



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**



**IMPLANTACIÓN DEL REFERÉNDUM EN LAS ADICIONES Y
REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

P R E S E N T A

LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

ASESOR: DR. GABINO CASTREJÓN GARCÍA

ESTADO DE MÉXICO

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

INDICE

PÁG.

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

| | | |
|-----|---------------------------|----|
| 1.1 | EL CONCEPTO ATENIENSE | 1 |
| 1.2 | EL CONCEPTO ROUSSEAUNIANO | 11 |
| 1.3 | EL CONCEPTO LIBERAL | 19 |
| 1.4 | EL CONCEPTO SOCIAL | 26 |
| 1.5 | EL CONCEPTO PROCEDIMENTAL | 30 |

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SOPORTE CONSTITUCIONAL DE LA IDEA DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO

| | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | ANTECEDENTES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917 | 45 |
| 2.2 | LA CONSTITUCIÓN DE 1917 ENTORNO HISTÓRICO Y TEXTO DEL ARTÍCULO TERCERO | 50 |
| 2.3 | LA REFORMA DE 1934 AL ARTÍCULO TERCERO, ENTORNO HISTÓRICO Y TEXTO | 54 |
| 2.4 | LA REFORMA DE 1946 AL ARTÍCULO TERCERO, ENTORNO HISTÓRICO, INFLUENCIAS Y TEXTO ACTUAL | 60 |

CAPÍTULO TERCERO

LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.1 | EL LIBERALISMO EN MÉXICO | 67 |
| 3.2 | LA INFLUENCIA DE LA CORRIENTE SOCIAL Y EL SURGIMIENTO DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL | 69 |
| 3.3 | LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA E INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL | 75 |
| 3.4 | NOCIÓN DE PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO | 79 |
| 3.4.1 | PODER U ÓRGANO CONSTITUIDO | 84 |
| 3.5 | PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN | 86 |
| 3.5.1 | ALCANCE DE LA FACULTAD REFORMADORA | 92 |
| 3.5.2 | TESIS QUE LIMITAN LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN | 95 |
| 3.5.3 | TESIS QUE SOSTIENEN LA REFORMABILIDAD ILIMITADA DE LA CONSTITUCIÓN | 97 |
| 3.5.4 | LÍMITES DE LAS REFORMAS: TEMPORALES, CIRCUNSTANCIALES Y SUSTANCIALES | 101 |
| 3.5.5 | TITULARES DEL DERECHO DE INICIAR UNA REFORMA CONSTITUCIONAL | 104 |
| 3.5.6 | ADOPCIÓN EN MÉXICO DE NUEVOS MECANISMOS PARA LA | |

CAPÍTULO CUARTO
EL REFERÉNDUM Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

| | | |
|-----|--|-----|
| 4.1 | CONCEPTO DE REFERÉNDUM | 139 |
| 4.2 | CLASIFICACIÓN DE REFERÉNDUM | 145 |
| 4.3 | FIGURAS AFINES AL REFERÉNDUM | 149 |
| 4.4 | EL REFERÉNDUM EN OTROS PAÍSES DEL MUNDO | 154 |
| 4.5 | ANTECEDENTES DEL REFERÉNDUM EN MÉXICO | 166 |
| 4.6 | REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAR EL REFERÉNDUM EN MÉXICO | 174 |
| | CONCLUSIONES | 181 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 189 |

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política Mexicana de 1917, ha sido reformada en múltiples ocasiones, cambiando radicalmente su texto original; paulatinamente los sexenios presidencialistas han acomodado a la Constitución a sus estilos personales de gobernar. Apenas habían transcurrido cuatro años de su promulgación cuando ya había sufrido su primera reforma y así sucesivamente, con mayor intensidad en unos casos, se presentaron compulsivas modificaciones constitucionales que algunos calculan en más de 584 veces, a la mayoría de sus 136 artículos.

Todo esto revela que las reformas constitucionales no previeron los resultados populares de rechazo y negación de varios cambios políticos, sociales y económicos.

El avance democrático del país reclama mayores instrumentos y participaciones directas de legitimación constitucional.

Si bien es cierto que existe un procedimiento especial para adicionar o reformar la Carta Magna, establecido en el Artículo 135 que prevé la existencia del llamado Poder Constituyente Permanente, también lo es que no ha respondido a la dinámica propia de la comunidad y no se adecúa a las circunstancias de la evolución democrática de nuestro Estado Mexicano. Los últimos constituyentes originales, siempre se opusieron a los remiendos. A más de 89 años de vigencia constitucional, es conveniente analizar el fondo y forma de las reformas y su real aceptación y participación popular, observando que en su gran mayoría son inaceptables y rechazados por el sentir del pueblo.

Hoy en día la sociedad reclama cambios políticos, una democracia directa efectiva y dejar de ser rehenes de los partidos políticos que se olvidan, generalmente de los intereses nacionales.

Es indudable que pueden presentarse mejoras con la adaptación de nuevas fórmulas de democracia en México. Debemos reforzar nuestra democracia liberal, en la cual los derechos constitucionales y las libertades públicas tomen una gran importancia. Si bien debemos pugnar porque la letra de la Constitución sea respetada, es necesario tomar acciones que promuevan el que esa letra sirva realmente a las condiciones y realidades de los mexicanos, y no de grupos de legisladores partidistas que sólo miran por intereses parciales.

La democracia no es un ideal elevado por los cielos acerca de la cual leemos en la escuela, sino un medio y un fin que nos permite desarrollarnos con libertad y obtener lo que realmente necesitamos como grupo humano.

El referéndum, al darnos el poder de tomar las decisiones que nos rigen, nos deja vivir esa democracia, sentirla y disfrutarla.

Todo pueblo quiere más peso en la toma de decisiones; sabemos que la soberanía reside en el pueblo y no los representantes de los partidos políticos. Los mexicanos debemos participar, como electores organizados, en las adiciones y reformas de normas fundamentales que nos hacen falta y que realmente deseamos para obtener un mejor nivel de vida; queremos cumplir nuestro deseo político de poder decir y decidir nuestro propio destino como nación. El Referéndum es la oportunidad para lograr lo anterior.

Desde los períodos clásicos de la historia griega, se ha tratado el tema de las formas de gobierno; para Aristóteles el poder de mando puede residir en un solo individuo, en una minoría, o en una mayoría.

Cuando el poder recae en la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la democracia, si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura es la "demagogia", si se aplica tan solo al servicio de los desposeídos.

La Constitución Mexicana establece en el Artículo 39 que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su propio beneficio. Por su parte el Artículo 40 dispone como forma de gobierno en México la de ser una República, Representativa, Federal, Democrática. La definición de Democracia, a su vez, la proporciona el Artículo Tercero Constitucional, al entenderla como un sistema de participación integral de la sociedad.

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la forma conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social.

La democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos, pero a veces no es posible que en las grandes colectividades se reciban por igual los efectos beneficiosos del poder, no se puede participar entre todos en las funciones de gobernar.

Surge en consecuencia la representación en la cual el pueblo elige a quienes habrán de gobernarlo. La participación por igual en la designación de representantes y no el gobierno directo del pueblo, es lo

que también acepta nuestra constitución, cuando establece el régimen representativo.

Sin embargo, a nivel mundial, aparece con renovados bríos el gobierno directo y están surgiendo en todas partes antiguas figuras de poder que los gobiernos representativos se habían encargado de sepultar.

En algunos países existe como forma atenuada de gobierno directo el referéndum, consagrando en su integridad el régimen democrático puro, al haberse deteriorado el Sistema Representativo, ya que los representantes eufemísticamente llamados populares, ni conocen al pueblo y mucho menos son nombrados por el propio pueblo, véase el caso de los diputados y senadores de representación proporcional.

A pesar de estas medidas distantes en apariencia, la democracia semidirecta y la representación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos registra ciertas formas de gobierno semidirecto, cuando antiguamente consignaba en la Fracción VI del Artículo 73, que los ordenamientos legales del Distrito Federal y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

Este procedimiento democrático permaneció en el olvido, por el repudio de los gobernantes que no toleran la intervención directa del

pueblo en sus actos de gobierno y también por el desconocimiento total en nuestro medio de una democracia directa.¹

La fracción aludida fue derogada el 22 de agosto de 1996, pero constituye un fuerte precedente para la coexistencia de las formas directa y representativa de la democracia.

La doctrina constitucionalista mexicana, acepta en su mayoría la adopción de herramientas políticas de democracia directa.

Enrique Sánchez Bringas señala que es posible utilizar el referéndum por ser un instrumento generalizado para la aprobación de normas jurídicas, sin embargo no explica como pueden implantarse los procedimientos respectivos, ni cual sería su alcance jurídico.²

Ignacio Burgoa opina que el referéndum debe preservarse para casos excepcionales que sólo el pueblo deba realizar en ejercicio de su poder soberano.³

Como puede observarse, existen bases teóricas para utilizar fundamentos doctrinarios en la adaptación del referéndum en nuestra Constitución Federal.

