nuevo Estado, y la democracia como gobierno del pueblo requiere de factores que le permitan compatibilidad con el perfil peculiar del Estado Moderno, separada de los presupuestos antiguos que la hicieron posible como tal. El arquetipo comunitario político de la Atenas antigua es desplazado ante la extensión geográfica, demográfica, y complejidad estructural y funcional de los Estados-Nación.

(18) Bobbio, Norberto. Op. Cit. P. 398.

Durante la etapa de transición del medioevo a la fincación del Estado Moderno de corte democrático, la democracia rescató elementos de apoyo para consolidarse con un nuevo aspecto. Entre los principales destacan: la idea de soberanía, la cual se conserva por la tradición romano-medieval, y se desarrolla para posibilitar la existencia y justificar la validez de la democracia, a pesar de tantos siglos de fuerte movilidad política y social. La representación política, por otro lado, constituye el elemento que separa las construcciones de la democracia directa, con la modernidad, pero le atrae practicidad y continuidad a la democracia como gobierno popular, y la hace susceptible a través de su mecanismo de delegación. Asimismo, la exigencia de un límite real al ejercicio del gobierno, reconocido en la ley y respetado por su supremacía, permite recoger la juridicidad medieval para dar paso a un constitucionalismo moderno de delimitación, estabilizador y confirmativo de las instituciones de la nueva sociedad.

Por supuesto, los diversos fundamentos modernos, algunos en principio antagónicos con la democracia en sí, fueron procurando un amalgamamiento con los gobiernos populares, hasta lograr una cohesión y conciliación. (Sin embargo, sólo se atenderá a los elementos antedichos, como ideas que conservaron viva la idea democrática durante la transición).

Dentro del proceso de limitación del poder gubernamental, la decantación gradual de derechos, que propició la aparición gradual de libertades en Inglaterra, y del parlamento mismo, representaron mecanismos antiabsolutistas, desde el siglo XIII, con la Carta Magna Inglesa. Incluso, a raíz del conflicto monarca-parlamento surgido con la ascensión de los Estuardo a la corona, se intensificaron las medidas para mantener en la ley, las restricciones consuetudinarias de la monarquía, como se manifestó en el Estatuto de Tallagio don Concedendo de 1628, que contemplaba que "ni el rey ni sus herederos impondrían contribuciones ni cobrarían subsidio en este reino sin el consentimiento y aprobación de los arzobispos, obispos, condes, barones, caballeros, diputados y otros individuos de la Cámara de los comunes de este reino, y que por la autoridad del Parlamento convocado en el veinticinco año del reinado de Eduardo III, se declaró y acordó que desde entonces nadie podía ser compelido contra su voluntad a prestar dinero al rey, por ser esto contrario a la razón y a las libertades del país; y estando establecido por otras leyes de este reino que a nadie podrá

imponerse contribución alguna con el nombre de don gratuito u otro semejante, gracias a tales estatutos y otras buenas leyes del reino, vuestros súbditos han heredado la facultad de no contribuir a ningún impuesto, subsidio o donativo alguno sin que el Parlamento le haya dado su aprobación" (19).

La limitación de los poderes absolutos y el fin del Derecho Divino se presentaron con definitividad en Inglaterra, con la caída de la corona de Carlos I, quien pretendió reivindicar fueros reales que se encontraban ya en manos del Parlamento, por virtud del derecho consuetudinario inglés. Y fue la Declaración de Derechos de 1689, la que dió lugar a una etapa constitucional de la monarquía: "Primero.- Es ilegal la facultad que se atribuye la autoridad real para suspender las leyes o su cumplimiento. Octavo.- Deben ser libres las elecciones de los individuos del Parlamento; y Décimo Tercero.- Es indispensable convocar con frecuencia a los parlamentos, para satisfacer los agravios, así como para corregir, afirmar y confirmar las leyes" (20).

Se consolidó entonces una conciencia popular antiabsolutista basada en la limitación del ejercicio de la autoridad, el respeto al derecho del pueblo inglés, la institución parlamentaria, y el puente del acopio del poder en una sola persona a una distribución de competencias delegadas por la representación política.

Este principio de la representación encontró en cierta medida a un gran teórico en Locke, quien además se constituyó como un forjador del pensamiento democrático moderno por su estudio sobre la sociedad y lo fundamental de su conservación. Junto con Hobbes y Rousseau forma parte de los contractualistas, quienes establecen lineamientos para el desarrollo de la teoría de la soberanía popular realizada por Rousseau, con la cual ingresó en la tradición del moderno pensamiento democrático. Este contractualismo atribuye el origen de la sociedad y el fundamento del poder político a un acuerdo entre los individuos (contrato), que pone fin a un estado de naturaleza y da inicio a un estado político social. Y en tanto sus expresiones representan bases para la nueva democracia, soberanía popular y contractualismo se conectan estrechamente en dos puntos importantes: "el populus, concebido como universitas civium, es en su origen el producto de un acuerdo (el llamado pactum societatis); una vez constituido el pueblo, la institución del gobierno, sean cuales fueren las

(19) Sánchez Viamonte, Carlos. "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal", P. 382, Argentina, 1958.

(20) Ibidem. P. 402.

modalidades de la transmisión del poder, total o parcial, definitiva o temporal, irrevocable o revocable, se produce en la forma propia del contrato (el llamado *pactum subiectio-nis*)" (21).

Para Hobbes, el pacto social solo aparece como escape a la destrucción inevitable originada por la lucha humana en su estado de naturaleza, cuya negación de sociabilidad hace a los seres instrumentos rapaces al servicio de su exclusivo interés. El acuerdo convertirá a los hombres en sociedad política, dando origen a un ente ajeno al pacto que sustituirá la voluntad de todos y la representará, creándose un poder soberano (absoluto), porque de no ser así, la soberanía no sería tal. Y de este modo debe ser para evitar su división, a riesgo de destruirlo. Esta concepción absolutista de Hobbes, obedece a la división de poder derivada de la contienda entre el rey y el parlamento en Inglaterra que dió origen a la guerra civil y la consecuente disolución de aquel Estado. Sin embargo, esta soberanía solamente es atribuible al Estado, como único ente capaz de velar por la propiedad privada, excluyendo su tutela a las relaciones privadas. Sólo el Estado puede garantizar con su fuerza, que es superior a la de todos los individuos juntos, la existencia de la propiedad privada. De este poder absoluto del Estado, se desprende la negación hobbesiana a una distinción entre formas buenas y malas de gobierno, ya que el criterio de distinción desaparece, puesto que hablar de mal 'soberano' implica el abuso del poder que se le ha confiado, ¿pero tiene sentido hablar de abuso de poder donde existe un poder ilimitado por ser soberano?. Donde el poder es ilimitado, el concepto mismo de abuso se vuelve contradictorio. Hobbes esboza así un perfil del poder soberano, pero que traslada sólo al Estado, convirtiéndolo en absoluto.

En Locke el contrato no crea un absolutismo, sino que pretende precisamente limitar el ejercicio del gobierno por respeto a facultades previas y superiores al mismo Estado, a través de un poder legislativo para la conservación de la sociedad. Los valores fundamentales del hombre, como su vida, su libertad y la propiedad, solo encuentran garantía y respeto en el 'acuerdo', porque aun cuando el hombre en estado de naturaleza es libre y señor absoluto de su persona y posesiones, se encuentra ciertamente expuesto a la invasión de otro hombre. Esta condición está llena de temores. Sólo se subsana con la reunión para compo-

(21) Bobbio, Norberto. Op. Cit. P. 497.

ner un cuerpo destinado a la conservación mutua de sus vidas, de su libertad y de sus bienes, que en conjunto, según Locke, se llama propiedad. Esta sociedad surgida es distinta del Estado, es natural a los hombres quienes reconocen de manera natural un orden de derechos y obligaciones para todos. Es una sociedad igualitaria donde todos tienen igual derecho y que requiere de un gobierno que la resguarde y proteja. El gobierno se funda en el consentimiento, que implica el sometimiento individual a la decisión de la mayoría sin mayor temor, puesto que la sensatez y la razón de la mayoría, impedirá su devenir en tiranía.

El poder legislativo tiende a la protección de lo social de todo poder despótico. El pueblo es el único que puede establecer la forma de Estado, y hacer que el poder legislativo resida en las personas que elija, en la forma que establezca y cuando lo deseé. Gozar de la propiedad (el valor compuesto más alto de Locke) con seguridad y descanso, depende del establecimiento de las leyes y del legislativo de la sociedad, el cual, así como los fundamentos de la naturaleza, tiende a la conservación del bien público. Así, la concepción del gobierno necesario implica condiciones sociales que son naturalmente democráticas: una sociedad activa que confía en sí misma y que es capaz de imponer los límites necesarios a cualquier gobierno.

El pensamiento de Locke sentó supuestos adoptados como principios en la Declaración de Derechos de Virginia, del siglo XVIII :

" I. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes de los que, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden privar por ningún pacto a su posteridad; a saber, el goce de la vida y la libertad junto con los medios de adquirir y poseer propiedad y de buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.

II. Que todo poder reside en el pueblo y en consecuencia deriva de él; que los magistrados son sus fideicomisarios y servidores y responsables en todo momento ante él.

III. Que el gobierno ha sido, o debe ser, instituido en beneficio común, para la protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad; que de todas las diversas formas de gobierno es mejor aquella que sea capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y

esté más segura contra el peligro de la mala administración; y que cuando se encuentre que un gobierno es inadecuado o contrario a estos propósitos, la mayoría de la comunidad tiene un derecho indudable, inalienable e imprescriptible a reformarlo, alterarlo o abolirlo, del modo que se juzgue más conducente al beneficio común".

Inclusive la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, publicada por la Asamblea Nacional, durante la Revolución Francesa, asume los mismos principios que la de Virginia:

"I. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

II. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

Pero a partir del artículo tercero, los principios de Locke dan lugar a un concepto nuevo y trascendente:

"III. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer ninguna especie de autoridad que no emane expresamente de ella.

VI. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir, personalmente o por medio de sus representantes a su formación".

El reconocimiento legal de la existencia de una voluntad suprema, deriva de Rousseau (aun cuando en sus efectos prácticos haya sufrido una interpretación tergiversada a la de su concepción). Sin embargo, la teoría principal de la soberanía nacional deriva precisamente de él. Con 'El Contrato Social' se inicia su teoría al insistir que la voluntad general no es la voluntad de todos, demostrando que su propuesta no es basar la autoridad del gobierno en el mero consentimiento. La fórmula inicial: "El hombre ha nacido libre y sin embargo vive en todas partes entre cadenas...¿Cómo ha operado esta transformación? Lo ignoro. ¿Qué puede imprimirle el sello de legitimidad? Creo poder resolver esta cuestión...Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de

cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes" (22). Se crea así una entidad nueva, un ser común con espíritu propio, con una voluntad sui generis denominada voluntad general, que constituye el principio activo, inteligente y ético que da vida a la comunidad y crea a la sociedad y al Estado, como sus propios instrumentos. No permite posibilidad de contradicción entre la felicidad individual y el bien que se propone la voluntad general, sin ser ésta la suma de las voluntades individuales de los miembros de la comunidad. No es la voluntad de todos, porque ésta es finalmente una suma de intereses particulares. La voluntad general es apartidaria, es sólo interés público amalgamado al todo político. Los actos de los hombres están regidos por la finalidad en común, que no es la finalidad de cada uno elevada a lo social, sino la finalidad de un cuerpo colectivo determinada por las necesidades de una sociedad, aunque no coincida con algunos de los intereses individuales. El pacto los une en busca de esa finalidad y sus deliberaciones se encaminan a descubrir, no lo que ellos quieren, sino lo que exige esa finalidad; porque en ella creen y la pretenden por la acción común. La procuración en ese sentido es el fin en sí; no es producto de la asociación, sino de la finalidad misma.

Se contrasta así el concepto de comunidad con el individualismo en suma de Locke, lo que le otorga a Rousseau un perfil social al que se acudiría para legitimar las tendencias democráticas modernas. Se produce el tránsito entre hombre natural y ciudadano, para concederle a este último una libertad civil.

La ley es expresión de la voluntad general y el gobierno pasa a la categoría de su 'comisario'.

La soberanía es absoluta, inalienable e indivisible, no admite limitaciones, sino aquellas que ella misma se impone. Por lo mismo, el pueblo es libre de cambiar su Constitución política y remover los funcionarios que existen. Este poder absoluto no se confía a persona alguna u órgano, sino a la voluntad general. Es tan absolutista como Hobbes, sólo que deposita la soberanía (absoluta) en el pueblo y no en el Estado. "No siendo la soberanía sino ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse ni dividirse y el soberano, que no

(22) Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social", P. 5, México, 1984.

es más que un ser colectivo, no puede representarse sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad" (23).

Sin embargo, a pesar del perfil social de Rousseau, se manifiesta como un claro crítico a la facticidad democrática, estableciendo que : "si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres" (24). El fundamento: la imposibilidad de ejercicio directo del gobierno por parte del pueblo, debido a los factores determinantes de la modernidad, y la inalienabilidad e indivisibilidad de la soberanía popular que la hace indelegable. La voluntad popular no puede expresarse por representantes.

La inadmisión de la representatividad ensimisma la expresión práctica de la voluntad general roussoniana en fórmulas antiguas, obsoletas e impracticables, que han sido superadas por las exigencias de la época moderna.

Por ello, surge con gran fuerza el principio de la representación política. La misma época con su Estado-Nación se convierte en el soporte institucional que conjuga a la soberanía nacional con el sistema representativo. El criterio de la soberanía se constituye en el medio para hacer compatible el régimen democrático con el principio de la representación.

Se radicó la soberanía en el pueblo como fuente originaria de todo poder público, y su ejercicio implica entonces un "autogobierno", el cual se dota del mecanismo de la representación para permitirse, surgiendo así la 'democracia representativa'. De este modo, las deliberaciones colectivas no son tomadas directamente por quienes conforman el cuerpo colectivo, sino por personas por aquél elegidas para este fin, a través del sufragio. Se da lugar a un Estado Representativo (no Estado Parlamentario), en que se consolidan la democracia y la representación para sí mismos.

La Revolución Francesa se fundamentó grandemente en los teóricos Locke y Rousseau, y del mismo modo los manifiesta en su resultado. Convergen elementos antiguos y renovadores que arrojan al escenario moderno el tinglado del nuevo orden. Los conceptos de soberanía, división de poderes, constitucionalismo, respeto a los derechos del hombre, democracia indirecta (representación política), separación entre Iglesia y Estado, el Estado co-

(23) Ibidem. P. 33.

(24) Ibid. P. 88.

mo sujeto de relación internacional, la exaltación de la libertad individual derivada del iusnaturalismo, y fraternidad, libertad e igualdad; son en gran medida elementos que determinan un nuevo contenido y trayectoria de la concepción democrática moderna, y su evolución al mundo de hoy.

"Este Estado-Nación dispone de un poder público centralizado en aras de la libertad del hombre y de su igualdad ante la ley, garantizadas por las Constituciones Políticas Modernas" (25).

Se exagera el respeto de la libertad individual. El hombre es libre para hacer todo cuanto le permite la ley. Esta exaltación dió auge a la empresa privada, enclavada en la economía capitalista, y sobre a la que el Estado no le correspondía sino el 'laissez-faire, laissez-passer'. La idea de propiedad como valor más alto (Locke), representó en gran medida una fuerza catalizadora a la inconformidad que sacudía a todos los sectores de la burguesía progresista. Con la Revolución Francesa, se presenta una acometida burguesa en gran escala; se manifiesta como nueva clase social contra el viejo y caduco estamento de la aristocracia, sobrepasado por un auge económico y comercial que invadía ya el espíritu de la época. El modelo burgués de vida originó una bifurcación, a distintas materias, de la filosofía liberal. El liberalismo constituyó en principio, desencanto y absorción para la idea de democracia, la cual encontró un híbrido y confuso horizonte en la Revolución Francesa.

El liberalismo político se consolidó como una ideología en pro de la libertad individual, de la defensa jurídica y del Estado constitucional (aunque suele confundirse con la teoría del libre comercio o con la ley de la supervivencia del más apto). Sin embargo, este Estado Constitucional nació como un Estado Mínimo instituido para sostener una libertad contra los alcances del gobierno. El surgimiento del liberalismo pugnó con los ideales democráticos, ya que la burguesía imperante accedía a los derechos políticos, desprotegiendo a la gran mayoría. La nueva libertad no podía permitirse límites impuestos por las grandes demandas populares. El liberalismo y la democracia se instauraron como antagónicos. El primero en defensa de la libertad y el segundo de la igualdad. Se fundan en una lógica básica distinta, aunque la convergencia matizada está vigente. Dentro del ámbito liberal, la igualdad no está descartada, pero pretende fomentar a las cuestiones cualitativas y no a las

(25) Arnaiz A., Aurora. "Estructura del Estado", P. 48, México, 1979.

numéricas, y por ello, desea apoyar no a la democracia sino a una aristocracia. En la democracia, la idea de igualdad se vuelve neutralizadora de todo proceso de diferenciación liberal, ya que tiende a invalidar los esfuerzos de la libertad, que llevan siempre a resultados diversos, produciendo necesariamente una desigualdad entre los hombres. Por ello, la democracia pretende utilizar esa libertad pero para conseguir la igualdad que propugna.

Así, la democracia tiende con la igualdad a una afectación de tipo horizontal y busca una cohesión social que armonice en cuanto a la actuación a partir de una igualación en los individuos; esta igualdad pues, se compenetra en lo social. El liberalismo, en cambio, pretende actuaciones verticales ascendentes que consoliden resultados de acuerdo con las aptitudes individuales y los límites que la ley impone, dirigiéndose primordialmente a la persona. De esta manera, la primera tiende a imponer el poder público en el Estado mismo y su distribución, para actuar siempre en satisfacción de las demandas sociales (bienestar público) por parte del Estado, como ente posibilitado para el efecto; en cambio, el segundo actúa en el sentido de imponer límites al poder del Estado y menguar su intervencionismo.

De este modo, la actuación democrática trabaja para resolver los problemas de igualdad, de cohesión social y de obtención de mecanismos estatales para la consecución del bienestar común. El liberalismo se ocupa de la forma de Estado Constitucional para legitimar su actuación, y no tanto del contenido que ha de adoptar el mismo; de la libertad individual de iniciativa y de la forma política del actuar social.

El fundamento mismo del liberalismo, la libertad, es ahora un valor en el que la democracia se fundó en la antigüedad, y con el que en principio ahora pugna. Y es que el sentido mismo del concepto cambió. La nueva libertad se radica en la emancipación del individuo respecto de la sociedad; no hay subordinación de la vida privada a la vida pública, y se advierte la necesidad de hacerse representar, para separar el disfrute de la vida particular de la pública. Las instituciones consagradas para garantizar los goces privados, son expresión fiel de la libertad; es lo que ella procura. El contenido del concepto en la antigüedad y en el mundo moderno se ha polarizado. El ejercicio de los derechos políticos, separados de los intereses privados, requiere de nuevas fórmulas de manifestación.

Ahora bien, la evolución misma del liberalismo produce la extensión de los derechos individuales al campo común, pretendiéndose una libertad para todos, que como todo orgá-

nico pudiera gobernarse a sí mismo. Esta transición se cubre de una fuerte manifestación del acento colectivo, del elemento social en la vida política sobre lo individual. El organicismo social, junto con la extensión industrial, daba lugar a la aparición de mayores capitalistas y uniones de trabajadores que invadían el medio político de asociaciones, las cuales mermaban lentamente la fuerza de toda acción individual aislada. Poco a poco, la relación liberal del individuo frente al Estado era trastocada por el fuerte influjo de reconocer que lo social determina su movilidad interna, a través de la acción individual, y que no es ésta la que conforma lo social. Consecuentemente, toda acción surge de la sociedad, la cual actúa mediante sus elementos conformadores: los individuos.

Se abre así un nuevo canal de actuación, donde surge una tendencia conciliatoria: una democracia de hombres libres e iguales, actuando con un sentimiento de autonomía, con un espíritu de asociación y cooperación espontánea, en donde se posibilita una participación política enfocada a lo colectivo, guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo.

Esta transición, logró una coincidencia en la concepción formal del Estado, en el ideal democrático y en el liberal. "La extensión democrática de los principios liberales ha tenido su complemento práctico en la concesión de los derechos políticos a todos los ciudadanos y en la participación en el Estado de las clases más modestas de la sociedad. La asimilación ha podido efectuarse sin modificar esencialmente la estructura política y jurídica de las instituciones liberales, confirmando así la unidad de los principios" (26).