Pero no sólo en teoría es aceptada la transformación política democrática moderna de México, sino también en la práctica, pues varias constituciones de entidades federativas como Veracruz, Estado

¹ TENA RAMÍREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Página 99, Editorial Porrúa, México 1988.

² SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Derecho Constitucional Mexicano, Página 350, Editorial Porrúa, México, 2000.

³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, Página 558, Editorial Porrúa, México, 1982.

de México, Yucatán y otras cuentan ya en sus textos con la figura siempre interesante del referéndum.

La institución del referéndum se relaciona con la libertad que debe imperar en una democracia. Esta libertad toma varias formas, podemos observarla en una de sus acepciones clásicas: la libertad de expresión, así como el derecho de autodeterminación de los pueblos. El referéndum dentro de su marco jurídico y democrático, contiene esas libertades y derechos. Incluso se deriva de ellos.

Un referéndum es similar, en su mecánica, a como lo puede ser una elección presidencial. Se hace un llamado a la ciudadanía para tomar decisiones, por medio del voto, sobre temas que se refieren directamente a cambios políticos, reformas constitucionales o legales, para que sea el pueblo, titular indiscutible de la soberanía, quien decida, en lugar de los gobernantes o legisladores.

Un referéndum contiene una pregunta, de forma tal que se pueda consultar a la ciudadanía si desea o no, un cambio trascendental. Cada persona marca con una señal, en la casilla correspondiente, siendo ésta usualmente SI o NO. En tanto el referéndum reciba la cantidad de votantes necesarios para su validez, la decisión que tome la ciudadanía será vinculante, esto es, producirá efectos y consecuencias jurídicas sobre el tema tratado.

Lo que se busca en este trabajo es acceder a una democracia más efectiva en México, mediante un sistema de participación popular, en las adiciones y reformas a la Constitución Federal.

También se pretende lograr la coexistencia integral de los sistemas democráticos semidirectos e indirectos, utilizando a la democracia representativa en los principales actos de administración y gobierno, a través de las funciones que realicen los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, pero también se busca que en los cambios estructurales del Estado, por medio de las reformas a la Constitución, sea el pueblo directamente quien resuelva con un simple SI o NO, la conducta a seguir.

Asimismo cambiar el texto del artículo 135 Constitucional, para que, independientemente del requisito de cumplir con la aprobación de los dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión y más del cincuenta por ciento de las Legislaturas Estatales, se consulte además a la población, mediante referéndum, si acepta o no la propuesta de Adición o Reforma Constitucional.

Con ello pretendemos avanzar en la democracia mexicana, substituyendo la fórmula del bienestar de los gobernantes por la del bienestar del pueblo. Esto se logrará paulatinamente a medida que adoptemos el referéndum como punta de lanza en las decisiones fundamentales políticas e incorporemos posteriormente otras figuras igual de importantes de participación democrática, como la iniciativa popular, el plebiscito, la consulta popular, el veto popular, la revocación, y otras más.

Igualmente se busca incorporar a nuestro país en las acciones democráticas que la modernidad internacional está aceptando. En la mayoría de los países latinoamericanos no sólo existe el referéndum constitucional, sino que también hay leyes y reglamentos sobre esta

figura e incluso se llega a considerar como un recurso nacional para rechazar leyes y normas generales de escasa aceptación popular.

Se realizó un estudio histórico del significado de democracia, mediante algunas definiciones y análisis de su raíz etimológica, comparando los diversos conceptos vertidos en su evolución como el griego, el de Rousseau y el liberal entre otros, para arribar a un claro criterio del término.

Con lo anterior se busca comprender que la idea clásica de democracia consistía en tomar decisiones de manera colectiva y postulando igualdad de oportunidades de participación. Para ello habrá necesidad de estudiar la fórmula del proceso democrático, indispensable para el desarrollo político, económico, social y cultural de México.

Se logra analizar el concepto constitucional de "Democracia" en México, comprendido en el Artículo Tercero, para identificar su contenido, comparándolo con las Reformas de 1934 y 1946, y entenderlo en toda su amplitud.

De la misma manera se estudia la figura del referéndum en sus diversas formas y comparativamente su aplicación en otros países, para darnos cuenta de las ventajas y beneficios que se han dado en ellos.

Se ubica el marco jurídico del referéndum en México, analizando la legislación existente en los Estados de Veracruz, México, Yucatán y otros, para entender su operatividad y necesaria incorporación a la Constitución Federal.

La Constitución Política Federal es el resultado de las decisiones políticas fundamentales que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, acepta y plasma en su estructuración estatal.

La Constitución, por esa razón, contiene los ideales, las esperanzas, los deseos de un mejor vivir, que la sociedad busca y encuentra para su más y mejor desarrollo. Por tal motivo se establece una Supremacía Constitucional, que significa estar por encima de todas las leyes y sobre todo de todas las autoridades, en otras palabras, es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades.

Esta característica de supremacía converge en la necesidad de que la Constitución sea rígida y escrita. Quiere decir lo último la indispensable formalización en un texto que esté a la vista del pueblo, donde pueda contemplar y exigir sus ideales políticos, sus realidades económicas y ejercer sus derechos subjetivos.

La parte que corresponde a la rigidez constitucional, significa que ningún poder u órgano estatal puede modificarla, ni siquiera el legislativo y menos utilizando el procedimiento normal de creación y derogación de leyes.

No obstante, la Constitución no puede permanecer estática ante las transformaciones tecnológicas y cambios novedosos que la modernidad y la ciencia reclaman.

Por ello la propia Constitución previó un mecanismo para adicionarla y reformarla, con un rígido procedimiento especial y una composición especial y aparente de la soberanía popular: el Poder Constituyente Permanente o Derivado que se integra con dos tercios de

los miembros presentes del Congreso de la Unión, Diputados y Senadores, además del cincuenta y uno por ciento, mayoría, de las legislaturas estatales.

Esto supone el ejercicio de una facultad soberana, pero la realidad es otra. En un principio la aplastante mayoría de los miembros del partido en el poder lograba imponer a las minorías un capricho presidencial, considerando que el titular del Ejecutivo representaba, además, el liderazgo nato y absoluto del propio partido. Esto ocasionó incluso reformar preceptos histórico-políticos supremos, tal es el caso de las modificaciones al Artículo 130 Constitucional que regula las relaciones entre el Estado y la Iglesia, el Artículo 27 sobre el Régimen de Propiedad Agraria y Ejidal y demás comunidades, y otras múltiples enmiendas que la historia ha confirmado su inutilidad.

En épocas recientes las modificaciones constitucionales no han merecido la aceptación popular integral, véase el caso del nuevo Artículo Segundo de la Carta Magna, sobre los pretendidos derechos indígenas, que a pesar de cumplir aparentemente los requisitos del 135 Constitucional en la integración y aceptación del Poder Constituyente Permanente, fue rechazado por un alto porcentaje de municipios y legislaturas estatales, sobre todo aquellas en donde la población indígena cuenta con mayores cantidades, que motivaron incluso interponer más de 600 amparos contra la referida reforma.

La mayoría de los países han adoptado el referéndum para lograr una auténtica democracia.

Es el momento para hacerlo en México y evitar los perjuicios sociales y repulsas mencionadas.

Argumento a favor se encuentra en los antecedentes constitucionales que establecieron un incipiente referéndum; en la participación popular para integrar el Plan Nacional de Desarrollo y quizá lo más ostensible, en la adopción del referéndum para el cambio constitucional en los Estados de Veracruz, México, Yucatán y otros.

Todo lo anterior significa que es tiempo de colocar al referéndum en el ámbito federal, de considerar que el pueblo tiene la madurez política necesaria para ejercer la democracia y para liberarnos del secuestro político que los líderes y representantes de partidos, y demás asociaciones políticas, han hecho del pueblo mexicano.

Es urgente, en consecuencia, analizar y proponer con entusiasmo y conocimiento la implantación del referéndum popular en las adiciones y reformas constitucionales.

1.1 EL CONCEPTO ATENIENSE

Etimológicamente, la palabra Democracia proviene de las voces griegas “demos” (pueblo) y “cracia” (gobierno), denotando, por lo tanto un gobierno del pueblo.¹ El término tiene sus orígenes desde hace casi veinticinco siglos y apareció por primera vez en la “Historia” de Herodoto en relación con la noción de “isonomía” o igualdad ante la ley.

Pericles prefirió el término Democracia como “gobierno del pueblo” en su “Oración Fúnebre” que Tucídides le atribuye, escrita en homenaje a los muertos en la primera campaña del Peloponeso en el siglo V a.J.C. Escribe Pericles “Nuestro régimen político es la democracia, y se llama así por los derechos que reconoce a todos los ciudadanos. Todos somos iguales ante la ley, y cuando la República otorga honores a algún ciudadano, lo hace en consideración a sus virtudes y no a su rango social...”... nuestro gobierno se llama democracia, porque la administración de la República no pertenece ni está en manos de pocos, sino en manos de muchos...”²

Los demócratas se refieren, en primer término, a la igualdad política. En la obra de Herodoto antes mencionada, la palabra “democracia” no se encuentra, y el autor utiliza como sustitutos “isegoria” e “isonomia”. Así, es conocimiento generalizado que un Estado democrático es aquel en donde la ley es la misma para todos

¹ Fayt, Carlos S. Derecho Político. Tomo I. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988. 7ª. Edición. Pág. 363

² Sartori, Giovanni Aspectos de la Democracia Editorial Limusa-Wiley, S. A. México, 1965. Pág. 257

(isonomía) y donde también es igual la participación en los negocios públicos (isegoría) y en el poder (isocracia).³

La democracia antigua se concebía en relación a las "polis". Y dicha polis no era la ciudad-estado que se acostumbra llamar, sino más bien una ciudad-comunidad. La idea de un Estado Democrático era inconcebible para los griegos. En la polis, el sistema de gobierno se basaba en la participación real y personal de todos los ciudadanos. Allí existía una población que realmente se gobernaba a sí misma. Sin olvidar las imperfecciones naturales del hombre, podemos afirmar que la democracia de la antigüedad era la más cercana posible a una democracia literal en la que gobernantes y gobernados trabajaban lado a lado y negociaban juntos. La soberanía residía por partes iguales en la población cívica, y cada uno estaba obligado a ejercer esa soberanía. El ser ciudadano implicaba una verdadera función. El poder ejecutivo no implicaba ningún contrapeso a esa población. Conviene resaltar que las magistraturas eran la mayoría, sacadas a la suerte porque ese procedimiento parecía ser el mejor posible para mantener la estricta igualdad inicial de posibilidades. La elección era considerada como un arma de la aristocracia. Los demócratas afirmaban que la soberanía residía únicamente en el pueblo y no la delegaría jamás.

Como explica Fustel de Coulanges en "La Ciudad Antigua", es admirable el gran esfuerzo que esta democracia exigía de los hombres, ya que era un gobierno laboriosísimo. La justificación de esto es que los intereses individuales estaban inseparablemente unidos al interés de la polis. Así pues, constituiría una ardua tarea ser ciudadano, ocupaba esa función casi toda la existencia y dejaba muy poco tiempo para los

³ Touchard. Jean. Historia de las Ideas Políticas Editorial Tecnos, S. A. Madrid, España 1988. 5ª. Edición. Pág. 30

trabajos personales. Los hombres invertían su vida en gobernarse. La democracia sólo podría durar a costa del trabajo incesante de todos los ciudadanos.⁴

Este análisis de la democracia ateniense no podría ser completo sin añadir algunas ideas al respecto de Aristóteles. Para él, el hombre es definido como un animal político, pero al decir esto, no quiere indicar meramente un atributo, sino definir su esencia. Para los antiguos, el hombre era el "polites", esto es, cuando decían "hombre", se referían al ciudadano. Así, la polis, y no el polites, era lo importante, y consecuentemente, el individuo era parte de su ciudad, a diferencia del pensamiento moderno que concibe al hombre como algo más que un ciudadano del Estado. En el mismo contexto, "idiotes" era un término peyorativo para designar a quien no era un "polites" y que por lo tanto era un hombre vulgar, indigno e ignorante que sólo se ocupaba de sí mismo.

No hay que olvidar, sin embargo, que Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas corrompidas de la política ("politeia"). Distingue tres tipos de Constituciones, según el número de los gobernantes: monárquica, aristocrática y timocrática, teniendo cada una de ellas su forma corrompida: tiránica, oligárquica y claro, democrática, correspondientemente. Y a través del tiempo, los políticos han opuesto continuamente la democracia a los términos tiranía (o monarquía) y oligarquía, hasta llegar al momento en que fue definida más con relación a éstos que en sí misma.

Asimismo, mientras Pericles definía a la democracia como un "gobierno a favor de muchos", Aristóteles la llamaba "un gobierno a

⁴ Acerca de estas ideas vid. Numa Dionisio Fustel de Coulanges. La Ciudad Antigua. Editorial Iberia, S.A. Barcelona, España 1952. Pág. 453

favor de los pobres". Sin embargo, él buscaba hacer prevalecer una Constitución basada en la "clase media" que definía como una clase intermedia entre los ricos los no propietarios. Según Aristóteles, esta clase es la que aseguraría la estabilidad de la polis, permanecería fiel a las leyes y desconfiaría de los arrebatos pasionales. No trabajaría en su solo interés, sino en el de todos sus gobernados. Por lo tanto, era la clase predispuesta para administrar los negocios públicos.⁵

A manera de resumen, podemos decir que la idea clásica de democracia era solamente aquel sistema de gobierno en el que las decisiones se tomaban colectivamente. En dicha fórmula clásica, la comunidad no deja margen de independencia ni esfera de protección para el individuo en particular, a quien absorbe por completo.

Para poder entender con toda claridad la idea griega de democracia, tenemos que borrar de nuestra mente todo lo que se le agregó a dicha idea en los siglos posteriores. Tenemos que ir a la esencia de la idea y tomar en cuenta que los conceptos griegos de libertad política, civil, jurídica e individual no eran los mismos que los nuestros. Es natural que en tanto tiempo, la democracia como tal haya adquirido diversos significados, ya que se ha intentado aplicar a diferentes situaciones históricas y a diferentes ideales. Por esto, no es sorprendente que el concepto que imperaba en el siglo V a J.C. Es muy importante hacer notar que entre la democracia antigua y la moderna hay diferencias no sólo de dimensiones geográficas, sino también de fines y valores.

El hombre siempre ha anhelado las cosas pasadas, evocándolas como mejores que las actuales, y atribuyéndoles bondades que en ocasiones pueden ser dudosas. Así pasa también con ideologías,

⁵ J. Touchard Op. Cit. Pág. 47

formas de gobierno, sistemas de organización y demás. Pocas veces se detienen a cuestionarse en primer lugar, sobre la conveniencia de volver a adoptar sistemas de épocas pasadas, y en segundo lugar, sobre la posibilidad de ello.

Como se mencionó antes, la democracia en Atenas era una democracia directa, a diferencia de la actual que es indirecta, basada en la representación, más que en la participación. Pero hay que hacer distinciones muy importantes. En primer lugar, no sólo eran las ciudades antiguas muy pequeñas, sino que los ciudadanos vivían en simbiosis con su ciudad. En segundo lugar, el verdadero autogobierno que caracterizaba a la democracia directa, requería que el ciudadano se dedicara por completo al servicio público. Gobernarse a sí mismo significaba pasarse la vida gobernando, y así se encuentra la esencia de la cuestión. El grado de atención política requerida por la fórmula directa era tan absorbente que se produjo un profundo desequilibrio entre las diversas necesidades y funciones de la ciudad. Provocó un desarrollo excesivo de la actividad política que condujo a Aristóteles a decir que un hombre que tiene que trabajar para vivir no puede ser un ciudadano. Esta ciudad antigua solamente había creado un animal político, pero había descuidado el "homo economicus".

Observar el sistema griego desde estos puntos de vista, nos ayuda a comprender que los sistemas indirectos de gobierno presentan ventajas que no podemos negar. A favor de la fórmula indirecta diremos que un gobierno que tiene que pasar a través de muchos intermediarios y cuyas decisiones se discuten en varias etapas constituye un factor de estabilización. Y la ventaja fundamental de este sistema es que permite al hombre tener la libertad suficiente para desarrollar las

actividades económicas necesarias para el sostén y progreso de una comunidad.⁶

Hay que analizar también la posibilidad de volver a adoptar el sistema directo. Estudiando los hechos, podemos afirmar que este sistema sólo puede existir en una ciudad-comunidad, en donde el número de personas involucradas no sea tan elevado como el que predomina en las grandes ciudades del siglo XXI, ya que en tanto más gente haya, menor puede ser su participación. Así, cuando se trata de territorios enormes y naciones enteras, la democracia directa se vuelve un poco más que imposible. Vemos así la complicación de dicha fórmula, ya que sólo es posible en ciertas condiciones, que en este momento histórico no existen más.

Por lo tanto, parece inútil tratar de ver a la democracia actual a través de los ojos de la antigüedad; sin embargo, existen algunos argumentos teóricos que nos explican como, a pesar de lo que indica el sentido común, el concepto de democracia de los antiguos se puede valorar con el concepto moderno de democracia.