La Revolución Industrial, por otra parte, originó con el gran progreso técnico, la necesidad de una organización política que actuara en el control del nuevo ritmo, el cual sobrepasaba la regulación de la interdependencia humana, lo cual creaba un sentido general de frustración y premura. El resultado: una reacción contra el mismo proceso de industrialización, encabezada por un movimiento de trabajadores. Esta nueva concepción revolucionaria de 1848, en una de sus manifestaciones, "deseaba efectuar una redistribución violenta de los valores y de los bienes sociales y sustraer a los individuos todos sus derechos para entregarlos a la colectividad" (27). Aparece entonces el socialismo.

(26) Ruggiero, Guido de. "El Liberalismo, la Democracia y el Socialismo", P. 4, México, 1988.

(27) Loc. Cit.

La convergencia de la democracia y el liberalismo produce una democracia completamente distinta a la concepción antigua, y retomada por Rousseau, adoptando un nuevo sentido, ante la aparición del socialismo, como una de las doctrinas políticas predominantes.

La democracia, al igual que con el liberalismo, aparece con el socialismo como un elemento determinante de éste, aunque no conformador. Toqueville señaló: "Democracia y socialismo sólo están ligados por la palabra igualdad, pero hay que hacer notar la diferencia: la democracia quiere igualdad en la libertad y el socialismo quiere igualdad en la pobreza y la esclavitud", asignándole así la parte no liberal de la democracia al socialismo, es decir, la igualdad anti liberal; y la parte basada en la armonía entre igualdad y libertad al liberalismo.

De esta manera, socialismo y liberalismo en sí difieren en el proceso para democratizar al Estado. Pugna el socialismo con un sistema representativo como mecanismo único de correlación entre bases populares y decisiones gubernamentales, buscando "la continuación de algunos temas de la democracia directa, y la demanda de que la participación popular se extienda de los órganos de decisión política a los de decisión económica, con nuevos órganos de control ("concejos obreros"), para pasar del autogobierno a la autogestión" (28), mediante un trabajo de organización y de educación de las masas democráticas.

Marx estableció algunos lineamientos de la nueva idea democrática que profesaba, partiendo de una democracia de concejos contra una democracia representativa, donde la primera se distingue de la segunda por las siguientes directrices:

"1.- Mientras que el régimen representativo está basado en la distinción entre poder legislativo y el ejecutivo, el nuevo estado de la Comuna debe ser 'no un organismo parlamentario, sino de trabajo, ejecutivo y legislativo al mismo tiempo'.

2.- Mientras que el régimen parlamentario injertado en el tronco de los viejos estados absolutos ha dejado sobrevivir junto a sí órganos no representativos y relativamente autónomos, que desarrollados con anterioridad a la institución de los parlamentos continúan constituyendo una parte esencial del aparato estatal; como el ejército, la magistratura y la burocracia, la Comuna extiende el sistema electoral a todas las ramas del estado.

3.- Mientras que la representación nacional característica del sistema representativo se distingue del veto del mandato imperativo, cuya consecuencia es la irrevocabilidad del cargo por todo el tiempo de la legislatura, la Comuna está compuesta por concejales municipales elegidos por sufragio universal en los distintos distritos de París, responsables y revocables en cualquier momento.

4.- Mientras que el sistema parlamentario no ha logrado destruir la centralización política y administrativa de los viejos estados sino que más bien la ha confirmado a través de la institución de un parlamento nacional, el nuevo estado tendría que descentralizar al máximo sus propias funciones en "comunidades rurales", que habrían de enviar sus representantes a una asamblea nacional a la que dejarían pocas pero importantes funciones cumplidas por funcionarios comunales" (29).

Dentro del pensamiento socialista, esta democracia como "autogobierno de los productores", fue una de las primeras posibilidades manifestadas para lograr un adecuado proceso democratizador. Sin embargo, otros procedimientos se vislumbran en el mismo "Manifiesto del Partido Comunista": la democracia constituye el último paso de la lucha de clases, con un gobierno del pueblo basado en el sufragio universal, legislación acordada de forma directa, milicia del pueblo, etc.; lograda a través de una revolución obrera que habría de elevar al proletariado a clase dominante y así convertir la democracia en su forma de vida. Esta destrucción del modo capitalista de producción, produce la síntesis del proceso dialéctico: la democracia, la cual se caracterizaría por la ausencia de poderes opresores, pues la propiedad privada que originó la lucha de clases habría sido abolida. Mediante la dictadura del proletariado, se pretendía justificar la edificación de una sociedad con ausencia de cualquier carácter burgués esclavista, preparándose la extinción misma del Estado. "Así el Estado no ha desaparecido, el poder político se mantiene y con él los mecanismos de coacción inherentes a su ejercicio. Solo que, este es el hecho esencial que va a dar a la fórmula democrática un sentido enteramente nuevo, este Estado que sucede a la revolución es el Estado de una sociedad homogénea; sigue siendo una superestructura, pero esta vez, en armonía con la infraestructura. Entonces la democracia puede realizarse de otra forma que con los rasgos de esa impostura que le dan las sociedades burguesas" (30).

(29) Loc. Cit.

(30) Bourdeau, George. "Tratado de Ciencia Política". P.81, Argentina, 1962.

Esta democracia gobernante, no parte pues, sino de la misma soberanía radicada en el pueblo, la cual lo faculta para ejercer el gobierno sin representantes. De esta manera, después de creada la organización centralizada con amplio poder para lograr la transición a una fase superior, el Estado desaparecería y así la democracia misma se extinguiría, debido a que los hombres, una vez librados de la opresión capitalista, se habituarían a las reglas esenciales de convivencia.

III. EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

Al siglo XX convergen la democracia liberal y la socialdemocracia como las tendencias más significativas. Los países han adoptado en general una u otra. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, resurge con mayor énfasis un liberalismo que reaviva la pugna con la democracia en sí y más abiertamente con el socialismo.

La democracia actual se enfrenta a un gran reto ante la nueva acometida liberal y a un elitismo gobernante que se despega cada vez más de la base popular sustentadora.

La incompatibilidad del liberalismo y la democracia se tonifica, toda vez que la democracia fue llevada a una democracia de masas, producto de los partidos de masas, creando un Estado Benefactor abusado por las amplias demandas de la base, y su creciente intervencionismo.

Este constante avance democrático, ha fincado un proceso de obstaculización al desarrollo propio del sistema capitalista. En tanto éste busca cada vez mayor ampliación de sus márgenes de ganancia, los órganos del Estado tienden a robustecer su poder (y su estancia en él como élite detentadora), legitimados por un apoyo de la base, en tanto más demandas populares cubre.

Las líneas han adoptado un claro sentido antagónico. "Para los neoliberales la democracia es ingobernable no sólo desde la parte de los gobernados por el sobrecargo de las demandas, sino también desde la parte de los gobernantes, porque estos no pueden dejar de satisfacer al mayor número para mejorar su empresa (el partido)" (31).

(31) Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", P. 99, México, 1989.

Esta tendencia pues, incide en el terreno de la colectividad en sí como conjunto sostenido por la asistencia del Estado, abarcando al socialismo como claro colectivista y por tanto a la democracia en sí en tanto social, poniendo en riesgo tanto a ésta, como al socialismo y consecuentemente al Estado Asistencial. "El neoliberalismo acusa al Estado Benefactor no solamente de violar el principio del Estado Mínimo, sino también de haber creado un Estado que ya no logra desarrollar su propia función, que es la de gobernar (Estado Débil)" (32).

Por otra parte, la crisis democrática se robustece con la utilización del sufragio universal como simple medio de manutención de posiciones detentadas por intereses de sector.

Las actuales sociedades dispersas han dado lugar a un fuerte pluralismo representativo, que provoca esas deliberaciones sobre intereses sectorizados, desprotegiendo a la Nación como interés único y común. Los detentadores del poder han revelado una persistencia de las oligarquías como derivación, haciéndose cada vez más delgado el cordón umbilical entre gobernantes y gobernados. Gaetano Mosca establece que entre las tendencias y hechos constantes, que se encuentran en todos los organismos políticos, hay uno cuya evidencia puede ser fácilmente manifiesta a todos: en todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas y que han llegado apenas a los comienzos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen sólo dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados, donde la primera es siempre una minoría única detentadora del poder en sus diversas formas, frente a la segunda, que carece de él, y que vive para legitimar el monopolio. Esta minoría gobernante avanza con el mismo ritmo que una concepción esencialmente desigualitaria de la sociedad y que una incredulidad casi total en relación a los beneficios de la democracia y del socialismo como creadores de una nueva civilización colectiva.

La existencia de las élites como "clase política", desenmascara una realidad del poder, que obliga a una redefinición de la democracia y otra consecuente adecuación a lo fáctico. Joseph A. Shumpeter considera que "hay democracia donde hay diversos grupos que compiten entre sí por la conquista del poder, mediante una lucha que tiene por objeto el voto popular". Ante la indefectible realidad política, donde todo es obra de las élites, la democracia debe dotarse de aquellas que están en continua competencia entre sí, para elegir las y con-

(32) Loc. Cit.

trolarlas periódicamente por los ciudadanos, y así evitar que "se impongan", en vez de que "se propongan".

La tendencia poliárquica de las élites ha dado origen a una nueva concepción general y orgánica de la sociedad, que obliga a una revisión contractualista por virtud de una practicidad de gobierno negociadora y consensual. "Las sociedades poliárquicas, como son en las que vivimos, al mismo tiempo capitalistas y democráticas, son sociedades en las que gran parte de las decisiones colectivas son tomadas mediante negociaciones que terminan en acuerdos, en las que en conclusión el contrato social ya no es una hipótesis racional, sino un instrumento de gobierno que se utiliza continuamente" (33).

Sin embargo, cabe precisar que este nuevo pacto, sólo se desarrolla en el seno del poder, y entre las élites concurrentes al escenario político, lo cual lastima a la amplia e implicada base popular, que es separada cada vez más de los campos de su exclusiva afectación.

El fortalecimiento del Estado de Derecho (no ampliación) con la adopción de procedimientos jurídicos de intervención popular más articulados, permitirá un acceso popular al pacto y un proceso de programación, corrección y control ciudadano sobre decisiones de su afectación, mediante la ingerencia directa en su conformación.

En conclusión, este recorrido histórico permite comprobar las vicisitudes que ha sido necesario enfrentar por la democracia, para conquistar su compatibilidad en los tiempos modernos, separada de los presupuestos antiguos que le dieron vida.

El mundo de hoy ha heredado elementos antiguos y modernos, surgidos de la transición, que permiten seguir hablando de democracia, despojándola de sus ropajes de utopía.

La democracia se ha caracterizado por una participación social, y por virtud de la soberanía popular reconocida universalmente durante el Estado Moderno, se legitima la delegación popular a gran escala, a través de la representación política.

La misma libertad de los modernos, dibujada por Benjamín Constant, ha permitido conferir la facultad de gobernar; de trazar y ejecutar los lineamientos del poder colectivo,

(33) *Ibidem*. P. 100.

que a través del sufragio universal, representa la unidad total del pueblo, su voluntad de acción y decisión. Las tendencias en favor y en contra de la representatividad continúan. Mas las circunstancias no permiten otra solución. Incluso la Revolución Francesa misma, se apartó de Rousseau en materia de representación. Sieyès estableció la imposibilidad de que el representante realizara una constante consulta a los electores para resolverlo todo, defendiendo así el libre mandato.

Esta misma libertad, aunada a la mentalidad económica de este siglo, impiden al ciudadano dedicarse en cuerpo y alma a la política. El gran auge del ejercicio de la moderna libertad ha dado amplio valor a la representación; así, el ciudadano aprecia su derecho de no estar sometido sino a las leyes, de expresarse, de "escoger industria y ejercerla; de disponer de su propiedad, y aun de abusar si se quiere, de ir y venir a cualquier parte sin necesidad de obtener permiso, ni dar cuenta a nadie de sus motivos o sus pasos: es en fin, el derecho de influir en la administración con el nombramiento de algunos o todos los funcionarios a través de las representaciones" (34).

Se supone incluso un medio para evitar los males que aquejaron a la antigua Grecia. El ciudadano antiguo se otorgaba enteramente a la cosa pública, no podía hacer a un lado los negocios públicos para atender los propios, al contrario, debía descuidarlos para trabajar por el bien colectivo. Esta absorbente fórmula, parece, los condujo a una atrofia económica.

Sin embargo, el tendiente abandono a la libre representación, ha producido ya no un riesgo, sino una realidad democrática: oligarquías alimentadas por la base popular por virtud del sufragio. Se manifiesta un desmedido ejercicio del poder por las élites, y un demeritamiento económico social. La defensa de un máximo de representatividad, ha demostrado que no se ha encontrado en ésta la solución que los mismos griegos encontraron indisolubles. Se vislumbra de manera desafortunada la importante verdad de que los hombres pueden aceptar, y aceptan, que exista una determinada forma de gobierno por virtud de su delegación, sabiendo que de tal gobierno emanarán órdenes con las que no acordarán y a las que no habrán dado su asentimiento. Reconocen con desfortunio que se sujetan a la moderna y "única" alternativa posible, derivada de múltiples factores, como el de la gran ex-

(34) Constant, Benjamín. "De la Libertad de los Antiguos y de los Modernos", P. 4, México, 1988.

tensión demográfica, que así lo determinan; y sabiendo que son posibles las consecuencias adversas, es de deducirse que se han acordado incluso dichas adversidades. Este mandato a 'ultranza' sugiere que los hombres se han obligado por una delegación a aceptar actos de gobierno (administrativos y/o legislativos), cualesquiera que sean sus resultados, sin opción a intervenir, aun cuando se vislumbre indispensable su expresa manifestación al respecto.

La consistencia democrática se diluye así, con la sistemática renuncia al ejercicio de un elemento cosubstancial de la democracia de hoy: la participación social. Se requiere la reivindicación de ésta, promoviendo una coexistencia con el sistema representativo, de formas de integración (directa) con la democracia representativa. No se busca una transformación del sistema representativo en directo, porque hoy en día, la democracia implica el intento de combinar decisiones rápidas y el control popular. Los gobiernos democráticos varían según que la presión de las circunstancias aumente o disminuya la demanda de las acciones rápidas y eficaces que exige el mundo contemporáneo. Asegurarse de que el gobierno no ha de obrar "contra" la voluntad popular, implica dotar a ésta de mecanismos para posibilitar su manifestación. Por eso, se pretende revalorizar elementos para controlar el ejercicio representativo, acudiendo a aquellos de contenido popular, pues siendo (en la actualidad) la representación un sistema que hace posible el ejercicio de la democracia, es decir, que deriva de ésta y para ella vive; y siendo la democracia la forma de gobierno de hoy por excelencia, y aunada a la idea de soberanía popular como una de las más altas conquistas del hombre frente a gobiernos despóticos; resulta indispensable acudir a la fuente del poder, para así constituir salvaguardas contra la acción del gobierno. Se trata pues, de medidas precautorias que al mismo tiempo enriquezcan el régimen democrático, debido a su alto contenido popular.

Es inobjetable que la democracia con participación colectiva como medio de control e intervención, es sólo posible en ciertas condiciones. Por ello, en este trabajo, se sugiere para cuestiones esenciales de la vida misma del pueblo y del Estado: prevenir acerca de la estructura misma de su Constitución a través del referéndum popular.

Si el gobierno no es legítimo mas que cuando se basa en el consentimiento popular, y así se constituye en democrático, deberán figurar entonces, para lograr concordancia, meca-

nismos de control basados en el mismo consentimiento popular, dentro de la Constitución, para considerarse también democrática.

De este modo, se respeta la democracia representativa, basada en el ejercicio del poder político mediante la delegación, y se adopta un mecanismo de democracia directa como órgano de control y delimitación de aquél. No se trata de dos sistemas intercambiables, sino de un elemento más que coadyuve en la solución actual a un complejo problema que se ha dejado sin resolver: la crisis de participación.

CAPITULO SEGUNDO

"LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL" (EL CASO DE MEXICO)

I. CONSTITUCION Y DEMOCRACIA

El constitucionalismo moderno es herencia del principio de la supremacía de la ley de la Edad Media. Entonces se manifestaba débilmente en tanto no se consolidaba una institución legítima para controlar jurídicamente el ejercicio del poder político, que garantizara al pueblo el respeto de su voluntad expresada en la ley, por parte de los órganos de gobierno. La adopción de mecanismos jurídicos para su regulación, da lugar a un constitucionalismo moderno revestido de cohesión singular, a través de la codificación.

Sin embargo, en principio, parece que el término constitucionalismo y el de democracia no se deben relacionar, pero el mundo actual no nos permite imaginar una democracia sin constitucionalidad, ya que por medio del sistema constitucional, la voluntad popular establece en general los lineamientos para la delimitación del ejercicio del poder, regulando el funcionamiento del mismo con la división de poderes, y consagrando otros instrumentos (los derechos del hombre, por ejemplo), como límites a la actuación gubernamental.

Asimismo, la democracia busca adecuaciones constitucionales que contemplen no sólo su titularidad, sino el ejercicio del poder soberano, en el ámbito que la realidad misma lo permite. Estas manifestaciones constitucionales adquieren fuerza normativa y limitadora en constante movimiento frente a los intentos siempre renovados de las élites advenedizas al poder. Cabe señalar que el constitucionalismo no limita al principio democrático, sino que es la Constitución del pueblo soberano la que limita al poder en su ejercicio. El mismo establecimiento de una Constitución y la voluntad de sujetarse a sus disposiciones, es una manifestación popular soberana para 'ordenar' el funcionamiento de la democracia, pero nunca para 'limitar' su principio de suprema potestas. "Estos frenos tienen como objetivo limitar la libertad de legislar y de operar de los estratos políticos gobernantes elegidos por la mayoría de los electores. Aparentemente se viola el principio democrático que da el poder a la mayoría; en realidad, limitando sus poderes, los frenos tutelan la mayoría contra la tiranía de

quien de otra manera actuaría en su propio nombre y, procediendo así, implícitamente tutelan la mayoría" (1).

Por tanto, no puede hablarse de una supremacía de la Constitución frente a la soberanía como 'summa legibusque soluta potestas', porque se estaría ante una contradicción de contenidos. Sin embargo, en el Estado de Derecho actual, la soberanía se concibe como poder absoluto, pero que no se expresa sino por virtud de un canal jurídico de planeación, que es la propia Constitución que de su facultad emana.

Así, el constitucionalismo moderno se manifiesta con cohesión, en instrumentos jurídicos bien estructurados, que son expresión de la voluntad popular manifestada a través de asambleas constituyentes y/o el referéndum, dotados de un carácter generalmente rígido, que sujeta las modificaciones a la misma ley fundamental, a una racionalización de procedimientos que no permitan una ilimitada función de los órganos de gobierno, al fortalecer una intervención popular adecuada, como medio de fiscalización y control.

II. RIGIDEZ Y FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL

Establecido que Constitución y democracia son términos que no se entienden separados en las sociedades democráticas de la actualidad, y que por ende la tutela de los elementos constitucionales en general, implica el respeto a la misma manifestación popular soberana, como fuente originaria de toda ordenación jurídica fundamental y de la organización democrática en su caso; se entiende perfectamente que en las mismas leyes fundamentales, los pueblos hayan previsto mecanismos, para los indefectibles casos de adecuación constitucional a los factores reales de la vida social en general, que han dado lugar a los 'principios constitucionales' de rigidez y flexibilidad constitucional, atendiendo al grado de complejidad para intervenir en la modificabilidad de sus elementos.

"El llamado principio de flexibilidad constitucional, significa que la Ley Fundamental es susceptible de ser reformada, modificada o adicionada por el legislador ordinario, siguiendo el mismo procedimiento que se adopta para la creación y alteración de la legislación secundaria" (2).

(1) Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política", P. 402, México.

(2) Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", P. 367, México, 1989.

En cambio, la rigidez constitucional supone un mecanismo especial que introduce una mayor complejidad al procedimiento de reforma constitucional, e incluso en algunos lugares, impide la reforma de algunos principios considerados fundamentales, por parte de órganos constituidos; y hasta establece la inmutabilidad de algunos de ellos (por considerarlos la conquista más preciada de los pueblos que promueven su conservación).

La rigidez crea entonces órganos sui generis, cuyas atribuciones se "limitan" al ejercicio de la reformabilidad constitucional, sujetándose a un procedimiento exclusivo para el efecto, no permitiendo así que a través del mecanismo común considerado para la legislación ordinaria, pudiera ser alterada, ya que "en el supuesto de que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales, podría sin ningún inconveniente realizar su objetivo, reformando la disposición de la Constitución que fuere contraria al contenido de la ley secundaria" (3).

El polinomio Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, contemplado en el artículo 135 de la Constitución de México, constituye un órgano especial, creado para llevar a cabo exclusivamente la reformabilidad constitucional en México, estableciendo una complejidad mayor que para la legislación secundaria. Por ello, normalmente es considerado como rígido el sistema mexicano.

No obstante, existe la posibilidad de que las constituciones contengan más de un sistema reformativo, donde cada uno contemple, bien la rigidez, bien la flexibilidad. El encasillamiento de las constituciones en determinado sistema no siempre es exacto, haciendo que la clasificación de Bryce (constituciones rígidas y flexibles) pierda precisión, según el caso.