A este respecto existen dos argumentos que nos proporciona el italiano Norberto Bobbio.⁷

Explica Bobbio que el primer argumento analítico, en el cual, por democracia, los antiguos entendían la democracia directa; los modernos, la democracia representativa. Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que nos viene a la cabeza es el día de la elección, con largas filas de ciudadanos que esperan su turno para votar. En general, el sufragio con el que se suele hacer coincidir el

⁶ G. Sartori. Op. Cit. Pág. 261

⁷ Bobbio Norberto "Democracia: De los modernos, de los Antiguos y de los Postreros" Este País Núm. 45, México. Diciembre 1994. Pág. 2-8

hecho sobresaliente de una democracia de hoy es el voto no para decidir, sino para elegir a quien deberá decidir.

Para los antiguos, la imagen de la democracia era completamente diferente; al mencionar la democracia, ellos pensaban en una plaza o en una asamblea en la que los ciudadanos eran llamados a tomar las decisiones que les correspondían "Democracia" significaba lo que la palabra literalmente quiere decir: poder del "demos", no como hoy, poder de los representantes del "demos".

Durante siglos, los conceptos de democracia y elecciones no confluyeron en una idea unitaria como sucede hoy, porque la democracia para los antiguos, no se resuelve en los procedimientos electorales, si bien no los excluía.

En las dos formas de democracia, la relación entre participación y elección se invierte. Mientras hoy la elección es la regla y la participación directa la excepción; tiempo atrás la regla era la participación directa en tanto que la elección era la excepción. En otras palabras, la democracia de hoy es representativa a veces complementada por formas de participación popular directa; la de los antiguos era una democracia directa a veces reforzada por la elección de algunas magistraturas.

Precisamente porque la democracia siempre fue concebida únicamente como gobierno dirigido por el pueblo y no mediante representantes del Pueblo, el juicio predominante sobre esta forma de gobierno ha sido, comenzando por la antigüedad, negativo.

Hoy en día, "democracia" es un término con una fuerte connotación positiva.

No hay régimen, incluso el más autoritario, que no quiera llamarse democrático. A juzgar por la manera que cada sistema se autodefine, se diría que hoy ya no existen en el mundo regímenes que no sean democráticos.

Vemos así que el modo de evaluar la democracia, negativa o positivamente, depende de la manera de entenderla. Por lo tanto, es posible apreciar la influencia de las condiciones históricas cambiantes como fue el paso de la ciudad-Estado a los grandes Estados territoriales.

El segundo argumento, el axiológico, hace referencia a que la diferencia entre la democracia moderna y la antigua fue resultado de una diferente concepción del hombre mismo y del mundo.

Para que se pudiese dar un juicio positivo sobre la democracia, era preciso definir el campo de referencias a un cuerpo colectivo como el "demos", que se presta para ser interpretado en sentido peyorativo cuando le relaciona, como sucedió durante largo tiempo con la "masa" la "plebe" y semejantes. Sólo la democracia, entre las formas de gobierno, nació como un término que indica el poder (el "cratos") de un cuerpo colectivo. Hasta se sospecha que la palabra "democracia" haya surgido desde su origen bajo un significado polémico, contrapuesto a "aristocracia", como gobierno de los mejores.

La idea del "demos" como cuerpo colectivo, deriva de la imagen de la plaza cuando se le observa desde lo alto. Pero si uno se acerca, se percata que la plaza o la asamblea están compuestas por muchos individuos que cuando ejercen su derecho, cuentan, singularmente, es decir, uno por uno. Por tanto la democracia, al igual que la monarquía y la aristocracia, está compuesta por individuos. Pero el nombre

colectivo oculta la realidad y termina por hacer creer que, mientras en la monarquía y la aristocracia el poder reside precisamente en los sujetos sindicados por el nombre, en la democracia se asientan en un cuerpo único, el "demos". De hecho el "demos" en cuanto tal no decide nada, porque las decisiones son tomadas singularmente, por las individualidades que lo componen. La distinción entre aristocracia y democracia no radica en la diferencia entre pocos (individuos) y la masa (un ente colectivo), sino entre pocos (individuos) y muchos (individuos). Que en una democracia sean muchos los que deciden no transforma esos muchos en una masa que puede ser considerada globalmente, porque la masa, en cuanto tal, no decide nada.

Ahora bien, aunado a lo anterior, la idea de la igualdad natural de los hombres, se ha encontrado en los cimientos de la democracia moderna, se ha convertido en el fundamento ideal del gobierno democrático, en cuanto régimen basado en la concepción muy enraizada de una naturaleza humana que ha hecho a los hombres originariamente iguales. También contribuyó a dicho enraizamiento la idea cristiana de que los hombres son hermanos en cuanto que son hijos de Dios. No por casualidad estas ideas encontraron su expresión racional en la doctrina iusnaturalista, cuyas reflexiones iniciaron considerando al individuo como una persona moral, dotada de derechos que le pertenecen por naturaleza y como tales son malienables e inviolables.

Merece darle importancia al hecho de que el juicio positivo sobre la democracia de los modernos depende esencialmente del reconocimiento de estos derechos humanos. La filosofía política de los antiguos no es predominantemente una filosofía individualista. Su inspiración fundamental se expresa en la tesis aristotélica de que el hombre en origen es un animal social que vive desde su nacimiento en

una sociedad natural, como la familia. Esta idea está en los cimientos de la teoría organicista que tuvo una larga existencia en el pensamiento político occidental y contribuyó a mantener con vida el concepto del pueblo como un conjunto por encima de las partes.

Sin embargo, en la democracia moderna, el soberano ya no es el pueblo, sino todos los ciudadanos. No por casualidad en la base de las democracias modernas están las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, desconocidas para la democracia de los antiguos. La democracia moderna reposa sobre una concepción individualista de la sociedad, sin desechar la consideración de que el hombre también es un ser social, ni considerar al individuo aislado. Hay que hacer una distinción entre el individualismo de la tradición liberal y el de la tradición democrática. El primero arranca al individuo del cuerpo orgánico de la sociedad y lo hace vivir fuera del seno materno metiéndole en un mundo lleno de peligros de la lucha por la sobrevivencia. El segundo lo reintegra a sus semejantes para que de su unión la sociedad sea considerada ya no como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres, en la que las decisiones colectivas son tomadas por los mismos individuos o por sus representantes.

Con los anteriores argumentos, vemos que es posible valorar tanto a la democracia antigua como la moderna a través de la óptica analítica y la axiológica, sin sacar a ninguna de las dos concepciones de su debido contexto histórico, formándonos una idea de las diferencias y de la evolución de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos.

1.2 EL CONCEPTO ROUSSEAUNIANO

Como tantos pensadores anteriores y posteriores a él, Juan Jacobo Rousseau buscó “dar un fundamento” a los pueblos. ¿Qué es, dice Rousseau, lo que hace que el Estado sea uno? La unión de sus miembros. ¿Y de dónde procede la unión de sus miembros? De la obligación que los liga. ¿Y cuál es el fundamento de esta obligación? El verdadero fundamento de la sociedad civil es el contrato.

En virtud de este contrato se forma una asociación que defiende y protege a la persona y bienes de cada asociado, por la que cada miembro, al unirse a todos, no obedece más que a sí mismo y queda tan libre como antes de que se asociara.⁸

Según Rousseau, cada individuo cede a la comunidad sus derechos naturales, creando una organización con voluntad propia, distinta e independiente de los miembros que la integran. Así, cada uno pone en común toda su persona y bienes bajo la suprema dirección de la voluntad general creando un cuerpo moral y colectivo, que es el Estado o Soberano, y los miembros de este cuerpo, se designan colectivamente como “pueblo”, y en particular, “ciudadanos” como participantes de la autoridad soberana y “súbditos” como sometidos a las Leyes del Estado”.⁹

La voluntad general es la única manifestación de la soberanía y dicha soberanía es patrimonio de cada comunidad política. La soberanía (o voluntad general), es indivisible, inalienable y siempre justa,

⁸ Rousseau, Juan Jacobo. El contrato Social. Editorial Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos No. 113, México, D. F. 1979. Pág. 9

⁹ Chuquet Arturo. J.J: Rousseau Cía. General de Ediciones, S. A. México, D. F. 1950 Pág. 141.

y actúa por medio de la ley. Por lo que la ley es una declaración pública de la voluntad general.

El ciudadano particular será libre en tanto que obedezca a la ley, y por ende a la voluntad general, de la cual forma parte, así, dicho ciudadano es libre al obedecerse a sí mismo.

Sin embargo, el Estado o Soberano necesita de un agente adecuado que ejecute la voluntad general. Este agente es el Gobierno, que tiene un papel subordinado al Estado, y está compuesto por un grupo de hombres elegidos por la comunidad, que simplemente pone en práctica las decisiones superiores y generales provenientes del Soberano. Así, el Gobierno representa el instrumento de ejecución de la voluntad popular. Rousseau establece "...el gobierno es...", un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. Llamo, por consiguiente, "gobierno" o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esa administración.¹⁰

El Gobierno reviste tres formas: la aristocracia, la monarquía y la democracia. Su principio consiste en el número de miembros, según sea pequeño o grande este número, el Gobierno será más fuerte o más débil.

En cuanto a la aristocracia, dice Rousseau que tiene dos personas morales distintas: el gobierno y el soberano, y por lo tanto dos voluntades generales. Hay tres clases de aristocracia: la natural, propia de los pueblos sencillos, la hereditaria, que constituye el peor de todos

¹⁰ J.J. Rousseau Op. Cit. Pág. 31

los gobiernos; y la electiva, que es la mejor y la verdadera democracia. Lo más natural es que los más sabios gobiernen a las multitudes y que ellas elijan a dichos sabios para que las gobiernen, cuando están seguros que gobernarán en provecho de ellas y no en el suyo propio.

Hablando de la monarquía, critica el hecho de que el poder esté concentrado en las manos de un hombre real llamado monarca o rey. Los reyes desean ser absolutos y su interés personal exige que el pueblo sea débil y miserable para que nunca se les pueda resistir. Sugiere Rousseau que sólo los grandes Estados pueden ser bien gobernados por una monarquía y que la grandeza o extensión del Estado debe estar en relación con las facultades del que gobierna.

Por lo que se refiere a la democracia, dice Rousseau que es el gobierno de todo el pueblo o de su mayoría, de tal forma que haya más ciudadanos magistrados que ciudadanos particulares. Manifiesta crítica al hecho de que el que crea las leyes, sea también el que la ejecute, es decir, la voluntad general crea las leyes, y si la administración se deposita en esa misma voluntad general, que es el propio pueblo, será éste mismo quien reuniría facultades de crear y ejecutar las leyes.

Es este punto en particular el que Rousseau más criticaba de la noción de la democracia que asociaba con la Atenas clásica. En su opinión, Atenas no podía concebirse como el ideal político, precisamente porque no incorporaba una división clara entre las funciones legislativa y ejecutiva, y por lo tanto tendía a la inestabilidad e indecisión.¹¹

¹¹ Held David Modelos de Democracia Alianza Editorial, México, 1992. Pág. 96

Rousseau argumentaba a favor de un sistema político en el cual dichas funciones legislativa y ejecutiva estuvieron claramente delimitadas. La legislativa pertenece al pueblo, y la ejecutiva al Gobierno. Así, el Gobierno será legítimo en tanto cumpla con las “instrucciones” de la voluntad general.

En el momento en que dejara de hacerlo, el pueblo podría cambiarlo, ya que los miembros del gobierno se eligen por sorteo o elección.

El ginebrino veía a los individuos participando en la creación de las leyes. Lograba la noción de ciudadanos activos y participativos. Pensaba que todos los ciudadanos debían reunirse para decidir lo mejor para su comunidad y promulgar las leyes más apropiadas. Los gobernados serían también los gobernantes. De esta manera, las ideas de autogobierno es un fin en sí mismo ¹², en una sociedad en la que los asuntos de Estado estén integrados en los asuntos cotidianos de la vida de sus ciudadanos.

Así, el papel de ciudadano es el más alto al que un individuo puede aspirar.

El ejercicio de poder por los mismos ciudadanos es la única forma legítima de defender la libertad, y acepta el gobierno de la mayoría, en la que el voto del mayor número, siempre obligue a los demás.

En este punto se observa claramente que Rousseau no tenía un sistema claro, sus ideas nos llevan a una misma dirección, se oponen y enfrentan. Primero critica la concepción ateniense de gobierno y luego propone un sistema con esas mismas características.

¹² Ibidem. Pág. 98

Siguiendo con esta misma confusión, Rousseau reconoce la utopía del modelo democrático que propone. Dice que no ha existido ni existirá jamás una verdadera democracia. Es contrario al orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados, y no es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos.¹³

De nuevo, este punto nos hace recordar el sistema ateniense, en el cual el ciudadano era completamente absorbido por sus obligaciones políticas, y como se dejó asentado en el punto 1.1 anterior, de este Primer Capítulo, el “gobierno de sí mismo” significaba pasarse la vida en el ejercicio del gobierno.

Rousseau atinadamente señala que la democracia directa sirve sólo a un Estado muy pequeño en el cual se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano conozca a los demás. Se requiere igualdad en las clases y en las fortunas.

Asimismo, la democracia requiere una sencillez de costumbres y mucha igualdad en los rangos y en las fortunas.

Rousseau hace notar en su obra, que no hay gobierno que esté tan sujeto a guerras civiles como el democrático, ya que no hay ninguno tampoco que tienda a cambiar de forma tan continuamente ni que requiera tanta vigilancia para sostenerse.

Hay un punto muy interesante con el cual Rousseau reconoce la utopía de la Democracia: “Si hubiera un pueblo de dioses, se

¹³ J. J. Rousseau. Op. Cit. Pág. 36

gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres".¹⁴

Con esto, Rousseau reconoce que en su estricta acepción y cumplida a la perfección, la democracia es en sí misma la forma idónea de gobierno. La idea de que el pueblo se gobierna a si mismo parece ser la solución a las posibles formas de gobierno. Nada puede ser más adecuado ni perfecto. Pero dada la naturaleza humana y sus imperfecciones, tal perfección es imposible, y por lo tanto se degenera al tratar de imponerse en un Estado determinado.

La teoría Rousseauiana ha sufrido graves críticas a través de los tiempos. Se ha concebido a este personaje como abogado de un modelo de democracia en último término, con implicaciones tiránicas, ya que como la mayoría es todopoderosa frente al individuo, la "soberanía del pueblo" pudiera destruir "la soberanía del individuo".¹⁵ El problema radica en que Rousseau no establecía en su teoría ningún límite al alcance de las decisiones de la mayoría democrática. Tampoco considera el caso en que unos hombres pudieran llegar a sustituir a esa mayoría, y por la enajenación de todos a la comunidad política legitimar una tiranía.

Asimismo, objetamos la teoría de la autoridad entera, irresponsable del soberano. Esta teoría supone que el soberano no tiene intereses contrarios a los de los particulares, pudiendo por lo tanto, infringir la ley, y no está ligado a ninguna "ley fundamental". Al decir de Arturo Chuquet, hay que preguntarse necesariamente, Es la voluntad popular la que crea la justicia? ¿No hay ciertas leyes fundamentales

¹⁴ Ibidem Pág. 36

¹⁵ D. Held. Op. Cit. Pág. 102

obligatorias, independientemente de lo que el pueblo quiere? ¹⁶ De esta manera, se ha utilizado inclusive, el argumento Rousseauiano para legitimar y dar fundamento a regímenes totalitarios, dictatoriales y comunistas.

Hace falta tocar otro último punto: La religión en el modelo de Rousseau. Éste la abandona también al soberano, quien establecerá los artículos de una “religión civil”: existencia de Dios, vida futura, castigo de los malos, santidad de las leyes, penará con la muerte a los que no se conduzcan de acuerdo a estos dogmas. Volviendo al pensamiento de Chuquet, esto sería como proclamar la intolerancia y restablecer la inquisición. ¹⁷

Analizando el modelo en su conjunto, Rousseau da al Estado un poder ilimitado, le atribuye el origen de todos los derechos, le entrega todo, personas y bienes. El individuo no tiene derechos que pueda reivindicar legítimamente ante ese tirano, ese déspota llamado Estado. Así, la “voluntad general impone ley civil, política y religiosa, gobierna todo, incluso la propia conciencia.

Rousseau, en otra de sus grandes contradicciones, lejos de demostrar que el “contrato social” libera al hombre del yugo de la sociedad, al contrario, lo hace un esclavo de ella.

Rousseau quiso abarcar toda la vida del hombre tanto individual como social con sus ideas. Tenía confianza en su capacidad para rehacer el orden existente desde sus cimientos de acuerdo con principios ideados por él mismo, creyendo que esto podría lograrse por medio del proceso político.

¹⁶ A. Chuquet. Op. Cit. Pág. 147

¹⁷ Ibidem Pág. 149

La obra de Rousseau sin duda es un fuerte obstáculo hacia la búsqueda de una visión objetiva de la democracia. Su obra gira en torno a la teoría contractualista, al igual que Hobbes, Locke y Kant, la cual presenta una hipótesis que busca explicar la existencia de la sociedad sin ninguna base comprobable, no apoyada en ningún método científico. Esta característica de la obra de Rousseau la convierte en una utopía y en un pensamiento demagógico fácilmente aceptado por las masas.

1.3 EL CONCEPTO LIBERAL

Para comprender el tema que ahora nos atañe, es importante no confundir el concepto liberal con el concepto democrático de la libertad. El primero indica la libertad del "status negativus", es decir, el margen de libertad de acción que el Estado deja al individuo. El segundo se refiere a la libertad del "status positivus", la libertad de participar en la formación de la voluntad general.¹⁸ Si la libertad democrática no va acompañada de la libertad liberal, aquella será el régimen de la multitud, sin garantías de libertad frente a ella.