El artículo 73, fracciones I y III, de la Constitución mexicana así lo demuestran: "El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes".

"En cada una de estas primeras fracciones del artículo 73, encontramos otras hipótesis de reforma diferentes a la que contiene el artículo 135: a) la primera fracción autoriza al Congreso a reformar la Constitución. En este caso estamos frente a una disposición flexible; b) la fracción tercera deja en manos del Congreso constatar que se han dado los supuestos

(3) Ibidem. P. 368.

de la norma (población bastante y elementos necesarios para la existencia política autónoma, elementos que por otra parte no están definidos y quedan sujetos a la interpretación del legislador ordinario), caso en el cual es el propio Congreso el que procede a reformar la Constitución. Esta es, también, una disposición flexible" (4).

En este sentido, el hecho de que sea el sistema rígido el que predomine en alguna Constitución, no permite afirmar que éste sea el único y excluyente.

Sin embargo, la rigidez ha dominado en exclusiva en numerosas constituciones post-revolucionarias, principalmente obedeciendo a tendencias de afianzamiento de los grupos que alcanzan el poder, procurando legitimar sus pretensiones y terminar con enfrentamientos posteriores. "Existe la creencia de que el respeto irrestricto a una constitución inmutable acarreará, entre varias ventajas, la paz para todos" (5).

Lowenstein considera que en Europa, cuanto más se identifica una nación con su Constitución, tanto más reservada se muestra la nación en el uso del procedimiento de reforma.

No obstante, de manera general se ha sostenido que la evolución misma de lo social siempre determinará cambios susceptibles de formar parte del ser o querer ser de la sociedad, que constriñen a los ordenamientos fundamentales a ser modificados para recoger y regular las nuevas manifestaciones del mundo ontológico. Por tanto, la reformabilidad constitucional reflexionada representa un ejercicio indispensable para mantener la vida de toda Constitución, y no verse así desbordada por un derecho no escrito, desarrollado en paralelo.

III. LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL

"La verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas mas que cuando dan expresión fiel y orden a los factores de poder imperantes en la realidad social... Pueden plantar en su huerto un manzano y colgarle un papel que diga: 'Este árbol es una higuera' ¿Bastará con que lo digan y lo proclamen para que se vuelva higuera y deje de ser manzano? No" (6).

(4) Valadés, Diego. "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano", P. 193, México, 1977.

(5) Ibidem. P. 195

(6) Lasalle, Ferdinand. "¿Qué es una Constitución?", PP. 68 y 74, México, 1992.

Así, las constituciones formal y materialmente han de ser una.

En el escenario político, la confrontación entre Estado e individuo, suele resolverse en la sujeción de su actuación a un régimen jurídico que da vida al Estado de Derecho, y que se evidencia por su constitucionalismo. En la ley fundamental se establecen las materias que estructuran la vida colectiva, delimitándose las esferas de acción, de uno y de otro. Regula y limita al primero, y protege al segundo frente a los alcances de actuación de aquél.

La juridicidad en el orden colectivo se traduce en instrumento de reconocimiento y adecuación de las manifestaciones producidas en el mundo ontológico. Sin embargo, esta adecuación formal a la facticidad social se conforma, no solo del contenido material de lo real, sino de una tendencia valorativa y de regulación que pretende la institucionalización de una manifestación 'ordenada' de los elementos que integran el polinimio colectivo (político-social). Se enfoca la Constitución jurídica a una adecuada conjugación que tiende a la consecución de la igualdad y la justicia. En este sentido, la norma jurídica fundamental también procura la modificación social para mejorar las relaciones en la vida del Estado.

Por ello, como establece Lasalle, para que exista una lógica coexistencia entre lo material y lo formal, los ordenamientos jurídicos fundamentales preven su reformabilidad. Su carácter natural es esencialmente mutable y contingente; supone una permanente adaptabilidad a las variaciones y cambios trascendentales que promueven las condiciones sociales.

La Constitución requiere su reforma al ritmo en que las circunstancias ontológicas que le interesan, se modifican. "Todo gobierno de los hombres es necesariamente imperfecto, porque es imposible de prever todos los acontecimientos que hayan de exigir modificaciones y proveer de antemano a necesidades futuras del pueblo. Un gobierno siempre inconstante en su marcha está próximo a la anarquía, así como todo gobierno que no haya proveído por alguna disposición a los cambios que fueren necesarios, permanece estacionario y más o menos pronto no será capaz de satisfacer las nuevas necesidades de su país. O degenera en déspota, o la fuerza de las cosas le precipitarán en el abismo de las revoluciones. Lo importante es que puedan hacerse las reformas; pero sin que esta posibilidad degenerare en facilidad. En la Constitución, se procuraron combinar y ajustar sus partes del mejor

modo; pero conociendo que el tiempo hará conocer los defectos y los vicios de la Constitución se determinó la posibilidad de mejorarla" (7).

Ineludiblemente, es la Constitución un producto histórico cuya misión es responder a los requerimientos sociales, siempre variables. La imposibilidad de adecuarse conminaría a un pueblo a someterse perennemente a una norma jurídica obsoleta, que no obedecerá a su realidad, y lo orillará a resolver la adecuación de su evolución por vías de hecho.

Es por esto, que uno de los atributos innatos de la ley es su reformabilidad. "Pero para que una reforma legal se justifique plenamente debe propender hacia la obtención de cualquiera de estos dos objetivos: sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social, o brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanarse una necesidad pública" (8). Esto es lo que justifica toda reforma, es la justa causa; es la respuesta a los imperativos de la vida estatal que la reclama; es la deontología que regula su existencia.

Y la facultad de determinarse constitucionalmente, así como la de inferir en la ley fundamental para su modificabilidad, está estrechamente ligada con las ideas de soberanía popular y poder constituyente.

a) SOBERANIA POPULAR Y PODER CONSTITUYENTE

La autoridad suprema del pueblo organizado en Estado, es producto de empeñados debates sobre el significado de soberanía, desde el siglo XV. Se afianzó en la postrimería de la Edad Media como summa potestas de la monarquía, al producir el Estado como ente superior al poder papal, imperial y feudal. "De la primera reivindicó la integridad del poder temporal, al segundo le negó el vasallaje que, como reminiscencia del Imperio Romano, le debían los príncipes al emperador; de los señores feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio" (9). Con independencia de la diversidad de términos con que ha sido referida, la idea de summa potestas se ha supuesto radicada, por sus teóricos, en el pueblo (democracia), en una élite (aristocracia) o en un solo individuo (monarquía).

(7) Story, Joseph. "Comentario Abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América". P. 77, México, 1879.

(8) Burgoa, Ignacio. Op. Cit., P. 378.

(9) Tena R., Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", P. 5, México, 1980.

Inclusive, hay quienes han hecho radicar el poder supremo en el Estado, o en la Constitución; y hasta quienes niegan su existencia.

El Estado como fuente originaria de la soberanía, se ha defendido como la tendencia con la que más ha pugnado la tesis de la soberanía radicada en el pueblo.

En la evolución histórica de la soberanía se llegó a localizar al Estado como el origen del poder supremo; y fue conceptualizado como "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder" (10).

"La soberanía es un concepto jurídico y político, pero sobre todo es lo primero. La soberanía es atributo exclusivo del Estado" (11).

"La soberanía es la capacidad de determinarse por sí mismo desde el punto de vista jurídico. Esta capacidad suprema no puede pertenecer sino al Estado" (12).

Esmein considera que "el Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de la soberanía" (13).

En tanto la soberanía es única, inalienable e indivisible, en consecuencia ha de ser uno, exclusiva y excluyentemente, el titular de la summa potestas. "La persona nación es, en realidad distinta del Estado, es anterior a él; el Estado no puede existir sin una nación y la nación puede 'subsistir' sin el Estado o cuando éste haya desaparecido. El Estado aparece solamente cuando la nación ha constituido uno o varios órganos de representación, cuando ha encargado a un hombre o a una colectividad, o a uno o a otra, para desempeñar o para expresar su voluntad. Hay entonces entre la nación titular originaria de la soberanía y sus representantes un verdadero contrato de mandato. El Estado es, pues, la nación soberana representada" (14).

(10) Jellinek, George. "Teoría General del Estado", P. 287, Argentina, 1943.

(11) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 241.

(12) Jellinek, George. Op. Cit. P. 288.

(13) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. P. 7.

(14) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 245.

En este sentido, el Estado es una ficción y existe para procurar, como mecanismo, el adecuado desarrollo social, en tanto la colectividad no logra conseguirlo por sí misma; y debe siempre vivir para satisfacer las necesidades de la comunidad humana, siendo susceptible de asumir las modificaciones que le permitan lograrlo; por tanto, mientras el Estado devenga en obsoleto, el hombre le asignará otra estructura y contenido.

Así, la radicación originaria en el pueblo, permite que la soberanía se manifieste con toda su integridad. El Estado se asume entonces en otro plano; se debe al pueblo.

De esta manera, el pueblo es soberano por su propio derecho. La potestad del Estado es por derecho otorgado en los límites de las atribuciones conferidas, que va a constituir la vida y organización institucional. "El Estado, con su potestad, es independiente frente a otro Estado. Hay quienes a esta independencia la denominan soberanía. Confundir la soberanía del pueblo con la potestad del Estado es un grave error" (15).

Aparece entonces la soberanía (del latín medieval *superanus* y *superanitas*), como la 'autoridad más alta' (*super omnia*-sobre todo). Es la primera instancia con capacidad para la realización de su "desideratum", como atributo caracterizado por la continuidad y la contención de una natural permanencia.

Por ello, se considera que la omnipotencia popular expresa su función de más alta autoridad, al dotarse de una organización jurídico-política que ordene toda la vida del Estado, el cual surge como el mecanismo por el que el pueblo procura la realización de su bien, el bien común.

Del seno mismo de la autoridad del pueblo, surge el poder como elemento efectivo, como la dinámica superior a la cual obedecen los efectos sociales de que se provee para desarrollarse aquél. A través de ese poder, el pueblo es fuente originaria de su propia organización. La autodeterminación popular es esencial al poder supremo y se expresa en el ordenamiento fundamental mismo, del que se excluye la intromisión de cualquier elemento extraño en su confección. Es decir, "el poder que tiende a esa finalidad no está sujeto a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional, ni tampoco a la de cualquier grupo que dentro de ella esté comprendido" (16).

(15) Arnaiz A., Aurora. "Soberanía y Potestad", P. 107 y ss., México, 1971.

(16) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 244.

Debe señalarse asimismo, que la autodeterminación implica en sí una limitación, debido a la imposición de definiciones que encierran todo elemento en un orden. Aunque es este orden el objetivo intrínseco de la facultad autodeterminativa, pues implica que el pueblo se dé a sí mismo una estructura normativa que 'contenga' la organización de los elementos del Estado; y como toda norma jurídica obliga, se dé una imposición de límites para garantizar una actuación dosificada y coherente, a fin de evitar manifestaciones dispérsas que obstaculicen el adecuado desenvolvimiento social. Sin embargo, "la autolimitación no es inmodificable; cuando la nación decide autodeterminarse de diversa manera en el desempeño de su poder soberano -ilimitado-, cambia sus estructuras y, por ende, los límites que éstas involucran" (17).

Y esto es precisamente el poder popular soberano, una facultad que permite incluso imponerse límites, por medio de su poder constituyente, y respetarlos 'en tanto' la disciplina de ellos surgida permita un proceso ascendente y racional hacia el mejoramiento de las condiciones de existencia de la colectividad, y finalmente del hombre mismo, como ser a cuyo bien debe destinarse todo elemento, instrumento o mecanismo de este mundo.

Y ese poder supremo enfocado a la creación y estructuración de un orden constitucional, se ha determinado como 'constituyente', y se ha definido como una "facultad 'soberana' del pueblo de darse una constitución y de reformarla, entendiendo por constitución la forma de expresión y de manifestación de las decisiones fundamentales relativas a su organización gubernamental, a sus derechos individuales y sociales y a la posibilidad, como derecho inalienable de quien detenta tal poder constituyente (el pueblo), de modificar o reformar su forma de organización en cualquier tiempo que lo considere conveniente o prudente" (18).

Se trata pues de "la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política" (19). Es decir, el pueblo asume con conciencia plena y racional su propio destino, y adopta libremente el modo y forma de su ser político.

(17) Loc. Cit.

(18) Handam Amad, Fauzi. "El Referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerlo extensiva al ámbito federal", en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1980.

(19) Schmitt, Carl. Op. Cit. P. 86.

Así, la soberanía es autoridad con permanencia, del que se desprende un poder constituyente (dinámico, con movilidad), para ejercerse y manifestarse en la realidad. De esta manera, el poder constituyente se presenta como "una faceta teleológica del poder soberano" (20).

La Constitución es pues el efecto práctico de la acción constituyente, como voluntad política. Es la Constitución una decisión política contenida en esa voluntad y que a su vez contiene el querer de la voluntad colectiva en el plano de lo concreto.

En este sentido, esta energía o dinámica constituyente, como manifestación de la autoridad suprema, participa carácter supremo y se dota de una coercitividad e independencia que le permita actuar con la hegemonía que se imponga a toda fuerza de la colectividad y la absorba en sus disposiciones; y le otorgue con esa independencia, autonomía para no someterse a fuerzas ajenas a la misma.

Asimismo, participa de la inalienabilidad e indivisibilidad supremas al ejercer la soberanía, cuando el pueblo se autodetermina y autolimita en su Constitución. Esta manifestación del poder constituyente como móvil de la soberanía, se realiza a través de expresiones tangibles y sucesivas de inteligencia y entendimiento, que estructuren el proyecto constitucional mismo. La actualización es el ejercicio desprendido de la energía soberana de darse una Constitución, y es realizada por una Asamblea Constituyente conformada por hombres que actúan en nombre del conjunto, únicamente para elaborar la Constitución; cumplida la tarea se disuelve. Esta asamblea confecciona entonces el instrumento constitucional asentando los principios, ideales y fines que identifican el ser y querer ser del pueblo. Constituyen así el substratum de la Constitución, sus objetivos y modo de ser políticos, sociales y económicos, buscando la consecución de sus fines, los cuales se entienden sujetos, sin embargo, a una variabilidad determinada por las condiciones de tiempo y espacio, es decir, al propio desarrollo colectivo.

La modificabilidad por tanto, es un elemento indefectible de toda organización social y deben preverse mecanismos constitucionales para llevar a cabo las adecuaciones que las circunstancias vayan determinando, ante la limitada función del Congreso Constituyente.

(20) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 248.

Sin embargo, debe precisarse que lo efímero de dicho congreso no convierte en efímero al poder constituyente, y así por consiguiente agotarlo y desaparecerlo. La decisión política implicada en la Constitución como producto no es perenne y por tanto "no puede reobrar contra su sujeto, ni destruir su existencia política. Al lado y por encima de esa Constitución sigue subsistiendo esa voluntad" (21), y por el devenir social dota asimismo de imprescriptibilidad al poder constituyente. De esta manera, este poder podrá siempre inferir en la Constitución para acordarla con los propios intereses del pueblo, aunque ello implique no solo su modificación en general, sino también su sustitución.

De la soberanía popular se deduce la exclusiva facultad de establecer los procedimientos que le permitan ejercer su poder soberano en cuanto a las alteraciones a su propio orden. Los ilimitados alcances del poder constituyente permiten al pueblo autorizar, inclusive, a órganos constituidos para llevar a cabo dichos cambios. Sin embargo, debe dejarse en claro que no se enajena su propia facultad, pues es en sí inalienable; sólo designa como medios a los órganos que el pueblo mismo creó y que están por tanto a su servicio. Así, el poder de toda determinación constitucional corresponde ineluctiblemente a quien tuvo, tiene y tendrá en todo tiempo, la facultad para crear dicha Constitución, y que originariamente recae en el pueblo. Por ello, aun extremando los alcances reformativos de los órganos constituidos por el propio pueblo por virtud de una 'delegación', es éste en quien siempre residirá el poder soberano pudiendo reasumir la detentación de su ejercicio y disponer de cualquier otro medio cuando le sea conveniente o porque así lo desee. Es decir, el pueblo es un ser capaz de adoptar sus propias decisiones y actuaciones políticas, pudiendo resolver sobre los asuntos esenciales de su propia existencia; y por virtud de su substancia política, es superior a toda formalidad y normación. "En tanto el pueblo existe y quiere seguir existiendo, su fuerza y energía es inagotable, y es siempre capaz de encontrar nuevas formas de existencia política" (22).

b) REFORMAS FORMALES Y REFORMAS ESPECIALES

La observación de que "la humanidad no permanece estacionaria", de que las instituciones deben perfeccionarse en todo desarrollo social, y de que la prevención de la posibilidad de adecuar una Constitución a las necesidades cambiantes "es una válvula de seguridad

(21) Schmitt, Carl. Op. Cit. P. 88.

(22) Ibidem. P. 95.

que evita la catástrofe de las revoluciones armadas"; aunada con el principio democrático de que es el pueblo en quien radica esencial y originariamente la soberanía y por tanto el poder constituyente, son cuestiones que han obligado el establecimiento de procedimientos para modificar y por ende, adecuar toda Constitución.

Y precisamente de la forma en que ha de ejercer el pueblo tal poder originario para modificar su Constitución, se ha derivado una amplia gama de sistemas a que se supedita la introducción de dichas modificaciones.

Es decir, del tema de la reformabilidad, surge el problema de la manera de intervención popular para ejercer su poder constituyente en cuanto a la reformabilidad, porque no pudiendo emanar los cambios constitucionales del Congreso Constituyente por haber desaparecido en la conclusión de la elaboración del ordenamiento constitucional, deben efectuarse entonces por los procedimientos que en la misma ley fundamental se establezcan. Sin embargo, ante un contexto mundial generalizado por un imperante sistema representativo de legislación constitucional (y ordinaria) por un lado; y ante una participación popular en el ejercicio legislativo gradualmente menor, por otro; estos mecanismos contemplados en los ordenamientos fundamentales, han adoptado una extraordinaria variabilidad tanto en forma como en contenido y alcance. Surgen así sistemas inhibitorios y sistemas muy expeditos para las reformas (rigidez o flexibilidad constitucional), cuya existencia obedece principalmente a tendencias de permanencia e incluso de inmutabilidad de determinados elementos constitucionales (en este sentido se manifiesta el artículo 95 de la Constitución de Finlandia: "La presente Constitución es, en todas sus partes, una ley fundamental irrevocable. No puede ser modificada, interpretada auténticamente ni revocada, y no pueden agregársele excepciones más que de acuerdo al procedimiento prescrito para las leyes fundamentales en general"); o bien de constante adaptabilidad de las disposiciones de la ley suprema a los factores y circunstancias del contexto real; o asimismo relacionadas con cuestiones de protección de contenido.

En muchas constituciones se han concretado prevenciones, por virtud de una conciencia acerca de la importancia de que los principios fundamentales que dan contenido esencial a las mismas, no deben ser expuestos a una extrema facilidad de reforma, pues corren el riesgo de hacer perder la estructura de la Constitución, ante los embates legislativos sin control popular.

Esta situación ha impulsado el resaltar la importancia de la protección a elementos esenciales de una Constitución, y ha obligado a numerosos teóricos a deliberar sobre la necesidad de instituir procedimientos adecuados, tanto para realizar reformas formales, como reformas esenciales.

Ambos tipos de elementos (formales y esenciales) se conjugan en la integración de la ley fundamental, convirtiéndose en la base sobre la que se edifica toda legislación secundaria y reglamentaria. Son conformadores del marco constitucional del país; sin embargo existe una lógica gradación entre una y otra clase.

Así, los elementos esenciales son los principios que se contienen en una Constitución, es decir, "los que implican la substancia y textura misma del ser ontológico y teleológico del pueblo" (23); expresan el substratum constitucional, el ser y el querer ser de toda nación, conformando la estructura sobre la cual se realiza. Son así los factores determinantes del contenido que hace a toda Constitución suprema y fundamental.

La doctrina no cuenta con un criterio unívoco acerca de una especificidad de los principios políticos, económicos y sociales que estructuran la Constitución, sin embargo, existen elementos destacados que han sido considerados como tales; entre ellos se encuentra el de soberanía popular, el de división de poderes, el de normativización del poder público, el de las garantías individuales y el de las garantías sociales en materia agraria y obrera, el del régimen de gobierno democrático, el de la forma de Estado republicano y federal, el de no reelección presidencial, el del juicio de amparo, etc.

Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución que exclusivamente regulen a los principios básicos derivados del ser y querer ser del pueblo, asumen el carácter de formales.