El liberalismo moderno exigió de la ilustración, que situó al individuo en el centro de la existencia social. Las doctrinas individualistas se unieron en una tendencia a restringir el campo de acción del Estado. Éste habría de garantizar la seguridad y la propiedad de los ciudadanos, y en lo demás, dejar el camino libre a la iniciativa de cada cual. Prevalecía la doctrina de "laissez-faire, laissez-passer (Dejar hacer, Dejar pasar), le monde va de lui meme", dejar las cosas a su libre curso y entonces la economía y la vida en comunidad se desenvolverán en la mejor armonía. Es decir, la existencia de un máximo de libertad con un mínimo de gobierno.

Así, vemos que el meollo de la filosofía liberal es la creencia en la dignidad del individuo, en la libertad que tiene de aprovechar al máximo su capacidad y sus oportunidades de acuerdo con sus preferencias, siempre que no interfiera con la libertad de los otros que hagan lo mismo. Todos tienen igual derecho a la libertad, pero existe una marcada diferencia entre igualdad de derechos e igualdad de oportunidad.

¹⁸ Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado, Editorial Porrúa, S: A: México, D. F. Pág. 271

El siglo XIX es llamado el siglo del liberalismo, pero como lo establece Jean Touchard, es necesario hacer varias distinciones dentro del mismo liberalismo.¹⁹

a) Liberalismo y Progreso Técnico: El liberalismo es en sus inicios, una filosofía del progreso, progreso técnico, del bienestar intelectual. Pero hacia fines del siglo existe una división entre un liberalismo dinámico, que favorece a la máquina y a la industria, y un liberalismo económicamente conservador y proteccionista.

b) Liberalismo y Burguesía: El liberalismo es uno de los elementos que dan origen a la burguesía, pero a través del tiempo, estos dos conceptos toman rumbos diferentes.

c) Liberalismo y Libertad: Se hablaba indistintamente de liberalismo y libertades, apareciendo el primero como garantía de lo segundo, es decir, como la doctrina de la libertad. Pero a fines del siglo XIX existirán dos corrientes al respecto: la primera que cree que el liberalismo es uno porque la libertad humana es una: y, la segunda que cree que la libertad de unos puede alienar la libertad de otros.

d) Liberalismo y Liberalismos: El liberalismo se fragmenta en varias ideologías distintas, aunque no siempre delimitadas:

- Liberalismo económico: Es decir, riqueza y propiedad: opuesto al dirigismo estatal.

- Liberalismo político: Opuesto al Estado despótico. Se le ha considerado el fundamento doctrinal del gobierno representativo.

- Liberalismo intelectual: Espíritu de tolerancia y conciliación.

¹⁹ Touchard Jean. Historia de las Ideas Políticas. Editorial Tecnos, Madrid, España. 1988, Pág. 401.

De esta exposición desprendemos que es imposible la unidad del liberalismo ya que ofrece aspectos muy distintos según las épocas, según los países y según las tendencias de ambos.

Al pasar ahora al análisis de las ideas de los principales expositores de la corriente liberal, comenzaremos con Carl J. Friedrich ²⁰ quien expone, "Hoy en día se habla mucho de la democracia... en los países liberales de Occidente se usa la palabra "democracia" como tópico para justificar cualquier tipo de política".

Con esto, quiere decir que las polaridades orden social y libertad, orden social y justicia, han servido de base para identificar a la democracia. En donde el orden social garantiza la libertad, se afirma que existe democracia. Friedrich asocia la democracia con el mismo constitucionalismo, y su propuesta es enaltecer a la democracia como forma política en la que las personas no sean superiores ni subordinadas, sino coordinadas.

Georges Burdeau ²¹ identifica la democracia como "un sistema de gobierno que tiende a incluir la libertad en la relación política, es decir, en las relaciones de mando y obediencia", siendo un régimen de libertad política porque la autoridad se funda en la voluntad de aquellos a quienes obliga. Sin embargo, dice que de acuerdo con la naturaleza de la libertad, se puede hablar de "democracia gobernada" y "democracia gobernante" según si el pueblo solamente controla al gobierno, o bien si aquel reclama la iniciativa de dicho mando. Explica que la democracia gobernada no puede separarse de una

²⁰ Moreno Collado, Jorge. La Democracia Social en México. Instituto de Capacitación Política. Serie Teoría Política. México, D. F. 1992. Págs. 8-9

²¹ Burdeau, Georges. La Democracia. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, España. 1960. Pág. 10

concepción liberal del papel del Estado, mientras que la segunda requiere de un gran poder.

Benjamín Constant, por otro lado, es uno de los principales teóricos del liberalismo. Éste define a la libertad como “el pacífico goce de la independencia privada” ²² y su teoría sobre el gobierno representativo profesa: responsabilidad ministerial, poder legislativo ejercido por dos cámaras defensa de libertades locales y libertad religiosa. El gobierno no es controlador y la autoridad del rey es neutra, reina pero no gobierna.

Su política es muy burguesa al decir que es la propiedad la única que hace a los hombres capaces del ejercicio de los derechos políticos. Piensa que corresponde al comercio y a la industria el sostener la libertad.

Constant es uno de los pocos autores de la época que van distinguiendo la falta de uniformidad del liberalismo, así como sus profundas bifurcaciones.

Otro gran escritor liberal de la época es Alexis de Tocqueville, aunque su obra no es representativa de una amplia corriente de pensamiento. Toda su obra está dominada por el tema de la libertad. Constantemente se plantea cómo conciliar la libertad con la nivelación igualitaria y cómo salvar y proteger la libertad.

Tocqueville, siendo un aristócrata teme profundamente a la democracia aunque comprende que es inútil oponerse a ella, ya que la sociedad evoluciona necesariamente hacia la igualdad, hacia el

²² J. Touchard, Op. Cit. Pág. 405

nivelamiento. Sabe que es vital conocer la democracia para impedir que ésta degenera en la anarquía o en el despotismo.

En cuanto a la organización de los poderes, Tocqueville no cree en los cuerpos intermedios, es partidario de un sistema bicameral y detesta el presidencialismo y su confianza es limitada en cuanto a que las instituciones políticas pueden garantizar la libertad. Desconfianza que el tiempo se ha encargado de confirmar.

Continuando en nuestra exposición de pensadores liberales, llegamos a John Stuart Mill, quien como bien señala Touchard, al igual que Tocqueville no es un pensador representativo de la corriente general de la época. Su obra es contemporánea a una crisis del liberalismo, en donde observa que no es posible reducir la vida social a algunos principios de mecánica.²³ Mill estima que no puede existir un gobierno liberal si no existe una sociedad liberal.

La libertad es para Mill, un bien en sí mismo, y no sólo un bien individual, sino también social, reafirmando en su obra los llamados "derechos fundamentales". Sin embargo, critica al capitalismo y cree que el Estado debe tratar de realizar las condiciones de la libertad. Consecuentemente, su liberalismo se opone a la filosofía del "laissez-faire". En el desarrollo de su obra, Mill pasa del culto del individuo al culto de las individualidades y al culto de las élites.

Siguiendo con esta idea, Mill señala que demostrar que las personas están calificadas para participar en un gobierno requiere como mínimo, mostrar que "han adquirido los requisitos más comunes y

²³ J. Touchard, Op. Cit. Pág. 412

esenciales para promover con su inteligencia sus propios intereses".²⁴ A los que no reunían estos requisitos se les debían negar el sufragio hasta que adquiriese la idoneidad. Sólo una minoría calificada, por lo tanto, podía ser gobernante.

Su criterio es el de la exclusividad, a diferencia de inclusividad. Aquel sostiene el dogma de la minoría calificada para gobernar, mientras que éste último sostiene que el derecho a gobernar es un derecho universal de todos los hombres y siempre podrá existir un gobierno de "todos en cualquier grupo humano".

Así, la pregunta de Mill, al igual que la de Platón será: ¿quiénes son los que están mejor calificados para gobernar? ya que para ambos, la acción de gobierno debe limitarse a quienes están capacitados para realizarla.

Nada revela mejor esta idea que la frase de Mill donde después de haber afirmado que "el único gobierno capaz de satisfacer plenamente las exigencias del estado social es aquel en el que participa el pueblo" añade que "no es posible que todos participen personalmente en cualquier cuestión pública, y de ello se desprende que el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser representativo".²⁵

Con el análisis de esta última idea, vemos que el liberalismo se asociaba ya a la República, ya que el meollo de ésta es precisamente la representatividad, ante la imposibilidad y ante la ineficiencia e ineficacia de la idea de un "gobierno del pueblo". Esta representativa se materializaría a través del sufragio, conservándose y garantizándose así la democracia, aunque sólo desde el punto de vista formal. El

²⁴ Dahl, Robert A. La Democracia y sus Críticos. Editorial Paidós, Madrid, España. 1992, Pág.153

²⁵ R. Dahl. Op. Cit. Pág. 415

sufragio sostenido aquí sería el universal, sin embargo, Mill en su elitismo, dice que "el sufragio universal debe ser precedido de la instrucción universal".²⁶ Obviamente esta idea se vería atacada por la reacción social.

Originalmente, como bien señala Carlos S. Fayt, sin sufragio universal, con la ausencia del pueblo íntegro en el proceso electoral, existía un gobierno sobre el pueblo antes que un gobierno del pueblo. Así es que inicialmente, la democracia y el sufragio se redujeron a una técnica para salvaguardar al individuo de la intervención del gobierno. La democracia moderna fue significando cada vez más libertad y ausencia de intervención del gobierno, caracterizándose como democracia indirecta o representativa.

Pero la estructura y el orden social establecidos por el liberalismo a través del gobierno democrático debían necesariamente entrar en conflicto. Los valores del liberalismo son la tolerancia y el elitismo, valores que no encuadran en el marco de la democracia ya que lo que ésta postula es la igualdad de oportunidades formales de participación.

Con el logro del sufragio universal, el dominio del político por parte de partidos fue desintegrando la imagen estática de la escena política y la democracia se transformaba poco a poco, en un orden social nuevo.

²⁶ Ibidem. Pág. 158

1.4 EL CONCEPTO SOCIAL

La concepción liberal forjó su organización política en la creencia de que a través de la consagración y de la defensa de los supuestos de la generalidad de la ley, la igualdad ante la ley y la autonomía de la voluntad en las relaciones entre particulares, quedaba definitivamente garantizada la libertad en la sociedad e instaurado un orden justo del que el Estado aparecía como máximo guardián. La quiebra histórica de esos tres supuestos básicos -generalidad, igualdad y autonomía- determinó la obligada inversión de los fines del Estado, transformado a éste de mero guardián del orden en corrector del mismo.

Por lo anterior, no es sorprendente que la necesidad de obtener una mínima legitimidad política haya conducido a dar por buena la fórmula del Estado social.

La transición de la ideología liberal, como sistema legitimador del Estado clásico, a la ideología democrática, como criterio fundamentador del moderno Estado social se ha visto acompañada de una transformación en el sistema de relaciones entre la sociedad y el Estado.

La socialización del Estado se ha expresado con los derechos sociales. Frente al individualismo definidor del liberalismo, y en cierto modo como defensa contra las dificultades y problemas generados por el modelo de sociedad liberal, construido sobre la abstracción del hombre aislado, surge un modelo de organización social radicalmente diferente, articulado en grupos y corporaciones.²⁷

²⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Problemas Actuales de Derecho Constitucional, Editorial UNAM. México, 1994. Págs. 393-395

Después del auge del liberalismo en el mundo, vino la esperada reacción proletaria, de masas, en contra de la noción excluyente del derecho al sufragio y al poder gubernamental que postulaba dicha corriente liberal. Se protestaba contra la falta de igualdad procesal de oportunidades, en donde sólo los más calificados en teoría, pueden votar y pueden acceder a puestos de gobierno.

La explosión de fuerzas sociales oprimidas impuso una nueva concepción política, social y económica que implicó la acción positiva del Estado para garantizar la eficacia real de los derechos del hombre.

Surge una nueva concepción de los fines del derecho y del Estado. En la época liberal se estimaba que el Estado tenía como finalidad la “conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, y particularmente los derechos de libertad. Este régimen liberal en lo político se unía al régimen liberal en lo económico y se dio el liberalismo capitalista y burgués.

Se partía de que la libertad y la igualdad ante la ley iban a lograr por si solas la justicia. La historia ha demostrado que esto era falso. De nada sirve la igualdad ante la ley cuando hay desigualdades reales que contribuyen a la injusticia y a la opresión.

Surge entonces la nueva ideología de acuerdo con la cual el derecho y el Estado deben intervenir para lograr no sólo la coexistencia de libertades, sino el bienestar y la justicia.

Así, un régimen democrático bajo esta concepción será aquel que garantice a la sociedad que todos sus integrantes tengan igualdad de oportunidades para elegir a sus gobernantes y para acceder a

puestos públicos en un clima de protección a las masas y consideraciones por las clases oprimidas.

La democracia, así concebida, será también la que garantice los derechos sociales, entendidos como los derechos de la organización de las clases y grupos sociales desprotegidos frente a la economía para la promoción y defensa de sus derechos colectivos e individuales.

Un régimen democrático, por tanto, se encaminará al mantenimiento de la justicia social.

Con la influencia de la corriente social, se observa la transformación de la estructura estatal liberal a formas más amplias de integración política en donde se incluye a organizaciones y círculos diversos de la sociedad.

Esto significa la desaparición del individualismo característico del Estado liberal y la sustitución por grupos en los que los individuos actúan y operan.

En tal virtud, la democracia "social", será aquella que pretenda canalizar los intereses de los distintos grupos sociales, procurando su armonización al coordinar los diversos intereses, frecuentemente contrarios, de dichos grupos. Por lo tanto, bajo esta concepción, un régimen democrático se puede resumir al decir que es aquel que asegura al individuo sus derechos individuales y grupales o colectivos, no concentrando el poder en una persona o grupo.

Es fácil observar cómo este concepto social de la democracia puede inducir al error de afirmar que la democracia es una forma de vida, ya que la concepción social busca introducir a la democracia en

todos los ámbitos de la interacción social y la usa como escudo protector para las clases oprimidas. Quiere que la democracia sea una fuerza todopoderosa reivindicadora de los oprimidos lo cual obliga al gobierno a comprometerse con mayores demandas de las que realmente puede satisfacer. Esto genera la demagogia característica de la democracia entendida como forma de vida.

1.5 EL CONEPTO PROCEDIMENTAL

Una vez que han quedado señalados los diferentes conceptos de la democracia, es necesario abordar el esquema general del concepto que creemos más adecuado para definir a la democracia.

Por medio de la concepción liberal de la democracia, quedaron fijadas y Constitucionalizadas las reglas fundamentales que delimitaban las áreas de actividad del aparato gubernamental y de la sociedad civil.

Poco a poco, a finales del siglo XIX, la ideología liberal fue perfilando un elemento que habría de regir hasta nuestros días, gobernando la actividad tanto de la sociedad política como la civil. Este elemento, que fue erigiéndose al paso del tiempo en deidad, no es nada más que la razón, y con ella, el racionalismo como ideología imperante.

El racionalismo busca encuadrar todo, la vida misma, en normas, reglas, procedimientos, proposiciones. Busca crear leyes que rijan toda la actividad. La razón dicta que es necesario organizar todos los aspectos de la vida social, política y económica por medio de regulaciones específicas. Es el momento en que surgen constituciones, códigos, reglamentos y decretos de manera desmedida.

Los autores del momento, alrededor de los cuales se va conformando esta cosmovisión, son Emmanuel Kant, Hans Kelsen y Max Weber, creando este último el Estado legal-racional. Todos predicán el mundo del deber ser, la supremacía de la razón manifestada a través

de la legislación. No hay aspecto de la vida que no pueda ser regulado u organizado.

Era una consecuencia inminente que la democracia se fuera concibiendo meramente como un concepto formal. Se les despoja de todo romanticismo quedando únicamente el concepto frío de democracia como un proceso a seguir para alcanzar la justicia y la vida en comunidad. Es este concepto el que se desarrolla a continuación.

Como ya ha quedado asentado, "democracia" significa, literalmente, un gobierno del pueblo. Pero para que el pueblo soberano se autogobierne, debe contar con algún procedimiento o proceso de gobierno.

Ahora bien, las premisas y criterios del proceso democrático no están referidos a ninguna clase particular de asociación. Con esto, queda implícito que el proceso democrático está justificado para cualquier tipo de asociación. Aunque, históricamente, los defensores de la democracia han centrado su atención en el Estado, y como dice Robert Dahl, sea o no la más importante de las asociaciones humanas, el Estado es incuestionablemente una asociación decisiva.

Es el italiano Norberto Bobbio quien claramente expresa lo que se entiende por el concepto procesal, explicándolo que "por régimen democrático se entiende un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados."²⁸

²⁸ Bobbio, Norberto. El Fundador de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. Pág. 9

La claridad de esta definición radica en que Bobbio no define a la democracia por lo que debería ser, sino por lo que efectivamente es, y la ventaja es que no hace de la democracia un fin, sino un medio para la realización de las aspiraciones de una colectividad.

Por otro lado, Bobbio hace un profundo análisis, de las ventajas de la democracia, y comenta las "falsas promesas " que se le han atribuido a la democracia y que han contribuido a idealizarla y a presionarla para que de resultados, que si se analizan objetivamente, no puede llevar a cabo.