Sin embargo, la ausencia de uniformidad de criterios al respecto, implican por sí dificultad para determinar con precisión y acuerdo la línea divisoria que separa lo que es una reforma formal de lo que es una reforma substancial. Nó obstante, esa dificultad no prueba que lo mismo sea lo formal que lo esencial, es decir, que aun cuando no existe determinación clara acerca de ciertos elementos fundamentales, sí existe una peculiar tendencia que

(23) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 380.

identifica unas y otras. "También es difícil clasificar ciertos vivientes que se encuentran en los límites del reino animal con el reino vegetal y hasta ha tenido que inventarse la palabra zoófitos (animales-plantas) con que se designa a esos seres. Pero de aquí no se infiere que no se pueda saber si un elefante es un animal y si un fresno es un vegetal...Por lo demás, el simple buen sentido ha bastado siempre para distinguir lo que es una reforma de lo que es un cambio sustancial" (24).

La gran importancia asumida por los principios constitucionales fundamentales, ha dado origen a tendencias doctrinarias que han abordado su estudio en vías diversas.

La intangibilidad de ciertos elementos esenciales; la imposibilidad de que los procedimientos basados en órganos constituidos permitan tocar dichos elementos; y hasta la ilimitación en la modificabilidad constitucional por parte de órganos creados; son las tendencias más representativas de la materia reformatoria.

La tesis de la irreformabilidad sobre decisiones fundamentales cuenta con muchos partidarios. De la Cueva asegura que los principios de soberanía y representación son intocables. Para Carpizo, la soberanía, división de poderes, amparo, supremacía del Estado sobre la Iglesia, derechos humanos, sistema federal y representativo, no pueden ser reformados. En ese mismo sentido, Lowenstein sostiene que la forma de gobierno, el sistema democrático, la estructura federal de Estado y los derechos esenciales del hombre, son intangibles. Esta tendencia pretende demostrar que la inmutabilidad de dichos principios debe procurarse a toda costa, pues son el producto de una larga e invaluable conquista de los pueblos frente a las manifestaciones despóticas a que se ha visto sujeta la evolución social.

Incluso, diversas naciones han establecido expresamente en sus constituciones la intangibilidad de ciertos principios esenciales. La República Dominicana, en el artículo 115 de su Constitución establece: "Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo". De igual manera, en el artículo 139 de la Constitución italiana se consagra: "La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional".

(24) Murillo, Guilebaldo. "Del Campo y de la Ciudad; Inconstitucionalidad del Actual Artículo Tercero de la Constitución Federal", P.11. México.

Ahora bien, una tendencia contraria establece que imponer limitaciones a la reforma constitucional no cuenta con el apoyo de lo fáctico, pues sólo "limitan al órgano revisor, pero no son un obstáculo al cambio revolucionario" (25).

Otros autores consideran que no hay lugar a limitaciones reformatorias, pues producen un estado de latencia revolucionaria, y aun menos cuando las mismas constituciones no las consagran.

Inclusive, tendencias más radicales han sostenido que el poder derivado de lo absoluto de la soberanía, participa de su carácter y lo hace igualmente ilimitado. Sus alcances son pues los mismos que se establezca, teniendo por tanto, ingerencia en todas y cada una de las áreas de lo social.

Sin embargo, otros doctrinarios que acuerdan con la posibilidad reformatoria general, establecen que en cuanto a las modificaciones esenciales, existe evidente incompetencia de los órganos constituidos para efectuar tales cambios:

"La competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal en el sentido de un círculo de actividades regulado y delimitado. Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, realizar actos administrativos, etc. Es una facultad extraordinaria. Sin embargo, no ilimitada -para los órganos constituidos-; pues, al seguir siendo una facultad atribuida en ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada y, en tal sentido, 'competencia' auténtica. En el marco de una regulación legal-constitucional no pueden darse facultades ilimitadas; toda competencia es limitada" (26).

Por ello, se manifiesta la distinción entre poder constituyente y la facultad de sólo reformar y adicionar. "Las decisiones políticas fundamentales de la Constitución son asuntos propios del Poder Constituyente del pueblo y no pertenecen a la competencia de las instancias autorizadas para reformar y revisar las leyes constitucionales. Aquellas reformas dan lugar a un cambio de Constitución; no a una revisión constitucional" (27).

(25) Balladore, Pallieri. "Diritto Costituzionale", P. 285, Italia, 1972.

(26) Schmitt, Carl. Op. Cit. P. 119.

(27) Ibidem. P. 122.

Los poderes constituidos por tanto, como órganos existentes por virtud y obra del ordenamiento constitucional, 'no pueden alterar las bases sobre las que descansan sin destruirse ellos mismos'.

Estas consideraciones coinciden con el pensamiento de Sieyés, quien distingue entre 'poder constituyente' y 'poderes constituidos', imputando el primero a la nación y considerando dentro de su naturaleza misma la potestad de crear y reformar la Constitución. "Los poderes constituidos están subordinados al poder constituyente, sin que deban, por ende, alterar sustancialmente la obra que de éste emana, o sea la Constitución" (28).

"La hipótesis de que el poder reformador podría, mediante reformas sucesivas o simultáneas, sustituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, constituye una argucia y una burla que repugna a la conciencia jurídica" (29).

Con base en las anteriores consideraciones, esta tendencia considera que el pueblo es el único capaz de llevar a cabo cambios esenciales a su propia Constitución. En este sentido, dos tipos de vías son las que pueden asumirse para permitir ese ejercicio. La de hecho y la de derecho. En cuanto a la primera aparecen los movimientos revolucionarios o enfrentamientos civiles, cuando no son contemplados en la ley suprema medios legales para el efecto, o cuando se pasan por alto. Respecto a la segunda, son diversos los mecanismos jurídicos-políticos que posibilitan el ejercicio pacífico de la soberanía, como lo es el referéndum popular, el cual trae consigo indiscutibles ventajas en todo régimen democrático, al reafirmarlo y complementarlo, así como también evitando cualquier tendencia hacia una dictadura constitucional. Y es lógico que el referéndum se constituya en el medio más conveniente al que se someta una reforma constitucional substancial (e incluso general en muchos lugares), porque el cambio constitucional implica modificar la voluntad expresada por el poder constituyente, y éste no se puede llevar a cabo por quienes están sujetos y supeditados a la propia Constitución ya que equivaldría a que los poderes constituidos tuvieran mayor jerarquía que el propio poder constituyente" (30).

(28) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 383.

(29) Cueva, Mario de la. "Teoría de la Constitución". P. 171, México, 1982.

(30) Hamdan A., Fauzi. Op. Cit. P. 345.

Y en muchas constituciones democráticas se ha plasmado el referéndum popular, porque se ha considerado que una tarea tan importante como la reformabilidad constitucional, sólo debe tener lugar a través del consenso popular.

IV. LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, A PARTIR DEL SIGLO XIX (31)

El sistema mexicano actual de reformabilidad constitucional obedece, por supuesto, a las situaciones prevalentes en el medio social para el que se brinda, por lo que no es sino el resultado de una ardua actividad legislativa que recogió los elementos fácticos como fuente de inspiración y adecuación. El procedimiento reformatorio de la Constitución mexicana de 1917 sin embargo, atiende a toda una trayectoria legislativa que constituye prácticamente el constitucionalismo mexicano del siglo XIX; aunque considera las experiencias de un pueblo disperso y menguado como resultado de una etapa peculiar como país recién independiente, aun sujeto a una constante y violenta movilidad político-social, que se manifestó en todo lo largo de la centuria. Las numerosas constituciones que aparecieron reflejan la inestabilidad política y estructural de la época, aunque cada una de ellas contenía el anhelo de radicarse como la apropiada al ser y querer ser del pueblo mexicano. Singulares y avanzados elementos en materia de reforma constitucional, se desprenden de ellas. Se vislumbran en sus textos, (como se desprenderá de la apreciación de los sistemas prescritos por los variados ordenamientos constitucionales del siglo pasado), diversas tendencias doctrinales en cuanto al mecanismo de reforma.

Existen manifestaciones de intangibilidad de principios; de ilimitación en la modificabilidad; de realización de reformas exclusivamente por poderes constituidos, en uno o en varios periodos; e inclusive de intervención popular directa, como expresión fáctica (particularmente se trata de un precedente serio de considerarse en un régimen democrático como el que actualmente vive México).

De este conjunto de experiencias se conforma así, la substancia de la que es producto el artículo 135 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(31) Las citas textuales de las Constituciones que aparecen en este punto, fueron tomadas de: "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones". México, 1967.

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA (CADIZ, 1812)

La reformabilidad constitucional se encontraba regulada en un procedimiento que establecía:

"Artículo 375. Hasta pasados ocho días después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

Artículo 376. Para hacer cualquiera alteración, adición o reforma en la Constitución, será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

Artículo 377. Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada a lo menos por veinte diputados.

Artículo 378. La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura; y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión.

Artículo 379. Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de los cuales se propondrá a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo con ello las dos terceras partes de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Artículo 381. Hecha esta declaración, se publicará y comunicará a todas las provincias; y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la diputación próximamente inmediata o la siguiente a ésta la que ha de tener los poderes especiales.

Artículo 382. Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

Artículo 383. Asimismo, les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes. Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren.

Artículo 384. La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de diputados, pasará a ser ley constitucional, y como tal se publicará en las Cortes.

Una diputación presentará el decreto de reforma al Rey, para que le haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía".

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA (CONSTITUCION DE APATZINGAN, 1814)

Es el primer documento político-constitucional confeccionado en México, marcando la ruta en la independencia nacional. Morelos y Pavón inspiró con su filosofía política, la creación del nuevo ordenamiento supremo que regiría el destino de la nación mexicana. Su visión profunda permitió el establecimiento de un horizonte político basado en la facticidad de su época, y destacó lo indispensable que resultaba dotar al pueblo de una ley fundamental que le brindara su carácter independiente frente a todas las demás naciones del orbe.

Y aun cuando esta Constitución careció de vigencia, contempló una rigurosa disposición que buscaba la permanencia de la conquista lograda con la independencia: "Entretanto que la Representación Nacional de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará invariablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe."

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1824

La forma monárquica de gobierno depositada en un príncipe europeo, obligó a que no fueran ni el Plan de Iguala ni los Tratados de Córdoba, con los cuales se consumó la independencia de México, los ordenamientos que guiaran la vida nacional.

La urgente creación de una Constitución que rigiera el destino del naciente Estado Mexicano, obligó a su pueblo a convocar a un Congreso Constituyente, que sería el encargado de expedir la Carta Constitucional del 4 de octubre de 1824.

En este ordenamiento fundamental, la materia reformatoria se reguló de la siguiente forma:

"Artículo 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

Artículo 167. El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones a que merezca sujetarse, y esta declaración se comunicará al Presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

Artículo 168. El congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea conveniente; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

Artículo 169. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.

Artículo 170. Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

Artículo 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".

LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE 1836

De las siete leyes constitucionales, con las cuales se adoptó el sistema centralista de gobierno y se creó el Supremo Poder Conservador, destacan algunas en cuanto se refieren al procedimiento de reforma constitucional.

Las reglas generales comienzan con la séptima ley:

"Artículo 1. En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

Artículo 2. En las variaciones que pasado ese período se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1 y 3, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2 de la cuarta.

Artículo 3. En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, puede la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino añadir y modificar, para darle perfección al proyecto".

Segunda Ley Constitucional:

"Artículo 12, párrafo 10. Las atribuciones de este supremo poder (conservador), son las siguientes:

X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva".

Tercera Ley Constitucional:

"Artículo 26, párrafos 1 y 3. Corresponde iniciar leyes:

I. Al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Artículo 28. Cuando el supremo poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oír el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Artículo 29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.

Artículo 38. El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 3. Las variaciones de Constitución que no sancionare el supremo poder conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarán de nuevo a la sanción, y se publicará sin ella".

Cuarta Ley Constitucional:

"Artículo 17. Son atribuciones del Presidente de la República:

II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la Nación".

Es importante destacar que el supremo poder conservador emitió un dictamen en 1839 para realizar reformas constitucionales antes de cumplirse el plazo que para ello establecía

la séptima ley constitucional de 1836, por virtud de la necesidad de adecuaciones a la evolución social.

"El Supremo Poder Conservador ha venido a declarar y declara que es voluntad de la nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas; pero con las dos calidades siguientes: 1a. Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo de lo que prescribe la 7a. ley constitucional; 2a. Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual Constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma Constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno, y la libertad política de la imprenta".

En el proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, se contempló una modificación en cuanto al procedimiento de reformas a la Constitución, que comienzan a asumir los rasgos del mecanismo adoptado por la Constitución de 1857, antecedente directo del actual. Así, se estableció lo siguiente: "Las iniciativas que se hagan en lo sucesivo sobre reformas de la Constitución, se pasarán desde luego a las juntas departamentales, y si dos tercios de éstas las adoptaren, se tomarán en consideración, cuando se haya renovado la Cámara de Diputados, después de reunidos en dicho número de sufragios de las juntas.

En las iniciativas de variación lo mismo que en las otras leyes, podrán las Cámaras, no sólo alterar la redacción, sino también adicionarlas y modificarlas, para dar perfección al proyecto".

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE 1842

Quienes proponían que se convocara a un nuevo congreso constituyente y se reformara la Constitución de 1836, en el sentido de sustituir el sistema centralista con un sistema federal, vieron el 14 de junio de 1843 satisfacción a su inquietud, con estas Bases Orgánicas.

El nuevo sistema para las reformas mostraba una notable y novedosa flexibilidad, que se expresaba en los siguientes términos: "En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad del artículo 87".

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, DE 1847

A través de esta Acta Constitutiva, volvió a regir la Constitución de 1824, con algunas modificaciones en materia de reforma constitucional, entre las que destacan:

"Artículo 27. Las leyes que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

Artículo 28. En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y de la presente Acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas Cámaras o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitarán además la aprobación de la mayoría de las legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior".

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, DE 1857

Este ordenamiento constituyó una encomiable conquista del pueblo mexicano, ante la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Aparece como una ley fundamental de vanguardia, dotada de concepciones político sociales, que daban el sentido y orientación necesarios que demandaba el pueblo, con su constante afán de superación y progreso.

El proyecto de Constitución de 1856, contemplaba un mecanismo de reforma constitucional con un alto contenido de participación popular. Fue un importante precedente, que

siempre consideró a la consulta pública como un elemento esencial en el enriquecimiento del régimen democrático renaciente. Sin embargo, la Constitución de 57 se apartó del proyecto en cuanto al elemento popular, quizá por considerarse no conveniente por la situación del pueblo en ese entonces, y porque especialmente en ese proyecto, el procedimiento se dificultaba en demasía; aunque años después se acudiera al pueblo para efectuar algunas reformas constitucionales.

Así, el proyecto estableció en el artículo 125: "La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Mas que 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 someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución".

En cambio, la Constitución de 1857 contemplaba en su artículo 127: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El cambio obedeció al debate en el congreso constituyente de 1856, que en relación a la reformabilidad, se centró en deliberaciones sobre la participación popular en dicho mecanismo.

Zarco consideraba que: "La participación de los electores no procede en virtud de que el pueblo delega su soberanía en el legislador; además, se confunde en el procedimiento del artículo 125 del proyecto la democracia pura y el sistema representativo. Las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieran ciertos

conocimientos prácticos. Sería inconveniente que una asamblea aprobara toda la Constitución y ésta estableciera que, para ser reformada, tuviera que intervenir el pueblo entero. El pueblo no tendría posibilidades de discutir y debería limitarse a un mecánico 'sí' o 'no'.

Moreno, por su parte, establecía: "Apelar al pueblo es desnaturalizar el sistema representativo. En el estado actual de nuestro pueblo hay mucho que temer de la superstición de curas ignorantes. Hay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos".

Prieto, consideró: "Consultar el voto de los electores ofrece gravísimos inconvenientes. Los ciudadanos no sabrán si serán o no nombrados electores. Cuando lo sean, ignorando de qué se trata, se encontrarán obligados sin discutir, sin razonar, sin instruirse, a contestar sí o no. Tienen más derecho a conocer de las reformas las legislaturas de los Estados que el pueblo todo".

Por el contrario, la tesis de la participación popular fue asumida por Ocampo, Mata y Cedejas, principalmente.

Ocampo: "Se puede exagerar la ignorancia del pueblo en abstracto, hablando de formas constitucionales, de cuestiones políticas y administrativas, pero cuando se desciende a la práctica se ve que la dificultad no es tan grave como se presenta. Es preciso confiar en el 'grueso buen sentido del pueblo'. El que no sepa leer y escribir no es una limitación para que alguien se entere de las cuestiones debatidas; los pueblos de la antigüedad vivieron de la tradición oral. Decir sólo yo se, sólo yo mando, y debo ser superior al pueblo porque es ignorante, no es en verdad la doctrina de la democracia; además, el pueblo no es necio, ¿qué son sus escogidos sino hombres del pueblo?. El pueblo se expresa mayormente con la confianza en el sentimiento del bien que evita errores y extravíos. Es escandalizante oír a un demócrata hablar de que la libertad se haya de dar a palos".

Mata: "En los demócratas no hay inconsecuencia en ir a buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante, sería preciso quitarle el derecho de elegir, porque no sabrá escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses. Así, los proyectos de reformas se discutirán a través de los medios idóneos, como la prensa, la tertulia y la tribuna, lo que a su vez permitiría que el

pueblo se formara un criterio y emitiera su voto afirmativo o negativo de una manera no maquinal, como se señalaba".

Cendejas: "Mientras la comisión procura acercarse al pueblo, como única fuente del poder, los amigos del senado se alejan de él, temiendo acaso su ignorancia. No hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside siempre en el pueblo. Si hay seguridad de que el pueblo carece de toda inteligencia, de toda capacidad, debiera quitársele el derecho de elegir. Pero el pueblo por fortuna está muy lejos de ser una masa informe, que se amolda a todo, que toma la figura que quiere darle el primero que la toca. Lejos de esto, se ve con frecuencia que el pueblo no se deja extraviar ni seducir, y que, sin equivocarse, conoce perfectamente sus verdaderos intereses".

Sin embargo, el nuevo artículo fue aprobado por mayoría, y se levantó la sesión.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1917

El texto finalmente aprobado del artículo 127 de la Constitución de 1857, pasó a formar parte de la Constitución de 1917, como su artículo 135. El congreso constituyente de 1916 no deliberó sobre cuestiones de reformabilidad, limitándose a ratificar el texto de prácticamente 60 años atrás. Las cuestiones que dividieron el congreso de 56 ni siquiera fueron retomadas, para ser tratadas con el apoyo de seis décadas de revolución social e intelectual.

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Este es el texto actual y vigente del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que lleva en sí el contenido esencial de más de un siglo de existencia.

En la actualidad, las condiciones políticas han asumido otro orden. La vorágine de la vida en el mundo de hoy, se ha afianzado al sistema representativo como su mejor conducto para manifestarse. La extraordinaria ductilidad de la Constitución mexicana y la aptitud para adaptarse a las mutaciones sociales, han podido converger, por el mecanismo representativo del 135, en la vida de México. Sin embargo, el constante distanciamiento actual entre el pueblo y sus representantes, ha provocado algunas expresiones legislativas, por parte de los órganos de representación, que se encuentran al margen de la tendencia de la voluntad popular, y que requieren de soluciones que el congreso constituyente de 1916 ni siquiera procuró. En este sentido, el apelo al pueblo para resolver cuestiones esenciales de reforma constitucional ha de ser hoy considerado seriamente, ya no sólo para procurar el enriquecimiento del régimen democrático, sino a la par, para instituirse como mecanismo de prevención y control ante la susceptibilidad de un desmedido uso de la facultad del 135, que pudiere trastocar elementos fundamentales, que dieran lugar a un desmembramiento de la verdadera Constitución del pueblo mexicano.

Incluso en el siglo pasado, Benito Juárez efectuó una consulta popular para ciertas reformas constitucionales. Así, la convocatoria y circular del 14 de agosto de 1867, para la elección de los Poderes Supremos, en lo conducente estableció:

"Considerando tercero.- Que en la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, e 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 adiccionarla o reformarla por la voluntad nacional.

Considerando cuarto.- Que...parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adiccionar o 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 Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

Artículo 9 de la convocatoria.- 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 Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:..."

Asimismo, se incluyeron otras materias, según establecía la parte conducente de la circular. "Comprende la convocatoria otra materia de muy grave interés, la de algunas reformas de la Constitución, sobre las que conviene siquiera apuntar aquí, aunque sea con brevedad las consideraciones que han movido al gobierno.

Con muy justos títulos ha sido la Constitución de 1857 la bandera del pueblo, cuando ha derramado su sangre por conquistar la Reforma, por defender la Independencia y por consolidar la República. Esos justos títulos son: todos los principios de progreso que la Constitución proclama: todas las garantías que consigna; y la forma de gobierno que establece, consagrada ya por la experiencia de algunos años de sacrificios, como la única que conviene a la voluntad y a los intereses del pueblo mexicano.

Pero no se rebaja ninguno de esos justos títulos, porque en algo se crea conveniente, y aun necesario, adicionarla o reformarla. Ella misma reconoció con sabia previsión, que por algún error en su origen, de que no puede estar libre ninguna cosa humana, o aunque no hubiera habido error, sino sólo por el cambio de circunstancias podría necesitar adiciones o reformas.

Cree el gobierno que ahora convendría hacerlas, en puntos determinados de organización administrativa, que se refieren a la composición y a las atribuciones de los poderes legislativo y ejecutivo"...En la elección del medio mejor para proponer las reformas, no había ni podía haber cuestión de legalidad, porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquiera ley, siendo la primera fuente de toda ley"...Sólo por preocupaciones que rebajasen la razón, o por pasiones e intereses que rebajasen la buena fe, se pudiera suscitar en este caso la cuestión de legalidad. Si la mayoría del pueblo no votase por las reformas, nada se haría, y ningún mal se habría causado. Si al contrario, la mayoría del pueblo votase por las reformas, habría sido un absurdo promover antes la cuestión de legalidad constitucional, porque la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a

toda Constitución...Se trata pues, de hacer una apelación al pueblo, que es el único verdadero soberano. El pueblo libremente aceptará, o no, las reformas propuestas; y en cualquiera de los dos casos, el gobierno quedará satisfecho de haber cumplido su deber, proponiendo aquello que tiene la conciencia de ser más conveniente, para afianzar la paz en el porvenir, y para consolidar las instituciones" (32).

Por tanto, no se propone en este trabajo la adopción de un procedimiento extremo y difícil para las reformas constitucionales (tal como se manifestó en la mayoría de los ordenamientos constitucionales del siglo pasado), de tal manera que se produjera una inmutabilidad de las instituciones; se pretende la introducción de una modalidad que funja como garantía de intervención popular sobre aquellos cambios a la Constitución que afecten elementos substanciales, pues en definitiva provienen de él por virtud de su suprema potestas.

Así, el referéndum popular se adecuaría grandemente a la vida de los pueblos de hoy, asentándose como una institución indispensable en los contemporáneos Estados Democráticos de Derecho.

CAPITULO TERCERO

"EL REFERENDUM POPULAR"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La libertad y la dignidad del hombre representan valores primarios y absolutos, que se conciben como un fin fundamental en sí mismos y dan origen a su indispensable garantía. El gobierno de los hombres pretende primordialmente su conservación, y la democracia se ha manifestado, por su esencia social, en la forma de organización política más acorde con las aspiraciones de su consecución. No sólo constituye un medio adecuado para garantizar y preservar al hombre su libertad y dignidad, sino que además propicia su participación, en distintos niveles y modalidades, en la constitución y organización de los órganos de gobierno que instrumentarán el alcance de los objetivos individuales y sociales de la persona.

El reconocimiento de la constitución de los pueblos en ordenamientos jurídicos, refuerza el respeto de los valores del hombre frente a sus mismos órganos de ejercicio del poder. "Lo que constituye el hecho nuevo, fundamental y sensacional de la época contemporánea no es la democracia, que asoma constante a lo largo de la historia, ni la República que se presenta bajo diversos aspectos: es el constitucionalismo. Sin su garantía jamás podrá asegurarse la existencia de la dignidad y libertad humana como asimismo la posibilidad de una justicia progresiva" (Sánchez Viamonte).

La limitación y control del poder constituyen elementos esenciales de todo constitucionalismo garantista; y los mecanismos para su logro difieren en cada país de acuerdo con sus propios factores históricos, sociales y jurídicos. Sin embargo, las modalidades siempre cuentan con un común denominador: el control del ejercicio del poder por parte del pueblo soberano. Un gobierno sin límites, aun fundado en la voluntad popular, deviene en despotismo, por lo que lo indispensable para el pueblo no es que los órganos constituidos tengan un buen desempeño, sino que no se extralimiten en el mismo. "Por ello, la adecuada limitación del poder representa la forma en que el mismo poder del Estado se fragmenta y atomiza" (1), promoviendo así la libertad natural del hombre y la prevención y defensa contra el despotismo de la autoridad. De este modo, toda constitucionalidad se completa con el

(1) Hamdan A., Fauzi. Op. Cit. P. 340.

principio democrático de la radicación popular soberana de autodeterminación constitucional. Así, el único capaz de intervenir en lo referente a su propia Constitución y en la fijación de límites gubernamentales es el pueblo.

Esta soberanía popular, por tanto, legitima la exigencia democrática de institucionalizar nuevas formas que canalicen la participación colectiva, tanto para el control y limitación a los órganos de poder, y buscar así mitigar los vicios democráticos; como para permitir a la ciudadanía intervención en la toma de las decisiones que producen efectos sobre ella, como coherente y lógica adecuación a la esencia de un Estado Democrático de Derecho.

Aparece así el referéndum, a fin de intensificar más la fuerza popular para la determinación de su voluntad y como garantía contra el abuso del poder, hallando un cauce apropiado en una fórmula que acondiciona el mecanismo legislativo de representación y el referendatario.

Se atemperarían entonces, a través de una efectiva participación ciudadana, los vicios democráticos de la demagogia y la tecnocracia. Una sociedad de masas con su demagogia consecuente, y la tecnocracia en contraparte, son signos ante los cuales se puede sucumbir en determinado punto histórico de la democracia. "La exacerbación de los derechos incondicionados, ejercidos fuera de los cauces institucionales y con el propósito exclusivo de satisfacer apetitos políticos primarios, conduce a la demagogia; el rechazo a reconocer los derechos de una ciudadanía participante y a ofrecer nuevas opciones y modalidades para que la ciudadanía ejerza sus derechos y haga respetar su voluntad, conduce a la tecnocracia" (2).

Asimismo, la fórmula de Shopenhauer acerca de la democracia podría comenzar a desmembrarse en beneficio público: "Bajo la democracia, el pueblo es soberano, pero se encuentra en un estado de minoría de edad eterna, por lo que ha de estar sujeto a tutela, sin poder ejercitar sus derechos por sí. Como todos los menores de edad es presa fácil de los granujas habilidosos, a quienes se les conoce con el nombre de demagogos" (3).

(2) Valadés, Diego. "La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano", en Anuario de la Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., P.378, México, 1977.

(3) Handam A., Fauzi. Op. Cit. P. 337.

Se trata de una desafortunada realidad en evolución, auspiciada por un principio de autonomía en la actuación de los representantes, llevado a ultranza, que ha tergiversado el principio mismo de la soberanía popular, verificándose una traslación de la suprema potestas a los legisladores y a otros representantes públicos. "El pueblo soberano" es ya sólo una ideología. El legislador es hoy quien "legitima" las instituciones y directrices que rigen a los pueblos, impuestas con cada vez mayor frecuencia por el Ejecutivo. La función legislativa se encuentra en constante devaluación. Su actuación es ahora más formal que propositiva y de análisis. De manera general, las iniciativas de ley provienen del poder Ejecutivo, convirtiendo así a las legislaturas en meros órganos de ratificación, que adicionalmente obedecen a tendencias y compromisos de carácter corporativo. Los resultados son en muchas ocasiones, ordenamientos normativos injustos, o lo que es más grave, antipopulares, en el sentido de una actuación ubicada al margen de los lineamientos que, explícita o implícitamente, el pueblo autorizó. "Recuérdese que el legislador es un representante que hace y decide la voluntad del pueblo, y que si bien tiene la legitimidad de su nombramiento para realizar su función propia, cuando ésta se realiza en los términos y bajo las formas que la Constitución señala, también es una verdad irrefutable que cuando este legislador expide leyes y decretos que atentan los valores esenciales del pueblo, éste por intuición y conservación propia, simplemente no las cumple convirtiéndose tal derecho en sólo vigente mas no positivo" (4).

El referéndum permitirá con su colaboración popular, manifestaciones estatales más acordes con su espíritu. Por supuesto, es de señalar, que no se puede establecer en la ciudadanía una capacidad legislativa sobre toda la vida del Estado. Aparecen aspectos técnicos cuya comprensión y solución requiere de conocimientos especializados, que no pueden dejarse a su arbitrio. Sin embargo, las líneas generales de la legislación pueden ser racionalmente acogidas por la voluntad popular y producir, a través del representante, resoluciones normativas con esencia colectiva.

El incremento de los mecanismos para la participación popular, que hasta hoy se reduce al sufragio 'electivo', reafirma la posibilidad de identidad entre el individuo y la democracia, como el sujeto y el objeto del poder político; reivindicando el ejercicio de prerrogativas al cuerpo electoral, que acerque el poder teórico y el poder real, de tal manera que las cues-

(4) Ibidem. P. 343.

ciones legislativas no parezcan desarrollarse lejos del individuo, como si ocurrieran en una esfera a la que no pertenece.

Ante la necesidad de conjugación de nuevas fórmulas de intervención popular exigidas por las tendencias políticas actuales, el referéndum proporciona una serie de aspectos provechosos para el mejoramiento del régimen democrático:

▪ Combate la concepción del ejercicio del poder público como una práctica oligárquica, ante el sistemático distanciamiento de la coherencia política, que produce una apatía participativa y la dejación de las libertades públicas del individuo frente a una hegemonía elástica detentadora de los órganos de control, y que delibera sobre la consecución de intereses corporativos; esto crea espacios desprotegidos que suponen una sub-representación, matizando solamente el sistema representativo de gobierno.

▪ Se manifiesta como instrumento de control y fiscalización popular, para la obtención de un sistema de frenos y contrapesos que brinden un equilibrio ante una práctica representativa, que enarbolando la necesidad que impone el ritmo actual de una actuación eficaz de gobierno (rapidez y decisión), se lleve al margen de las aspiraciones colectivas.

▪ La manipulación por parte de líderes se merma en sus posibilidades de concreción, dejando una amplia avenida para que el conjunto popular asuma nuevos derechos y responsabilidades en el sentido que la misma tendencia social impone, porque interviene la ciudadanía de manera directa en cuestiones de su incumbencia y afectación. Sin embargo, debe señalarse que su ejercicio ha de ser cuidado, para evitar el uso del mecanismo referendatario como instrumento de control dictatorial de legitimación. Así sucedió en el presente siglo con Mussolini, Hitler, Franco, y Duvalier, entre otros.

▪ Asimismo, surge al escenario social como dispositivo de prevención debidamente establecido por un ordenamiento jurídico, para proteger las instituciones fundamentales que dan la estructura misma al Estado, ante manifestaciones contra su integridad de carácter espurio, por extralimitación o por imposición de intereses "políticos"; "el referéndum es un instrumento de desconfianza frente a los parlamentos corrompidos" (5).

(5) Weber, Max. "Economía y Sociedad", P. 238, Argentina, 1964.

- En este mismo sentido, proporciona un refuerzo al ideario de paz social, evitando brotes de desorden que puedan amenazar la tranquilidad y estabilidad públicas.
- Supone el inicio de un proceso de transformación en el ejercicio del poder, ante la posibilidad de una ampliación gradual de las áreas de su aplicabilidad.
- Fortalece la organización democrática del Estado, por la información política que conlleva, acostumbrando, educando, desarrollando interés y conocimiento sobre lo gubernamental: en una palabra politizando.
- La ciudadanía asume paulatinamente conciencia colectiva con los derechos y obligaciones que implica, determinándose así la manera de manifestarse el individuo en el campo de lo social. Además, se fortalece el sentimiento de solidaridad social, acercando el espíritu colectivo.
- Finalmente es una opción que supone un verdadero programa político-jurídico de cambio, que por sus alcances de intervención, puede constituir un elemento indispensable para el enriquecimiento de todo Estado de Derecho que se enorgullece de ser democrático.

La valoración del referéndum como nuevo cauce de participación ciudadana es de gran trascendencia. Es éste el instrumento de mayor repercusión, por incidir en las decisiones legislativas (ordinarias y constitucionales) que regirán la vida común; entre los dispositivos de participación popular característicos de la democracia semidirecta. Es en esta democracia donde el referéndum encuentra su naturaleza.

II. NATURALEZA

La democracia directa prácticamente ha desaparecido ante los embates de las circunstancias sociales de la actualidad. El 'autogobierno' popular es cada vez más distante. La representatividad entonces, se presenta como el elemento característico del ejercicio democrático moderno. Su coexistencia con la implantación de instrumentos de participación popular da lugar a instituciones de democracia semidirecta. Con ellas, se busca el incremento de la intervención ciudadana, creando nuevas opciones en la toma de decisiones en el Estado. De esta manera, el referéndum se desprende como una institución democrática de

carácter semidirecto donde el cuerpo electoral interviene en la aprobación o repudio de una ley, que es directamente propuesta por el cuerpo legislativo, constituido como órgano de representación.

El referéndum, junto con la iniciativa popular, la revocación popular, el veto y el plebiscito, conforman de acuerdo con la doctrina, las instituciones de la democracia semidirecta.

Con la iniciativa popular, una fracción determinada del cuerpo electoral tiene derecho a elevar las demandas populares a la categoría de proyecto de ley, con el fin de que se someta y discuta ante las asambleas legislativas, o bien, para solicitar la abrogación de ordenamientos jurídicos ya existentes.

Esta solicitud entraña la obligación por parte de las asambleas populares, del análisis de la propuesta; a diferencia del derecho de petición, donde la manifestación de la aspiración u opinión puede o no ser complacida (aunque siempre atendida). Duguit establece que "la petición no pasa de ser una excepción de opinión, que no entraña necesariamente ulteriores consecuencias, en cambio la iniciativa supone el derecho de proponer resoluciones y de hacer que se voten por la Asamblea Legislativa".

La iniciativa popular contempla, por supuesto, incidencia en diversas áreas de la vida del hombre. Desde suscitar medidas de gobierno o el reconocimiento de una acción ciudadana, hasta la promoción de reformas constitucionales.

En la Constitución Federal Suiza de 1948, funciona solamente en lo que se refiere a la reforma constitucional; el artículo 121 establece: "...la revisión parcial de la Constitución puede realizarse por medio de la Iniciativa Popular..."; aunque en los cantones se extiende frecuentemente a la propuesta de aprobación y anulación de la legislación ordinaria. Esta adopción suiza de la iniciativa popular fue rápidamente difundida y acogida por numerosos países, que encuentran en ella otra forma más para garantizar la intervención ciudadana en las funciones del Estado.

En México se contempla esta figura, aunque con un ámbito restringido al Distrito Federal. El artículo 73, fracción VI, base cuarta, segundo párrafo, constitucional, establece: "Para mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además se estable-

ce el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea (de Representantes)".

En cuanto a la revocación popular, la manifestación popular es diferente. En este caso, el derecho del cuerpo electoral, se expresa con la solicitud de restricción o separación de sus cargos, de aquellos funcionarios que fueron electos, y que han dejado de cumplir con su mandato, o por haberse perdido la confianza en ellos depositada. En Estados Unidos, se encuentra operando, aunque adopta el nombre de Recall. En Suiza, solamente en algunos cantones se percibe la revocación de los titulares de las magistraturas legislativas o ejecutivas.

El veto, en cambio, permite que una fracción del cuerpo electoral exija dentro de un plazo determinado, que una ley ya aprobada y vigente, sea sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta, la continuación o no de la vigencia de la ley. (En este caso, la ley es sometida como tal, es decir, ya es vigente, existente, y de la consulta pública dependerá que continúe o desaparezca. En el referéndum obligatorio sucede algo distinto, porque en este caso, en tanto no exista aprobación por la colectividad, la ley no tendrá validez).

El plebiscito por otra parte, es una consulta que los órganos legislativo o ejecutivo, o ambos, someten a la consideración del electorado, respecto a una decisión eminentemente política. Existe una gran variedad de actos de participación plebiscitaria en el proceso del poder, pero los actos de naturaleza normativa no son contemplados en él. En la actualidad, la consulta plebiscitaria se separa del antecedente que le dió origen, en cuanto a la materia legislativa, sin embargo, la rama normativa es adoptada hoy por el referéndum.

Durante la República romana, las resoluciones adoptadas y votadas por los plebeyos, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban los tribunos, consideraban aspectos sobre el desenvolvimiento, preservación y mejoramiento de sus propios intereses colectivos, ya en materia política, o bien en cuestiones de carácter normativo. En principio, las resoluciones adoptadas, políticas o legislativas, eran exclusivamente vinculatorias para la misma plebe. Sólo a partir de la Ley Hortensia de 287 a. de C., los acuerdos derivados de los plebiscitos fueron de carácter obligatorio general, extendiéndose así a los patricios mismos.

Sin embargo, el referéndum asume una modalidad distinta en cuanto a las cuestiones legislativas tratadas por la plebe, ya que en su origen, la forma de manifestación del plebiscito contemplaba un contenido deliberativo -creativo-; en cambio, el referéndum se dota de un carácter de confirmación o rechazo exclusivamente.

No obstante, la práctica democrática moderna reconoce la distinción substancial entre plebiscito y referéndum, en la materia sobre la cual recae su actuación; y la manifestación de ambos en la actualidad se realiza como un acto jurídico-político en donde no existe exposición de razones, ni deliberación alguna; sólo se da o no aquiescencia acerca de la consideración.

III. CONCEPTO

El referéndum constituye un mecanismo de intervención directa de la ciudadanía para sancionar la formulación, modificación o abrogación de una o varias disposiciones de carácter legislativo, a través del voto, cumpliendo así el sufragio una función adicional.

La actividad deliberativa corresponde a los órganos legislativos representativos, quienes someten el proyecto a consulta pública. "El referéndum deja la decisión final en materia legislativa al pueblo mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder" (6). Oberhaltzer en "The Referendum in America", establece que el referéndum "es la sumisión al voto de los electores, para su aprobación o desaprobación, de las disposiciones jurídicas constitucionales o administrativas aprobadas por las asambleas legislativas". Carl Schmitt señala que el referéndum "es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del Cuerpo Legislativo. La expresión -referéndum- se reservará adecuadamente para el caso en que se someta a los ciudadanos con derecho a voto, para su decisión definitiva, un acuerdo de la Representación Popular" (7).

La multiplicidad de definiciones del concepto, varían en grado evidentemente mínimo y se desprenden los mismos elementos conformadores:

- Es un verdadero acto jurídico.

(6) Burgoa, Ignacio. Op. Cit., P. 573.

(7) Schmitt, Carl. Op. Cit. P. 302.

- El proyecto que se somete a consulta lo realiza un órgano de representación.
- La convocatoria la efectúa una autoridad competente por ley.
- Los ciudadanos se manifiestan aprobando o rechazando.
- La materia es exclusivamente legislativa (constitucional, ordinaria o reglamentaria).
- El medio de expresión es el sufragio.
- Es una institución de la democracia semidirecta.

IV. CLASIFICACION

La doctrina ha elaborado diversas clasificaciones sobre las modalidades del referéndum:

a) Por su fundamento jurídico:

1.- Obligatorio. Es impuesto por la Constitución o por la ley que lo reglamenta como ineludible, y por tanto indispensable para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas legislativas. V. gr. la Constitución Federal de Suiza de mayo 29 de 1874, establece en su artículo 123: "La Constitución Federal revisada o, en su caso, la parte revisada de la misma, entra en vigor cuando la acepta la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación, y en la mayoría de los Cantones".

2.- Facultativo. Cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, ya sea un órgano del Estado que acuerde o proponga su realización, o que una fracción determinada de ciudadanos lo solicite. V. gr. Artículo 89 de la Constitución Federal Suiza: "Las leyes federales, así como los acuerdos federales generalmente obligatorios que no tengan el carácter de urgente, deben ser sometidas además a la aceptación o recusación del pueblo, cuando así lo exijan treinta mil ciudadanos suizos con derecho a voto u ocho Cantones"

b) Por su eficacia jurídica:

1.- **Constitutivo.** Otorga eficacia a la norma, dándole lugar a su implantación.

2.- **Abrogativo.** Se manifiesta para dejar sin efecto una norma jurídica vigente.

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

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

En cuanto al referéndum según su eficacia jurídica, García Pelayo considera a la iniciativa, la revocación, el veto y el plebiscito como elementos de esta clasificación, y no como mecanismos independientes y conformadores de la democracia semidirecta; definiéndolos de la siguiente manera:

**** De iniciativa.** Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto de ley, se llama iniciativa formulada.

*** De revocación.** Derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria.

*** De veto.** Atribución a una fracción del cuerpo electoral para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta la validez de la ley.

*** Plebiscito.** Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno al acto legislativo, sino a una decisión política" (8).

(8) García Pelayo, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado", P. 183 y ss., España, 1961.

c) Por su materia:

1.- Constitucional. Se presenta cuando la consulta recae sobre la formación, modificación o supresión de algún precepto de la Constitución, o bien para convocar a un congreso constituyente.

2.- Legislativo. Cuando se refiere a la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

d) Por el tiempo:

1.- Sucesivo. Se lleva a cabo una vez que el poder legislativo ha emitido su opinión sobre un acto normativo.

2.- Preventivo. Se realiza antes de que el poder legislativo se pronuncie al respecto.

e) Por su ubicación en el proceso de formación de la ley:

1.- Ante lege. Se verifica antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma.

2.- Post lege. Se realiza en la última etapa del proceso de formación de la ley.

f) Por su alcance en la materia:

1.- Total. Es aquél en el cual no se hace reserva expresa ni implícita de algún caso que no deba ser sometido a referéndum.

2.- Parcial. Es aquél en el cual se reservan algunas materias a la competencia de órganos especializados o, por el contrario, solamente se establece el referéndum para determinadas materias.

g) Por su alcance en el espacio:

1.- Nacional. Es cuando se establece su aplicación a todo el país.

2.- Local. Es cuando se sujeta solamente a una o algunas regiones.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por la clasificación expuesta, se desprende que el referéndum es una institución muy importante y trascendente, pues los alcances de su aplicabilidad legislativa no encuentran límites, lo que implica una amplia gama de posibilidades de utilización por los sistemas democráticos de hoy, en la medida en que las circunstancias propias de sus sociedades lo exijan. Por ello "se ha dicho, que dentro de las democracias representativas flexibles, el referéndum es una transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa propiamente dicha" (9).

V. HISTORIA

Bajo diversos influjos locales, aparece el referéndum como una institución histórica de intervención popular directa en cuestiones estatales. Esta institución es originaria, aunque no exclusiva, de Suiza. Con anterioridad al siglo XVI en el cantón de los grisones, al este de Suiza, se celebraban periódicamente asambleas referentes a cuestiones de interés común para las comunidades que las conformaban. Las deliberaciones efectuadas no tenían el carácter de decisión definitiva, por lo que las resoluciones adoptadas debían ser enviadas a las comunidades participantes para su ratificación. "Este método, al que daban el nombre de 'referendum', duró hasta 1798, siendo restablecido en 1815, pero limitado, como lo había sido siempre a asuntos locales" (10).

Sin embargo, en las asambleas políticas de los estados confederados de Europa en que se deliberaba sobre asuntos públicos comunes, durante la Edad Media principalmente a partir del siglo XIV, que eran llamadas 'Dietas', celebradas en los Estados alemanes, los países escandinavos, Hungría y Polonia; se acordaban las resoluciones 'ad referendum', y donde el ámbito de discusión era mucho mayor que en Suiza. Entre las más importantes y destacadas están las celebradas en Augsburg (1518), Worms (1521), Nurember (1523) y Espira (1526).

No obstante, determinadas circunstancias influyeron en la configuración del referéndum moderno y constitucional, aparecido en el siglo XIX. El principio democrático de la soberanía popular dibujado por Rousseau lo alimenta. El punto de partida constitucional para algunos tratadistas es la Constitución de Suiza del 20 de mayo de 1802, la cual tuvo su ori-

(9) Hamdan A., Fauzi. Op. Cit. P. 347.

(10) García Pelayo, Manuel. Op. Cit. 457

gen en el voto popular mismo, a propuesta de una Asamblea de Notables que la sometieron a consulta de todos los ciudadanos mayores de 20 años. Sin embargo, Esmefn considera el origen del referéndum constitucional en la República francesa, que lo esbozó en el proyecto de Constitución de junio 24 de 1793; así lo estableció su artículo 59: "Cuando 40 días después del envío del proyecto de ley a todos los municipios, no hayan suscitado reclamación ninguna en más de la mitad de los departamentos, una décima parte de las asambleas de los primitivos electores, se considera aceptado el proyecto y queda convertido en ley"; con lo cual consolidó este procedimiento en las consultas públicas de 1802 y 1804.

En Suiza, "en 1830 fue instituido para las normas constitucionales en el cantón de St. Gall y como un compromiso entre los partidarios de la democracia pura y los partidarios de la representativa. De aquí se extendió primero a los cantones alemanes, y después, a los románicos. En cuanto a su aplicación a las leyes ordinarias, surgió por primera vez y de una manera tímida en 1845 en el cantón de Vaud, extendiéndose de modo general en los cantones entre 1860 y 1870" (11).

A partir de la primera postguerra, numerosas constituciones incorporaron en su texto al referéndum, tanto a nivel nacional como local. La Constitución de Dinamarca, la de Italia, lo mismo que la de España de 1978; y más recientemente, la Constitución francesa de 1958, que modificó la regulación del referéndum ampliando su ámbito de incidencia en su artículo 11: "El Presidente de la República, a propuesta del gobierno, mientras duren las sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicada en el 'Diario Oficial', puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, o que implique la aprobación de un acuerdo de comunidad, así como los que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiera sobre el funcionamiento de las instituciones"; entre otras, así lo demuestran (*).

(11) Loc. Cit.

(*) Vid. Infra. Capítulo IV.

CAPITULO CUARTO

"EL REFERENDUM POPULAR EN EL DERECHO COMPARADO" (*)

I. EN SUIZA

El ejemplo continuo y total del referéndum popular se encuentra en la Confederación Suiza, donde representa una institución general y común entre las prácticas legislativas constitucionales, ordinarias; federales y locales. Suiza es, como se vió en la historia del referéndum, su patria, su tierra natal. A nivel cantonal se encuentra más desarrollado. A nivel federal, aunque la aplicación es menor, la trascendencia es más significativa, pues las resoluciones adoptadas recaen en toda la vida de la confederación helvética. Por esto, para efectos de este trabajo, por tener más cabida en el contexto que maneja, se atenderá a la expresión federal del referéndum en Suiza.

Suiza es el país que asegura el máximo de participación directa del pueblo en materia constitucional, al promover el ejercicio de su poder constituyente.

Para la modificabilidad de la Constitución Federal, el referéndum popular representa un elemento inescindible. La revisión total de la Constitución es iniciada, de manera compartida, por el pueblo y por las cámaras federales, siendo el primero quien decide si la iniciativa ha de ser continuada o no, cuando el Consejo Nacional y el Consejo de Estado no están de acuerdo. Así, por referéndum se resuelve si la Constitución ha de ser revisada o no, según lo establece su artículo 120: "Cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión total de la Constitución y que la otra sección no está de acuerdo; o cuando cincuenta mil ciudadanos suizos teniendo el derecho de votar piden revisión total. Si en uno u otro de los casos, la mayoría de los ciudadanos, tomando parte en el voto, se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos son renovados para trabajar la revisión". Si bien el pueblo no participa en la elaboración del proyecto de nueva Constitución, sí lo hace al estar aquél concluido, a través de referéndum, cuando se solicita por cincuenta mil ciudadanos activos o por 8 cantones. El artículo 89 constitucional así lo determina: "Artículo 89: 1. Las leyes federales y los decretos federales sólo podrán aprobarse con la conformidad de los dos Conse-

(*) Las citas de los textos de los artículos constitucionales que aparecen en este capítulo, fueron tomadas de: "Las Constituciones Europeas", edición preparada por Mariano Daranas Peláez, España, 1979. Y de "El Constitucionalismo en las Postrimerías del siglo XX. Las Constituciones Latinoamericanas", U.N.A.M., México, 1988.

jos. 2. Las leyes federales y los decretos federales de alcance general deberán someterse a su adopción o rechazo por el pueblo cuando lo soliciten 50,000 (cincuenta mil) ciudadanos activos u 8 cantones".

En los casos de revisión parcial de la Constitución, la intervención popular a través del referéndum se incrementa de manera considerable, ya que el artículo 129 le otorga la plenitud del poder constituyente al pueblo, ante la posibilidad de realizar solo la reforma constitucional. Es decir, la demanda de revisión parcial, solicitada por cincuenta mil ciudadanos va acompañada del proyecto íntegro que ha de contener la reforma. Aquí, la intervención del pueblo se aleja de la democracia semidirecta, pues actúa de principio a fin deliberando y decidiendo. El órgano representativo, en este caso la Asamblea Federal, asume un plano secundario, ya que no propone el proyecto de reforma, sino que más bien lo recibe para someterlo a referéndum. No obstante, dicha Asamblea cuenta con un recurso, que es el de elaborar ella misma un proyecto distinto, o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someterle su contraproyecto o su proposición de rechazo al mismo tiempo que el proyecto emanado de la iniciativa popular. Si las Cámaras aprueban la iniciativa popular, ellas procederán a la revisión parcial en los términos del proyecto presentado por el pueblo y someterán el texto a la votación del pueblo.

En resumen, toda revisión a la Constitución Federal, total o parcial, debe ser sometida a la votación popular. Según el artículo 53 constitucional, "...el asentimiento de la mayoría de los ciudadanos votantes y de la mayoría de los Estados es indispensable para que una modificación constitucional pueda entrar en vigor. Para establecer la mayoría de los Estados, el voto de medio cantón es contado como media voz. El resultado de la votación popular en cada cantón está considerado por el voto del Estado".

Asimismo, el referéndum tiene ingerencia en materia legislativa ordinaria federal siendo facultativo a la confederación que las leyes ordinarias votadas por la Asamblea Federal, así como las órdenes federales de alcance general, sean sometidas a referéndum, excepto si la demanda de participación popular está hecha por 30,000 ciudadanos activos o por ocho cantones, en el lapso de los noventa días que siguen a la publicación de la ley en la hoja federal.

De igual manera, el referéndum popular en Suiza está inmerso en la materia internacional, según se desprende de lo establecido en el artículo 89 bis, párrafos 3, 4, y 5: "3. Será aplicable también el párrafo 2 de este artículo a los tratados internacionales que: a) sean de duración indeterminada y no denunciabiles; b) prevean la adhesión a una organización internacional; c) lleven aparejada una unificación multilateral del derecho. 4. Si así lo acuerdan entrambos Consejos, será aplicable el párrafo 2 a tratados de otra clase. 5. Se someterá al voto del pueblo y de los cantones la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales". Desde 1921, este artículo 89 (perteneciente a la Constitución Federal de la Confederación Suiza, del 29 de mayo de 1874), fue adicionado con un párrafo que establece: "Los tratados internacionales, concluidos por un periodo indeterminado o por más de quince años, están sometidos a la adopción o rechazo del pueblo, cuando lo soliciten 30,000 (treinta mil) ciudadanos activos o en su defecto 8 cantones".

En cuanto a los decretos federales, el artículo 89 bis: establece: "2. Cuando pidan votación popular 50,000 (cincuenta mil) ciudadanos activos u ocho cantones, los decretos federales que hayan entrado en vigor con carácter de urgencia perderán su validez al transcurrir un año desde su adopción por la Asamblea Federal, si no son aprobados por el pueblo en dicho lapso. En este caso podrán ser reproducidos. 3. Los decretos federales que, habiendo entrado en vigor con carácter urgente, se aparten de lo dispuesto en la Constitución, deberán ser ratificados por el pueblo y los cantones en el año siguiente a su adopción por la Asamblea Federal; a falta de dicha ratificación, perderán toda validez al expirar el lapso de referencia y no podrán reproducirse".

De esta manera, se aprecia que el referéndum en Suiza procura evitar regímenes absolutistas, garantizando libertades lo más extensas posibles a los individuos y a los cantones. Para algunos teóricos suizos, como Fleiner, Suiza, como Estado Federal, ha tenido en el referéndum el mortero más eficaz para lograr la unión nacional. Cada referéndum reúne todas las capacidades del pueblo, cualquiera que sea la lengua que hablen, la profesión que ejerzan o la creencia que posean. Pobres o ricos, amos o vasallos, se presentan todos a la misma urna y cada voto es igual.

El referéndum se convirtió en el vehículo más eficaz para formar la educación política del pueblo. Ha dado óptimos resultados en Suiza, el pueblo ha sabido dar pruebas de ener-

gía, dignas de máxima alabanza. Se ha mostrado generalmente protector de la independencia de los cantones y poco pródigo con los fondos del Estado. El referéndum puso freno a las tendencias demasiado unitarias y burocráticas de las Cámaras, sin impedir el logro de ninguna reforma verdaderamente útil. Ha sido entonces un contrapeso eficaz a la omnipotencia parlamentaria.

El referéndum ha destruido el antiguo predominio de los partidos como amos, viéndolos ahora como medios. Sería, sin embargo, erróneo el pretender que en Suiza las palabras de orden y las directivas de los partidos no juegan un papel importante. Los individuos, no obstante, toman parte directamente en las decisiones supremas del Estado, sin que para dar a conocer su sentir, apele a un partido como intermediario.

Sin embargo, en los grandes Estados, siendo el manejo político más complicado que en Suiza, no sería posible adoptar el referéndum popular con la amplitud que en ella. Por tal razón, países europeos y algunos latinoamericanos, han adoptado generalmente el referéndum con una ingerencia muy moderada, pero de gran trascendencia, por enfocarlo principalmente a la reforma constitucional, como se desprenderá de los ordenamientos siguientes.

II. EN DINAMARCA

El artículo 88 de la Constitución danesa establece: "Si el Folketing aprobase un proyecto de ley conteniendo una nueva Ley Constitucional del país y el Gobierno deseara apoyar su pronta entrada en vigor, se convocarán nuevas elecciones al Folketing. Si el dicho proyecto fuese asimismo aprobado, sin enmienda alguna, por el Folketing que resulte de las elecciones, deberá el referido proyecto, después de su aprobación definitiva, ponerse a la consideración del cuerpo electoral para elecciones al Folketing a fin de que lo apruebe o rechace en plebiscito directo. Las reglas detalladas para la celebración de esta clase de plebiscitos se determinará por ley. Si una mayoría de los electores que participen en el plebiscito, y, cuando menos, un cuarenta por ciento de todos aquellos que tuvieren derecho a voto, otorgasen su voto en favor de la decisión tomada por el Folketing, y la misma fuese sancionada por el Rey, se elevará el dicho proyecto a Ley Constitucional del Reino".

Como se ve, el término plebiscito es utilizado como sinónimo de referéndum popular.

III. EN ITALIA

En la actual Constitución de la República Italiana, del 22 de abril de 1947, se regula el referéndum para reformas a la Constitución, en su artículo 138: "Las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada Cámara en dos deliberaciones sucesivas, con intervalo no menor de tres meses y aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en segunda votación.

Las mismas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses desde su publicación, lo pidan un quinto de los miembros de una Cámara, o quinientos mil electores, o cinco consejeros regionales. La ley sometida a referéndum no será promulgada si no fuese aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en segunda votación por cada Cámara con una mayoría de los dos tercios de sus componentes".

IV. EN ESPAÑA

La Constitución de la República Española, del 31 de octubre de 1978, fue ratificada por referéndum popular (el cuarto en la historia de España, después de los de 1947, 1966 y 1976) el 6 de diciembre de 1978. En ella se regula la reforma constitucional, a través del referéndum popular, de la siguiente manera:

Artículo 166 constitucional: "La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87".

Artículo 167 constitucional:

"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.

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 terceras partes 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".

Artículo 168 constitucional: "1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, sección primera del Título primero, 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".

V. EN FRANCIA

En la actual Constitución de la República Francesa, del 4 de octubre de 1958, el artículo 89 contempla el referéndum popular para las reformas constitucionales:

"Artículo 89: La iniciativa de la revisión de la Constitución pertenece conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del Parlamento. El proyecto o la propuesta de revisión deben ser votados por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva desde que sea aprobada por referéndum.

El proyecto de revisión, sin embargo, no se presenta al referéndum cuando el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en congreso; en este caso, el proyecto de revisión solo es aprobado si consigue la mayoría de los tres quintos de los sufragios emitidos. La mesa del congreso es la de la Asamblea nacional.

Ningún proceso de revisión puede prosperar si atenta contra la integridad del territorio.

La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión".

El gran influjo de las instituciones constitucionales francesas sobre el constitucionalismo de América Latina, al igual que las experiencias referendarias de otros países, han facilitado en buena medida la adopción del referéndum en muchos países hispanoamericanos.

Sin embargo, las mismas circunstancias sociales de las naciones latinoamericanas no permiten asumir una empresa referendaria amplia; además la puesta en marcha de un mecanismo costoso orilla a evitarlo en cuestiones legislativas y constitucionales de preocupación menor. De lo contrario, incluso significaría "desalentar cuestiones de menor preocupación; significaría desalentar desde un principio el interés mismo de la ciudadanía por participar" (1).

Por ello, las primeras experiencias latinoamericanas se han enfocado a implantar el referéndum como dispositivo de reforma a la Constitución, más inclinado a circunscribirse a hechos trascendentales susceptibles de afectar la estructura misma de la organización constitucional.

VI. EN CUBA

El artículo 141 de la Constitución de la República de Cuba, contempla al referéndum como instrumento de reforma constitucional: "Esta Constitución sólo puede ser reformada, total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Si la reforma es total o se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la

(1) Valadés, Diego, Op. Cit., P. 381.

Constitución, requiere además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea".

VII. EN CHILE

Del artículo 108 al 110 de la Constitución de Chile, se regula la reforma constitucional, contemplando el mecanismo de la intervención popular para el efecto, en ciertas condiciones. La figura plebiscitaria es la adoptada en esta Constitución, como sinónimo de referéndum popular.

"Artículo 108. La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican:

Las dos Cámaras, reunidas en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el inciso anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo, sin mayor debate.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno, pasará al Presidente de la República.

Si en el día señalado se reuniera la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan.

Artículo 109. El proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno.

Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere, fueren aprobadas por ambas Cámaras, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación, o para que, si éste lo considera conveniente, consulte a la Nación, dentro del término de trejn-

ta días, los puntos en desacuerdo, por medio de plebiscito. El proyecto que se apruebe en el plebiscito se promulgará como reforma constitucional.

Artículo 110. Una vez promulgado el proyecto, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas en ella".

VIII. EN URUGUAY

"Artículo 331 constitucional: La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "sí" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma, que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente periodo legislativo, debiendo observarse las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en se haya promulgado la iniciativa de reforma. Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y precisa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por la mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con seis meses de anticipación -por lo menos- a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes:

D) La Constitución podrá ser reformada también por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma Ley determine, exprese su conformidad por mayoría de votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria".

IX. EN VENEZUELA

En la Constitución de la República de Venezuela, los artículos del 245 al 248, regulan la reforma constitucional y contemplan al referéndum popular para el efecto.

"Artículo 245. Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente:
1o. La iniciativa podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;

2o. La enmienda se iniciará en sesiones ordinarias, pero su tramitación podrá continuar en las sesiones extraordinarias siguientes;

3o. El proyecto que contenga la enmienda se iniciará en la Cámara donde se haya propuesto o en el Senado cuando haya sido propuesto por las Asambleas Legislativas, y se discutirá según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes;

4o. Aprobada la enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros;

5o. Las Cámaras reunidas en sesión conjunta escutarán en sus sesiones ordinarias del año siguiente los votos de las Asambleas Legislativas, y declararán sancionada la enmienda en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas;

6o. Las enmiendas serán numeradas consecuentemente, y se publicarán enseguida de la Constitución, sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia al número y fecha de la enmienda que lo modifique.

Artículo 246. Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento:

1o. La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;

2o. La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquélla. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;

3o. Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes;

4o. El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.

Artículo 247. Las iniciativas de enmienda o reforma rechazadas no podrán presentarse de nuevo en el mismo período constitucional.

Artículo 248. El Presidente de la República no podrá objetar las enmiendas o reformas y estará obligado a promulgarlas dentro de los diez días siguientes a su sanción. Si así no lo hiciere, se aplicará lo previsto en el artículo 175".

CAPITULO QUINTO

"VIABILIDAD DEL REFERENDUM POPULAR EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

I. FACULTAD POPULAR SOBERANA DE AUTODETERMINACION CONSTITUCIONAL (ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL Y REFERENDUM POPULAR)

"Desde que la Iglesia se erigió en el poder supremo que regía todos los órdenes de la vida social en todos los pueblos, y que disponía a su capricho del gobierno y de la suerte de estos mismos pueblos, se inició una vehemente reacción en contra de estas tiranías, primero de parte de los reyes, representantes de los pueblos. Los reyes sostenían la integridad de sus derechos temporales que enfrentaban con la Iglesia, a la cual solamente querían dejar el dominio espiritual. Esta lucha, fecunda para los pueblos, es la que llenó todo ese periodo histórico que se llama Edad Media, y su resultado fue el establecimiento de dos poderes esencialmente distintos: el poder temporal y el poder espiritual. Paralelamente a este movimiento se iniciaba por los tratadistas de Derecho Público, quienes, con Jean Bodin crearon con su significación especial la palabra "soberanía", para indicar (*super omnia*) el más alto poder humano; y posteriormente, debido a la labor filosófica del siglo XVIII, concretado en sus postulados esenciales en la obra de Juan Jacobo Rousseau, 'El Contrato Social', la soberanía, esto es, el poder supremo, se reconoció a los pueblos. Esta concepción sirvió de base, como lo hemos dicho en un principio, a todos los regímenes políticos que se reformaron radicalmente por la gran revolución francesa de 1789, en que invariablemente las Constituciones políticas escritas que comenzaron a darse las naciones revolucionadas también por aquel gran movimiento, consignaron el dogma de la soberanía popular de tal manera, que es considerada hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos.

Este principio contiene diversos artículos que le son propios: la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su Gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte.

La Comisión no desconoce que en el estado actual de la Ciencia Política, el principio de la soberanía popular comienza a ser discutido y que se le han hecho severas críticas, no sola-

mente en su contenido propio, sino aun en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución histórica, de tal manera que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los postulados de una doctrina política más o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones, que constituyen la parte vital de nuestro ser político.

En virtud de estos conceptos, la Comisión propone a vuestra soberanía que apruebe el artículo 39 del proyecto, que está concebido en los siguientes términos:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno" (1).

Así, la radicación de la soberanía y por ende del poder constituyente, se ha realizado en el pueblo, y representa el corolario de un largo y arduo proceso en la vida de la noción de la suprema potestas.

De esta manera, en México es el pueblo la fuente de la soberanía y quien asume la facultad de determinarse a sí mismo distribuyendo y limitando las competencias y el ejercicio del poder, es decir, es una expresión de carácter eminentemente funcional, que encuentra el adecuado desarrollo de la vida social en el apego y respeto a un ordenamiento, que en sí implica una limitación, pero que obedece al deseo de un orden y una concomitante disciplina como los únicos medios para conseguir satisfactoriamente los fines de una actual y compleja sociedad.

Ahora es el pueblo a quien se han trasladado los elementos de independencia, exclusividad, indivisibilidad e ilimitación propios del poder soberano.

La residencia esencial y originaria de la soberanía en el pueblo, produce la facultad absoluta del pueblo mexicano, de determinarse a sí y por sí mismo en su propia Constitución.

(1) Dictamen sobre el artículo 39 del proyecto, presentado en la 23a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, el 26 de diciembre de 1916, aprobado por unanimidad; pasando a formar parte de la Constitución actual con el mismo numeral.

Y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, el titular originario hizo uso de ese poder supremo al adoptar, como forma de su propia organización al Estado jurídicamente conformado. Asimismo, consignó su forma de gobierno, los poderes públicos con sus respectivos ámbitos competenciales y estableció elementos que consagran una zona de protección individual a toda actuación de las autoridades, como son los derechos públicos de la persona. Por ello, la existencia de esta Constitución constituye el producto de un acto popular de autodeterminación plena y auténtica.

Esta solución "resuelve en favor del pueblo la discusión que se plantea la doctrina acerca de si el pueblo es para el Estado, o el Estado para el pueblo, es decir, si la comunidad popular está al servicio de la entidad o viceversa" (2), ya que todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para su propio beneficio. En este sentido, el Estado es producto, es derivación, es consecuencia de una voluntad popular soberana, la cual vislumbró en la organización de tipo estatal, el instrumento para la consecución de los fines del hombre en sociedad. Por tanto, el Estado mexicano tiene una finalidad social, puesto que esta institución se considera creada para dirigir toda su actuación (determinada en la Constitución misma) en beneficio popular.

Asimismo, los órganos creados en la Constitución no son soberanos, sino que participan de la soberanía, puesto que las atribuciones y sus ámbitos de competencia son establecidos en el mismo ordenamiento, es decir, cada uno de los poderes públicos encuentra fragmentada la expresión soberana por virtud de la división de poderes entre los diversos poderes, cada uno de los cuales cuenta con su propia delimitación, su propia zona de incidencia y función.

De esta manera, el carácter único e indivisible de la soberanía hace que fuera del pueblo mexicano no pueda existir ningún otro poder soberano, ya que en ninguna nación puede haber más de un soberano, si los hubiera "uno limitaría la acción de otro, resultando que ninguno lo sería. Siendo el régimen constitucional de México un sistema de gobierno de facultades limitadas, no puede sostenerse que ningún poder público sea soberano, puesto que todos ellos tienen facultades limitadas, y el concepto de limitación de facultades excluye el de suprema potestas, que es característico de toda soberanía" (3).

(2) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 264.

(3) "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", P. 441. México, 1967.

Por esta razón, la declaración del artículo 41, párrafo 1, constitucional, no es exacta, ya que dispone: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularse de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". En este sentido, quien exclusivamente ejerció la soberanía fue el pueblo a través de su congreso constituyente, del que los poderes federales y estatales (órganos constituidos) son solamente mandatarios. De no ser así, habría que aceptar que el pueblo, al ejercer su soberanía por medio de los "Poderes de la Unión", establece que los órganos estatales desempeñan el poder soberano, lo cual no es posible, puesto que dichos poderes se encuentran determinados por una división, manifestada en las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del Estado, que indefectiblemente encuentran su ámbito de desarrollo, en las mismas disposiciones constitucionales que les dan vida. Por ello, lo que despliegan los "Poderes de la Unión" es el poder público, que es una facultad derivada de la misma soberanía, y a la cual obedece su existencia. "Es un poder de imperio pero no soberano, por lo que el citado artículo 41, al disponer lo contrario, incurre en una lamentable e ingente confusión" (4).

En tales circunstancias, la forma en que el pueblo ha de ejercer su soberanía es un aspecto que asume manifestaciones doctrinarias distintas.

Por un lado, se establece que el ejercicio directo de ese derecho no lo tiene el pueblo, puesto que la institución del referéndum popular no existe en la Constitución mexicana. Tampoco la reunión de un congreso especial para llevar a cabo manifestaciones soberanas es jurídicamente posible, puesto que los poderes constituidos carecen de facultades para convocar a un congreso constituyente, y precisamente por la ausencia de poderes constituyentes, los órganos constituidos no pueden realizar modificaciones constitucionales. Ante tal situación, el fenómeno revolucionario se presenta como su único medio de ejercicio soberano.

Por otro lado, otra manifestación doctrinaria establece que, ante la situación constitucional del pueblo de México en cuanto al ejercicio de su soberanía, el único medio pacífico para toda reforma constitucional, debe encontrarse en el mismo órgano previsto por el artí-

(4) Burgoa, Ignacio. Op. Cit. P. 269.

culo 135 constitucional, el cual goza de plenitud soberana para reformar y adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana; independientemente que de acuerdo con tal precepto no se pueda expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se pueda otorgar al través de las reformas. Los principales fundamentos en que se basa esta tendencia, son primordialmente el principio de que "en donde la ley no distingue, no se debe distinguir"; y el hecho de que la ilimitación soberana permite al pueblo proveerse de los mecanismos que considere convenientes para manifestarse en lo fáctico, incluso mediante órganos constituidos, como el del artículo 135.

Sin embargo, el carácter de inalienabilidad establecido en el párrafo 3 del artículo 39 constitucional, hace que la soberanía y por ende, el poder constituyente, se entiendan como inseparables del pueblo, sin que por tanto, pueda existir desplazamiento alguno de la misma a órgano alguno. "Pensar lo contrario equivaldría a incurrir en la contradicción de que no se puede enajenar la soberanía popular aunque ésta se desplace hacia dichos órganos. La inalienabilidad de la soberanía popular es el factor que impide interpretar el artículo 135 constitucional en el sentido de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, conceptuados por Tena Ramírez como 'poder constituyente permanente', tienen facultades irrestrictas para reformar sustancialmente la Constitución, suprimiendo o sustituyendo los principios políticos, económicos y sociales sobre los que se asienta su esencia ideológica" (5).

La inalienabilidad de la soberanía es un factor que representa un fuerte argumento en contra de los alcances ilimitados de reforma, desprendidos del artículo 135 de la Constitución mexicana.

Sin embargo, debido al sistema representativo de expresión popular que vive México, lo dispuesto por el artículo 135 constitucional se convierte en el único mecanismo pacífico para el ejercicio de la soberanía popular. Aún así, debe señalarse que se parte del principio de que la Constitución mexicana es la fiel expresión de la forma en que el pueblo se determina y por ende organiza, reconociéndose que la soberanía reside de manera esencial y originaria en el pueblo y que todo poder público dimana de él para su propio beneficio; de lo que se deduce que la realización de cualquier modificación estructural que pueda afectar la

(5) *Ibidem.* P. 264.

substancia de la Constitución, sólo debe tener lugar mediante el consenso popular, a través del referéndum.

La trascendencia de un cambio substancial a la Constitución no debe dejarse en manos de órganos representativos, pues se corren riesgos a gran escala, ya que puede darse lugar a manifestaciones que obedezcan a intereses sectorizados y por tanto parciales, que vulneren o violen su esencia misma. Esto se auna a que dentro de los países que han adoptado un sistema constitucional, la Constitución mexicana es de las que cuentan con una gran cantidad de reformas sufridas. De ahí la gran preocupación por dotarla de un mecanismo popular como medio de intervención y control.

Por ello, la implantación del referéndum popular en México para la realización de cambios fundamentales a la Constitución, dotaría al ejercicio de la soberanía de un mecanismo de intervención directa del pueblo, quien para dichas modificaciones, es siempre el más indicado para decidir.

II. REFERENDUM POPULAR Y SISTEMA REPRESENTATIVO (ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL)

Quienes con mayor rigor han defendido el sistema representativo de gobierno, consagrado en el artículo 40 de la Constitución mexicana, sostienen una incongruencia entre la coexistencia de la democracia indirecta con instituciones propias de la democracia semidirecta, como es el caso del referéndum popular.

Ahora bien, sostener esta coexistencia, se asocia fuertemente a la doctrina de la vitalidad de las formas mixtas, consagradas desde Aristóteles y confirmadas por una evolución política que las ha practicado. La idea de que todo orden político ha de estar estructurado de manera uniforme, con base en un sólo principio político, conduce a un totalitarismo ideológico.

En la democracia moderna, se contemplan los procesos democráticos referendatarios con la democracia representativa, por lo que toda idea de antítesis entre ambas clases de procesos constituye una equivocación. Por ello, León Duguit considera que en realidad no existe incompatibilidad entre ambos sistemas, sino que es propio de la naturaleza del go-

bierno democrático representativo, como todo cuanto garantice la solidaridad entre representantes y representados. Entonces es el referéndum una institución genuina dentro de un régimen democrático; constituyendo el medio más idóneo y auténtico de ejercer la soberanía popular en materias trascendentales que afecten o puedan afectar al pueblo. Por ello, la discusión bizantina sobre la pretendida incompatibilidad de tal institución con un gobierno representativo, resulta inocua e irrelevante por no ser antagónica sino complementaria del propio régimen democrático representativo.

El incremento en la demanda de una mayor democracia, manifestada en la petición de que junto con la democracia representativa coexistan instituciones de intervención directa del pueblo, obedece en gran medida a la ausencia de control que implica en sí la representación política.

El artículo 40 de la Constitución mexicana establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos con una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El sistema representativo que consagra este artículo, destaca en el presente contexto. La imposibilidad de operación formal y material de la democracia pura, se evidencia en el mundo actual de incrementos demográficos a gran escala, y con ellos la complejidad de los asuntos públicos. Asimismo, la necesidad de atención de las actividades particulares del individuo, que le impiden participar con constancia en el análisis y discusión de los asuntos colectivos del país, son factores que dan lugar a la representación política.

Así, las deliberaciones con respecto a los intereses de la colectividad, no son tomadas de manera directa por quienes la conforman, sino por individuos elegidos para tal fin, es decir, que no ejercen el poder a nombre propio, sino en representación del titular de la soberanía.

Esta institución del Derecho Público, ha rebasado la doctrina del mandato electivo, al determinarse que el representante se encuentra investido de un poder más amplio e independiente. Se trata de un "fiduciario" que cuenta con libertad de iniciativa en nombre y por cuenta de los representados, desenvolviéndose con base en su propio análisis y decisión,

aunque con miras a los intereses generales. En este sentido, el no representar en exclusiva los intereses de los electores que hacen la designación, sino los de la generalidad, aleja a la representación política del ámbito del mandato imperativo, haciéndose en consecuencia irrevocable. Se dota entonces de autonomía en la actuación e impide serle exigida responsabilidad al representante en el desempeño de su función.

"Los diputados tienen una entera independencia, una plena libertad de apreciación, por lo que toca al ejercicio de sus poderes y a los actos propios de sus funciones, en tanto que éstas no han llegado a su término legal. No solamente sus electores no pueden revocarlos sino que no pueden tampoco limitar sus poderes por instrucciones precisas e iniciales, ni obligarlos a resolver en cierto sentido bajo pena de nulidad de sus actos. Los diputados no son simples delegados o mandatarios de los electores del pueblo: son por un tiempo determinado y para el ejercicio de ciertos atributos de la soberanía, los representantes legales de la nación, que les ha transmitido su derecho. Deben por lo tanto obrar en conciencia por el bienestar y el interés general; pero para alcanzar este fin la mayor libertad les es concedida dentro de los límites de la Constitución.

Lo que caracteriza a los representantes del pueblo soberano, es que en el límite de las atribuciones que les son concedidas, son llamados a decidir libremente, en nombre del pueblo a quien se considera querer por su voluntad y hablar por la boca de ellos. El delegado del soberano o mandatario que no tuviera en ningún caso poder de decisión propia, cuyos actos fueron determinados de antemano por reglas legales o por instrucciones obligatorias, ese no sería un verdadero representante" (6).

En este sentido, existe una total incomunicación entre los representantes y sus electores, donde aquellos son dotados de una personalidad suficiente para desempeñarse autónomamente y decidir con absoluta independencia sobre la cosa pública del país. La autenticidad de los actos de los representantes, especialmente los legislativos, se pone en duda en la medida en que dichos actos vislumbran tendencias de satisfacer intereses políticos sectorizados, en tanto el cuerpo electoral ha quedado desprovisto de instrumentos que aseguren el cumplimiento de los verdaderos intereses generales, por parte de los órganos legislativos.

(6) Casillas, Roberto. "La Representación Popular en una Sociedad Política Pluralista", en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., P. 103, México, 1977.

La irrevocabilidad de la representación política en México, ha fortalecido un desempeño legislativo independiente llevado a ultranza, que crea una situación de verdadera preocupación social; más cuando se piensa en la susceptibilidad de que los elementos esenciales que dan la estructura constitucional a México sean trastocados, sin posibilidad de intervención popular que lo evite.

"En casi todos los países americanos, a pesar de que en su régimen constitucional se establece el sistema rígido de reformas a la carta magna a contrario sensu del flexible que se utiliza en un buen número de naciones europeas, son sumamente frecuentes los casos de modificación a su espíritu original, de sentencias verdaderamente trascendentales, sin que para ello se observe cuidadosamente la afectación que ocasionarán en la vida de la sociedad" (7).

Ante tales circunstancias, el sistema representativo que consagra el artículo 40 constitucional, merece una excepción, con una necesaria modificación constitucional que promueva una relación más cercana y más efectiva entre los órganos de representación y el cuerpo electoral que los alimenta, de tal forma que se logren graduales y ascendentes índices de proximidad a un sistema con mecanismos de intervención y control ciudadana.

En la actualidad, los regímenes democráticos del planeta se han preocupado en forma especialmente importante, por introducir sistemas que permitan la ampliación del control popular sobre los órganos representativos, mediante las llamadas instituciones de la democracia semidirecta. Y no es insensato, en el estado actual que en México vive la representación política, pensar en implantar el referéndum popular, para buscar efectos multidimensionales, tanto como garantía de la expresión representativa, como elemento de enriquecimiento y transición de la democracia, fundamentalmente.

Por supuesto, no se pretende sustituir el sistema representativo con la democracia pura, puesto que es claro que en el Estado contemporáneo, con su compleja estructura y funcionamiento, no puede pensarse la democracia directa como el régimen de gobierno más adecuado, aunque en determinados casos se debe apelar a ella a través del referéndum o el plebiscito, según sea el caso. Por ello, deben buscarse instrumentos de complementación;

(7) Ibidem. P. 109.

"no se puede exponer el problema como si hubiera una sola democracia representativa posible y una sola democracia directa posible. El problema se encuentra en sus etapas intermedias. Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un 'continuum' de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar las dos, a cada una de acuerdo con 'las diversas situaciones y las diferentes necesidades', perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos en el sentido de que allí donde existe uno no puede existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Se puede decir con una fórmula sintética que en un sistema donde ambas se integren, las dos formas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas suficientes" (8).

Así, la integración en grado menor propuesta en este trabajo, no pretende una transformación del sistema representativo en directo; sino que, con base en la experiencia que la mayor parte de los países verdaderamente democráticos han tenido con la aplicación del referéndum popular como instrumento de participación y control, busca mostrar que en México es necesario este "expediente extraordinario" para controlar las modificaciones constitucionales "extraordinarias".

En este contexto, la institución del referéndum aparece como una importante y necesaria excepción al sistema representativo en México. Pero no deviene en excepción en detrimento ni desvirtúo de la representación política, sino por el contrario, la complementa al concurrir como elemento integrante del proceso de expansión (cualitativa) de la democracia, que no se constituye con la sustitución de la representación política con la democracia directa, sino con la adecuación de la realidad social actual con los mecanismos más convenientes para enriquecer el régimen democrático. Asimismo, el referéndum fortalece la participación directa del pueblo en la reformabilidad de su Constitución, y constituye un excepcional instrumento de control para la protección, ante cualquier exceso del ejercicio representativo, de las disposiciones constitucionales que determinan el contenido esencial que da el cuerpo mismo a la Constitución de México.

(8) Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", PP. 40 y 41, México, 1989.

III. EL REFERENDUM POPULAR COMO ELEMENTO PARA DELIMITAR EL ALCANCE DE REFORMA CONSTITUCIONAL ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL

Para determinar que el referéndum popular ha de fungir como mecanismo para delimitar el alcance reformador del artículo 135 constitucional, es indispensable establecer cuáles son dichos alcances; hasta dónde ha de limitársele y su razón de ser.

Para el efecto, cabe citarse tendencias doctrinarias en contrario para formular una deducción, basándose en los elementos constitucionales respectivos y existentes.

Quienes defienden la existencia de una limitación natural en el alcance de reforma por parte del órgano del artículo 135 constitucional, sostienen principalmente que la Constitución mexicana vigente es producto de la actualización o concreción del poder constituyente, como ejercicio de la soberanía nacional, residida esencial y originariamente en el pueblo de México. En este sentido, se creó un régimen jurídico al cual se encuentra sometida la vida política y jurídica del país, y con la que se dió existencia a ciertos órganos (constituidos) para ejercitar el poder público derivado, con la competencia y atribuciones que en la misma Constitución se les asigna.

Convergen así el poder constituyente y los poderes constituidos a la teoría de la reformabilidad constitucional, donde funcionalmente el primero se manifiesta como la autodeterminación del pueblo, con la elaboración de su Constitución, y con ella, la creación de los poderes constituidos, cuya órbita competencial se limita a la función de gobierno. Por ello, el constituyente no interviene directamente en lo gubernativo, ni los poderes constituidos pueden, por el contrario, intervenir en la alteración del cuerpo constitucional, ni aún sobre los elementos que se refieren a ellos mismos.

Por ello, el artículo 135 no crea un órgano con facultades suficientes para poder inferir en la alteración de principios constitucionales. Así se ha reconocido que "la base sobre la que está fundado todo Gobierno Americano, es que el pueblo tiene derecho de darse las instituciones que en su opinión lo conduzcan mejor a su felicidad. El ejercicio de este derecho originario es un esfuerzo superior que ni puede ni debe repetirse con frecuencia. Por esto, tales principios son fundamentales. Ciertamente los que han forjado Constituciones es-

critas se han propuesto formar la ley fundamental suprema de la Nación; en consecuencia, la teoría del gobierno creado tiene que ser que un acto legislativo opuesto a la Constitución es nulo. Esta teoría es inherente a toda Constitución escrita y debe, por consiguiente, ser considerada por la Corte como principio fundamental de nuestra sociedad" (9).

Schmitt considera que los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de reformar la Constitución, atribuida por una disposición constitucional significa que sólo algunas disposiciones constitucionales son susceptibles de sustitución por otras normaciones, siempre y cuando se respete la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. Por tanto, toda Constitución sólo faculta para reformar, adicionar, sustituir, etc., pero manteniendo la Constitución misma; es decir, la reforma constitucional no es pues, destrucción de la Constitución. Por tanto, teóricamente consideran absurdo suponer que la Constitución mexicana, a través de su artículo 135, autoriza su propia destrucción. "Es contra el artículo 135 y contra el sentido común que la Constitución autorizara su destrucción o mutilación, y es también contra aquella Ley que puede leerse en cualquier tratado de filosofía, según la cual todo ser tiende a conservarse en el ser y ninguno tiende a su destrucción, ni total, ni parcial" (10).

Así, el artículo 135 autoriza al órgano que crea para que 'reforme' la Constitución, mas no para que la 'deforme'. Del órgano constituido entonces, no se desprende una igualdad jurídica entre una ley que de él emana, a la que surge del poder constituyente. Es obsecado pretender dar al producto (poder revisor del 135) el carácter de fuente originaria, el cual sólo lo tiene el poder constituyente que le dió vida a aquél, como una institución más de la Constitución, para hacerse cargo de su reforma o adición (ajuste de la disposición escrita a las circunstancias reales de la sociedad, que determinan su contenido); sin embargo, no lo faculta para deformarla con alteraciones a los principios que dan fundamento mismo a la Constitución. Su facultad es pues, sólo de adecuación, subsanadora.

Ahora bien, por otro lado la corriente doctrinal que sostiene la ilimitación en la reforma constitucional en México, principalmente con el maestro Tena Ramírez, considera que el pueblo hizo uso de su suprema potestas a través del congreso constituyente de 1916, expresión que viene a ser su Constitución. Una vez realizada la labor, el congreso desapareció

(9) Parte relativa de la ejecutoria Marbury vs. Madison; emitida por la Suprema Corte de Justicia de América, en 1919.

(10) Rabasa, Emilio. "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", P. 116, México, 1919.

y con él se extinguió el ejercicio soberano. En su lugar se dió vida a una Constitución y a los poderes constituidos por ella organizados, los cuales ya no son soberanos, puesto que sus facultades están determinadas y distribuidas.

De este modo, el poder constituyente se limita a otorgar atribuciones, pero no los lleva a cabo por sí mismo, mientras que los poderes constituidos nacen para ejercerlas, pero no para atribuirlos. Sin embargo, el órgano establecido en el artículo 135 constitucional ofrece una especial consideración. Este órgano se integra con el conjunto Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, pero con facultades especiales, ya que el órgano del 135, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sí mismos, realizan funciones que son esencialmente las mismas, pues en ambos casos se trata de la función legislativa; pero tales funciones son naturalmente distintas, pues en tanto el órgano creado por el artículo 135 lleva a cabo funciones legislativas referentes exclusivamente al articulado constitucional; el congreso y las legislaturas estatales, por otra parte, practican las suyas, pero en cuestión de leyes ordinarias.

Es decir, el nuevo órgano tiene respecto a los órganos que lo integran como individuales, funciones en esencia iguales, pero de naturaleza jurídica distinta. Así, el órgano del 135, se encuentra investido de una facultad especial y de gran trascendencia, pues desde el momento en que puede intervenir la obra que es expresión de la soberanía participa de alguna manera de ella, y por ello se torna en 'constituyente permanente'.

Sus atribuciones se encuentran en el reformar y adiconar la Constitución, por lo que no tiene facultad para derogar totalmente la Constitución, sustituyéndola por otra; aunque puede realizar una transmutación al través de modificaciones sucesivas. Esta afirmación cuenta entre otros argumentos, (como ya se ha señalado en capítulos anteriores), con el principio jurídico que establece que no ha de distinguirse lo que la ley no distingue. Haciendo un parangón del texto del artículo 135 en cuestión, con su correspondiente de otras constituciones, se aprecia que algunas de ellas establecen límites expresos a la facultad de modificación por parte de sus respectivos órganos reformadores, prohibiéndoles tocar ciertos principios, sin embargo en la Constitución mexicana no se fija ningún límite expresamente. Por ejemplo, el artículo 139 de la Constitución de Italia establece: "La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional". Por esto, de la interpretación

gramatical del artículo 135 de la Constitución mexicana, el analista debe abstenerse, ape­gándose a los cánones de la hermenéutica jurídica, de fijar límites a facultades que el legisla­dor no restringió expresamente.

De acuerdo con lo expuesto, en este trabajo se considera que el artículo 135 constitu­cional establece un órgano que puede modificar la Constitución en su substancia. Sin em­bargo, no puede afirmarse que el espíritu de dicha disposición sea el que se señala. Quizá se esté ante un artículo oscuro, que da pábulo con su oscuridad a dudar y a provocar diversas interpretaciones al respecto, por lo que precisaría ser rectificado.

Ahora bien, aun con independencia de que la segunda corriente doctrinal, por lo refe­rente al exacto apego a la letra de la Constitución, y por el carácter absoluto e ilimitado de la misma soberanía, que le permite dotarse de los órganos que considera convenientes para manifestarse en el mundo ontológico, sea la que rija en el presente estado de cosas; existe un elemento común entre ambas tendencias, al reconocerse como fuente soberana al pue­blo.

Asimismo, debe retomarse la situación actual que vive la figura de la representación política en México. Este sistema responde a antecedentes históricos y a principios de la Ciencia Política que subsisten hondamente arraigados en la conciencia del pueblo mexica­no; sin embargo, ha producido en muchos casos una tendencia adversa a las ideas democrá­ticas, que encuentra en mucho su razón en el abuso de la libertad que conlleva, provocando que las manifestaciones de la representación no siempre coincidan con los intereses del cuerpo electoral. Ello se traduce en un distanciamiento en el acuerdo entre el mandatario y el conjunto ciudadano, problemática que "no tiene otro correctivo que la apelación directa al pueblo mediante el referéndum, el plebiscito o la disolución del parlamento" (11). No obstante, esta conciencia que reacciona contra los posibles excesos de la representación, ha denotado un índice creciente en el factor colectivo, lo que implica la demanda de otras for­mas más efectivas de democracia social.

Por tanto, de acuerdo con las circunstancias señaladas, el "ejercicio de transmutar" in­cluso la esencia misma que da estructura a la Constitución de México de 1917, para darle

(11) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. P. 100.

otra substancia, que se desprende de la lectura del artículo 135, debe reivindicarse en favor del pueblo, quien es siempre el originariamente indicado para realizarlo.

La delimitación pues, consiste en extraer de la facultad del órgano del 135 constitucional, los elementos que impliquen los principios fundamentales (*) de la ley primaria de México. Además, hoy no se piensa exclusivamente en la posibilidad de elegir representantes, también se piensa en la posibilidad de verse asociado a la participación y control en las decisiones constitucionales fundamentales: el referéndum por tanto, no sólo impulsa la participación directa del pueblo, sino que procura evitar los riesgos que conlleva la ilimitación reformadora del órgano del 135 constitucional, ante la creciente pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, hacia el ejercicio representativo de gobierno.

Se facilita así el acercamiento a la esencia de la democracia actual: representación política y participación social directa.

IV. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La autodeterminación constitucional es una de las más importantes facetas de la soberanía popular. Sin embargo, en México, la carencia de mecanismos que permitan la intervención directa del pueblo en las cuestiones político-constitucionales, reduce la capacidad de la expresión popular suprema, pues es la elección de gobernantes el único momento de real manifestación soberana. Al margen de ese instante, el pueblo se encuentra en una constante y latente inseguridad, pues el órgano en el cual se delega la facultad de reformar y adiconar la Constitución siempre es susceptible de viciarse asumiendo conductas antipopulares, afectándose así, con supresiones, restricciones o sustituciones, los principios políticos, sociales y económicos fundamentales que con la vida y sacrificio del pueblo se han consagrado durante la evolución histórica de la humanidad, y sobre los que el pueblo de México ha querido basarse para guiar su desarrollo y permanente progreso.

La realidad política de México muestra que el proceso político y el sistema de partido dominante, determinan que el procedimiento para reformar o adiconar la Constitución Ge-

(*) No es este el momento de señalar, con exactitud, los elementos que contienen detalladamente la sustancia constitucional, por ser un tema extenso y complejo; pero su orientación general es bien definida.

neral, constituye prácticamente sólo un requisito de forma. Y el riesgo que implica esa realidad con respecto a la afectación de los elementos esenciales del ordenamiento fundamental, obliga a considerar de manera especialmente seria, una adición al propio artículo 135 constitucional, introduciéndose el referéndum popular como el mecanismo exclusivo para llevar a cabo reformas trascendentales a la propia Constitución. Dicha adición se concibe en los siguientes términos:

"Cuando las reformas o adiciones a esta Constitución afecten la forma de Estado, la forma de gobierno, la división de poderes, las garantías individuales y sociales, y los principios económicos y sociales fundamentales que consagra, una vez aprobadas de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo precedente, se someterán a referéndum popular en los términos que su Ley Reglamentaria determine".

En este sentido, se busca introducir una complejidad mayor en la reformabilidad constitucional, con un referéndum popular obligatorio, constitutivo, parcial y nacional; con el fin de proteger la esencia constitucional misma y obligar así a que se promuevan conscientemente las reformas que sean realmente indispensables para el beneficio popular.

CONCLUSIONES

1. En la antigua Atenas, la participación popular en la res pública encontró mucho más arraigo que las manifestaciones gubernativas de carácter representativo.

2. En el devenir histórico, la democracia se ha alimentado de las más diversas ideologías; no obstante, en la actualidad se centra y contiene en una fórmula indiscutible: representación política y participación social.

3. La soberanía radicada en el pueblo y reconocida en las constituciones democráticas modernas, permite que la nación detente la facultad suprema de autodeterminación constitucional, distribuyendo y limitando las competencias y el ejercicio del poder, en su propio orden.

4. Para que exista una lógica coexistencia entre lo material y lo formal, los ordenamientos constitucionales deben prever su reformabilidad, pues las variaciones y cambios propios del desarrollo social hacen indefectible la necesidad de adaptación a lo real, por parte de la ley.

5. El expedito procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha contribuido al pacífico amalgamamiento de la realidad mexicana con las disposiciones de su Constitución; sin embargo, el susceptible riesgo que conllevan las manifestaciones legislativas constitucionales basadas en un sistema representativo, de adoptar tendencias de carácter sectorizado, aunado a la soberanía radicada en el pueblo, legitiman la exigencia democrática de institucionalizar nuevas formas democráticas que garanticen la participación colectiva, tanto para permitir a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones constitucionales fundamentales de su país, como para controlar y limitar a los órganos públicos. Es decir, para promover una lógica expresión y una adecuación coherente con la esencia de un Estado Democrático de Derecho.

6. El referéndum popular es una institución de la democracia semidirecta, con un muy amplio espectro de aplicación en todas las áreas legislativas del Estado.

7. En ese sentido, el referéndum popular se constituye en una de las más importantes consultas públicas, por su contenido legislativo, que en sí lleva profundas ventajas, como es la de fungir en el escenario social como dispositivo de prevención, debidamente establecido por un ordenamiento jurídico, para proteger las instituciones fundamentales que dan la estructura misma al Estado, ante manifestaciones contra su integridad, de carácter espurio, por extralimitación de atribuciones o por imposición de intereses de grupo.

8. Gran cantidad de países en el mundo, entre ellos varios latinoamericanos, han adoptado el referéndum popular a distintos niveles de aplicación, pero primordialmente para efectuar reformas constitucionales.

9. El creciente elitismo político de la actualidad ha adelgazado el vínculo entre los detentadores del poder público y la base popular sustentadora, originando niveles de subrepresentación y manifestaciones legislativas al margen de la voluntad popular. Por ello, el sistema representativo al que debe atender la vida actual, requiere de una excepción, al coexistirlo con mecanismos de intervención ciudadana, como es el caso del referéndum popular.

10. En la democracia de hoy, se complementan los instrumentos democráticos de participación popular con la democracia representativa, constituyéndose en dos sistemas integrables recíprocos. Esta interacción no deviene en detrimento de la representación política, sino por el contrario, la complementa en tanto garantiza la solidaridad entre representantes y representados, fortaleciéndose así el proceso de expansión cualitativa, y por consiguiente el enriquecimiento, del régimen democrático.

11. Parece que el artículo 135 de la Constitución de México, contiene una disposición abstrusa que ha propiciado consideraciones doctrinarias diversas en cuanto al alcance reformador del órgano que prevé. Sin embargo, de acuerdo con este trabajo, el procedimiento que dicho artículo establece debe considerarse como el único medio pacífico para el ejercicio de la soberanía popular en México. No obstante, es indispensable delimitar la facultad reformadora que de él se desprende, trasladando la realización de toda reforma constitucional de carácter sustancial a la consideración del pueblo de México, quien es siempre el originariamente indicado para realizarlas.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ANDUEZA ACUÑA, JOSE GUILLERMO. "LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES". EDITADO POR U.N.A.M. MEXICO, 1977.

ARANGIO, RUIZ, V. "HISTORIA DEL DERECHO ROMANO". EDITORIAL LABOR, S.A., ESPAÑA, 1943.

ARISTOTELES. "LA POLITICA". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1988.

ARNAIZ AMIGO, AURORA. "CIENCIA POLITICA (ESTUDIO DOCTRINARIO DE SUS INSTITUCIONES)". EDITOR MIGUEL ANGEL PORRUA, S.A., MEXICO, 1998.

- "ESTRUCTURA DEL ESTADO". EDITOR MIGUEL ANGEL PORRUA, S.A., MEXICO, 1984.

- "SOBERANIA Y POTESTAD". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1971.

BALLADORE PALLIERI, G. "DIRITTO COSTITUZIONALE". ED. GIUFFRE, ITALIA, 1972.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, AGUSTIN. "TEORIA DE LA DEMOCRACIA". EDITORIAL JUS, S.A., MEXICO, 1963.

BIALOTOSKY, SARA. "PANORAMA DEL DERECHO ROMANO". EDITADO POR U.N.A.M., MEXICO, 1988.

BOBBIO, NORBERTO. "EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA". EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1989.

- "LA TEORIA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO". EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1989.

BOURDEAU, GEORGE. "TRATADO DE CIENCIA POLITICA". EDITORIAL EUDEBA, ARGENTINA, 1962.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA S.A., MEXICO, 1989.

CASILLAS HERNANDEZ, ROBERTO. "LA REPRESENTACION POPULAR EN UNA SOCIEDAD POLITICA PLURALISTA". EDITADO POR U.N.A.M., MEXICO, 1977.

COHEN, ROBERT. "ATENAS, UNA DEMOCRACIA". EDITORIAL TECNOS, S.A., ESPAÑA, 1961.

CONSTANT, BENJAMIN. "DE LA LIBERTAD DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS MODERNOS", EN POLITICA CLASICA-MATERIALES DE DIVULGACION Y CULTURA. C.E.N., MEXICO, 1988.

COULANGES NUMA D., FUSTEL DE. "LA CIUDAD ANTIGUA (ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA)". EDITORIAL NUEVA ESPAÑA, S.A., MEXICO, 1944.

CUEVA, MARIO DE LA. "TEORIA DE LA CONSTITUCION". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1982.

FARRINGTON, BENJAMIN. "LA CIVILIZACION DE GRECIA Y ROMA". EDICIONES SIGLO VEINTE, ARGENTINA, 1979.

FINLEY, M.I. "LOS GRIEGOS DE LA ANTIGÜEDAD". EDITORIAL LABOR, S.A., ESPAÑA, 1967.

FRIEDRICH, CARL. "LA DEMOCRACIA COMO FORMA POLITICA Y COMO FORMA DE VIDA". EDITORIAL TECNOS, S.A., ESPAÑA, 1966.

GARCIA PELAYO, MANUEL. "DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO". EDITADO POR MANUALES DE LA REVISTA DE OCCIDENTE, ESPAÑA, 1961.

HERNANDEZ, OCTAVIO. "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (GENESIS, EXEGESIS, HERMENEUTICA, CRITICA Y PROYECCIONES)". PARTE DOGMATICA, TOMO II. EDITORIAL CULTURA, MEXICO, 1952.

HOMO, LEON. "LAS INSTITUCIONES POLITICAS ROMANAS". EDITORIAL IBERIA, S.A., ESPAÑA, 1950.

JELLINEK, GEORGE. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO", EDITORIAL EUDEBA, ARGENTINA, 1943.

JOLY, MAURICE. "DIALOGO EN EL INFIERNO ENTRE MAQUIAVELO Y MONTESQUIEU". EDITORIAL COLOFON, MEXICO, 1989.

KELSEN, HANS. "ESENCIA Y VALOR DE LA DEMOCRACIA". EDITORIAL LABOR, S.A., ESPAÑA, 1934.

LASALLE, FERDINAND. "¿QUE ES UNA CONSTITUCION?". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1992.

LINDSAY, A.D. "EL ESTADO DEMOCRATICO MODERNO". EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1984.

MARTINEZ, JOSE LUIS. "EL MUNDO ANTIGUO II: GRECIA". EDITORIAL S.E.P. CULTURA, MEXICO, 1984.

- "EL MUNDO ANTIGUO: HEBREOS Y CRISTIANOS / ROMA". EDITORIAL S.E.P. CULTURA, MEXICO, 1984.

MOMMSEN, TEODORO. "HISTORIA DE ROMA". EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1953.

MONTERO ZENDEJAS, DANIEL. "ESTADO, DEMOCRACIA Y PARTIDO". EDITOR COSTA-AMIC, MEXICO, 1979.

MORENO CRUZ, EVERARDO. "JUAREZ JURISTA". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1972.

MURILLO, GUILBALDO. "DEL CAMPO Y LA CIUDAD. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 3o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL". EDITADO POR LA REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES, U.N.A.M., MEXICO, 1981.

POLIBIO. "HISTORIAS". EDITORIAL LABOR, S.A., ESPAÑA, 1982.

RABASA, EMILIO. "EL ARTICULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1978.

ROUSSEAU, JUAN JACOBO. "EL CONTRATO SOCIAL". EDITADO POR U.N.A.M., MEXICO, 1984.

RUGGIERO, GUIDO DE. "EL LIBERALISMO, LA DEMOCRACIA Y EL SOCIALISMO", EN POLITICA CLASICA-MATERIALES DE DIVULGACION Y CULTURA, C.E.N., MEXICO, 1988.

RUIZ MASSIEU, FRANCISCO / VALADES, DIEGO. "NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1983.

SABINE, GEORGE. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA". EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1982.

SANCHEZ VIAMONTE, CARLOS. "LAS INSTITUCIONES POLITICAS EN LA HISTORIA UNIVERSAL". EDITORIAL LABOR, S.A., BUENOS AIRES-BARCELONA, ARGENTINA, 1958.

SARTORI, GIOVANNI. "ASPECTOS DE LA DEMOCRACIA". EDITORIAL LIMUSA-WILLEY, S.A., MEXICO, 1965.

SCHMITT, CARL. "TEORIA DE LA CONSTITUCION". EDITORIAL NACIONAL, MEXICO, 1970.

STORY, JOSEPH. "COMENTARIO ABREVIADO DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA". IMPRENTA DEL COMERCIO, DUBLAN Y COMPANIA, MEXICO, 1879.

TENA RAMIREZ, FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1980.

TOQUEVILLE, ALEXIS DE. "LA DEMOCRACIA EN AMERICA". EDITORIAL ORBIS, S.A., ESPAÑA, 1985.

VALADES DIEGO. "PROBLEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA MEXICANO" EN LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES. EDITADO POR U.N.A.M., MEXICO, 1977.

VENTURA SILVA, SABINO. "DERECHO ROMANO". EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1985.

WEBER, MAX. "ECONOMIA Y SOCIEDAD". EDITORIAL LABOR, S.A., BUENOS AIRES-BARCELONA, ARGENTINA, 1964.

OTROS AUTORES

CAMARA DE DIPUTADOS (MEXICO). "POR EL CAMINO DE UN MEXICO NUEVO, (ORIGENES, SIGNIFICADO Y PERSPECTIVAS DE LA CONSTITUCION DE 1917)". EDICION DE LA XLVI LEGISLATURA, MEXICO, 1967.

- "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES". EDICION DE LA XLVI LEGISLATURA, MEXICO, 1967.

ARTICULOS EN REVISTAS

BOBBIO, NORBERTO. "LA CRISIS DE PARTICIPACION". (ARTICULO PUBLICADO EN LA REVISTA NEXOS No. 137), MEXICO.

HAMDAN AMAD, FAUZI. "EL REFERENDUM: INSTITUCION GENUINAMENTE DEMOCRATICA QUE NO DEBE CIRCUNSCRIBIRSE SU APLICACION AL DISTRITO FEDERAL, SINO HACERLA EXTENSIVA AL AMBITO FEDERAL". (ARTICULO PUBLICADO EN LA REVISTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M., AÑO 4, NUMERO 4), MEXICO, 1980.

VALADES, DIEGO. "LA INCORPORACION DEL REFERENDUM AL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO". (ARTICULO PUBLICADO EN EL ANUARIO JURIDICO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M., VOL. VI), MEXICO, 1979.

DICCIONARIOS

BOBBIO, NORBERTO. "DICCIONARIO DE POLITICA". EDITORES SIGLO XXI, MEXICO, 1988.

READER'S DIGEST. "GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO" EN DOCE TOMOS. EDITADO POR SELECCIONES DE READER'S DIGEST, S.A. DE C.V., MEXICO, 1984.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1993.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, U.N.A.M. "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX. LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS". TOMOS I Y II, MEXICO, 1988

"LAS CONSTITUCIONES EUROPEAS". OBRA PREPARADA POR MARIANO DARANAS PELAEZ, EDITORA NACIONAL, MADRID, ESPAÑA, 1979.