Las falsas promesas son las siguientes:

a) La Sociedad Pluralista:

La democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, es decir, de una concepción por la cual, contrariamente a la concepción orgánica dominante en la Antigüedad y en la Edad Media según la cual el todo es primero que las partes, la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos. Los tres sucesos que caracterizan la filosofía social de la época moderna y que confluyeron en la formación de la concepción individualista de la sociedad y del Estado y en la disolución de la concepción orgánica son: a) el contractualismo del siglo XVII y XVIII, que parte de la hipótesis de que antes de la sociedad civil existe el Estado de naturaleza, en el que los soberanos son los individuos libres e iguales, los cuales se ponen de acuerdo para dar vida a un poder común que tiene la función de garantizar la vida y la libertad de estos individuos (además de su propiedad); b) el nacimiento de la economía política; c) la filosofía utilitarista, de Bentham a Mill, según la cual el único criterio para

fundamentar una ética objetiva, y por tanto, para distinguir el bien del mal sin recurrir a conceptos vagos como “naturaleza” o cosas por el estilo es el de partir de consideraciones de condiciones esencialmente individuales, como el placer y el dolor, y de resolver el problema tradicional del bien común en la suma de los bienes individuales o, de acuerdo con la fórmula de Bentham, en la felicidad del mayor número.

Partiendo de la hipótesis del individuo soberano que, al ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crea la sociedad política, la doctrina democrática tendría un Estado sin cuerpos intermedios característicos de la sociedad corporativa de las ciudades medievales, una sociedad política en la que, entre el pueblo soberano, compuesto por muchos individuos (un voto por cabeza) y sus representantes, no existiesen las sociedades particulares. Lo que ha sucedido en los Estados democráticos es exactamente lo opuesto: los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos. Son los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, compuesto por individuos que adquirieron el Derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno.

La realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder, sino muchos, siendo esta realidad una razón de las tantas que existen, por las que funcionaría el Referéndum en México. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos en pluralista.

b) La Persistencia de las Obligaciones:

La segunda falsa promesa es que con la democracia se derrota al poder oligárquico, a las élites. Naturalmente, la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y autocráticos, las formas de gobierno se distinguen por su diferente formación y organización.

Bobbio sostiene que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites, sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular.

c) El Espacio Limitado:

Si la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. En otras palabras, cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país no se debería investigar si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho, y uno de esos espacios puede ser el Referéndum como analizaremos en capítulos posteriores.

d) El Ciudadano No Educado:

La falsa promesa se refiere a la educación de la ciudadanía. En los discursos sobre la democracia, desde hace dos siglos hasta ahora, jamás falta el argumento de acuerdo con el cual la educación para la democracia se desarrolla en el mismo sentido que la práctica democrática.

Mill, distingue a los ciudadanos en activos y pasivos y especifica que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros.

Esta recomendación de Mill no ha sido muy bien acatada, ya que aún en las democracias más consolidadas existe el fenómeno de la apatía política.

Todas estas falsas promesas, bien analizadas no eran promesas que se podían cumplir. El proyecto democrático fue pensado para una sociedad menos compleja que la de hoy. Las promesas no fueron cumplidas debido a los obstáculos no previstos, por ejemplo:

Primero: Conforme las sociedades pasaron de una economía familiar a una economía de mercado, y de una economía de mercado a una economía protegida, regulada, planificada, aumentaron los problemas políticos que requirieron capacidad técnica. Los problemas técnicos necesitan de expertos, de un conjunto cada vez más grande de personal especializado.

La tecnocracia y la democracia son contrarias: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.

Segundo: El crecimiento continuo del aparato burocrático, de un mecanismo de poder ordenado jerárquicamente, y en consecuencia

diametralmente opuesto al sistema de poder democrático. Si consideramos el sistema político como una pirámide bajo el supuesto de que en una sociedad existen diversos grados de poder, en la sociedad burocrática, por el contrario, se mueve del vértice a la base.

Tercero: Se refiere al rendimiento del sistema democrático en su conjunto. Primero el Estado liberal y después su ampliación, el Estado democrático, han contribuido a emancipar la sociedad civil se haya vuelto cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente pero, ¿cómo puede el gobierno responder si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas? Bobbio ha dicho que la condición necesaria de todo gobierno democrático es la protección de las libertades civiles: la libertad de prensa, la libertad de reunión y de asociación, son vías por medio de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir ventajas, beneficios, facilidades, una más equitativa distribución de la riqueza, etcétera, estas son otras razones más, para implementar el Referéndum en México. La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas. De aquí deriva el llamado “sobrecargo” y la necesidad en la que se encuentra el sistema político de tomar decisiones drásticas; pero una alternativa excluye a la otra. El tomar una alternativa no satisface, sino crea descontento.

Además, la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, por medio de los cuales la clase política debe tomar las decisiones adecuadas.

Después de lo expresado aquí, cualquiera podría esperar una visión catastrófica del porvenir de la democracia, pero ese no es el caso. En estos últimos cuarenta años, el espectro de los regímenes democráticos ha aumentado progresivamente. La diferencia sustancial entre regímenes democráticos y autocráticos permanece. El contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído. Garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o tomadas en base al principio de mayoría. Existen democracias más sólidas o menos sólidas, vulnerables o menos vulnerables, hay diversos grados de aproximación al modelo ideal, pero aún la más alejada de los modelos no puede ser de ninguna manera confundida con un Estado autocrático.²⁹

Asimismo, como se mencionó anteriormente, la democracia entendida como método, está abierta a todos los posibles contenidos. Sin embargo, hay que decir que también es muy rígida en cuanto a las instituciones sobre las que reposa, ya que de ellas dependen las ventajas y éxitos de su método. Entre estas instituciones podemos citar a los partidos políticos autorizados para fungir como mediadores entre sociedad civil y gobierno. Sin embargo, no siempre fue así. Los partidos nacieron y se consolidaron como una respuesta de las clases populares a una democracia de sufragio restringido que las excluía en el ejercicio de sus derechos políticos. Pero las élites burguesas no les dieron entrada en el marco del Estado. Sólo cuando la situación empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués, fue cuando empezaron a aparecer las primeras referencias parciales a los partidos, que aludían a aspectos concretos de su actividad, aunque no de su verdadera significación y política.

²⁹ Ibidem. Págs. 11-15

Así se explica que las primeras normas legales que mencionan a los partidos desde una perspectiva jurídico-política, sean las normas del derecho electoral. La obligada regulación de los comités electorales llevaba implícita la referencia a los partidos. Sin embargo, el partido político como organización social, con una ideología desde la que aspira a la conquista del poder, continuaba siendo marginado del ámbito de las consideraciones jurídicas.

Fue hasta los años treinta cuando el término "legalización de los partidos" se empezaba a generalizar. A partir de entonces, la problemática de los partidos cambió de dirección. De la abierta hostilidad por parte del Estado, se pasó al inexorable reconocimiento de los mismos. El proceso se consuma en el derecho Constitucional de la postguerra, en el que los partidos se convierten en elementos integrantes del orden constitucional de "determinan la política nacional".

En este contexto, existen corrientes que manifiestan que con la regulación y reconocimiento formal de los partidos, las instituciones básicas de la democracia constitucional se han visto afectadas. Los principios constitucionales que parecían intangibles, como el de la división de poderes, o la prohibición del mandato imperativo, han quedado reducidos a ficciones jurídicas, esto en virtud de que los representantes en el gobierno no actúan libremente, sino obedeciendo órdenes y lineamientos del partido. Por otro lado, la función de mutuo control entre los distintos poderes que pretendía satisfacer la teoría de la división de poderes, ha sido, se dice, sustituida por una nueva forma de equilibrio. El juego de pesos y contrapesos entre los poderes del gobierno se produce ahora entre mayorías y minorías; entre los partidos que ganan elecciones y los que pierden elecciones.

Ha surgido así, el fenómeno de los partidos como el fenómeno más característico y representativo del Estado actual. Lo que ha ocurrido es que los órganos e instituciones estatales han dejado de ser los centros de mediación de los intereses particulares para convertirse en centros de mediación de los partidos.³⁰

Volviendo a Bobbio, quien es el máximo representante de la ideología procedimental, explica que hay que considerar a la democracia como un conjunto de reglas que establecen en primer lugar, quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y en segundo lugar, bajo qué procedimiento.

Ahora bien, la regla fundamental de la democracia es la regla de mayoría, es decir, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por lo tanto obligatorias para todo el grupo.

William Nelson³¹ comenta sobre esta regla precisamente diciendo que es una regla abstracta, y existen cuestiones graves sobre la factibilidad práctica de los sistemas que se ajusten a dicha regla. Nelson acertadamente opina que es preciso preguntarse si existe alguna razón para que se crea que la democracia mayoritaria sea un sistema justo de gobierno. Como tantas veces se ha considerado, creemos pertinente plantear en este caso que las mayorías no necesariamente tienen la razón. Finalmente, Nelson define la regla de mayoría aclarando que no confiere poder especial a nadie en concreto, ya que distribuye el poder con igualdad.

³⁰ HJ. Op.Cit. Págs. 396-398

³¹ Nelson William N. La Justificación de la Democracia. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, España, 1986. Pág. 32

Pero ¿qué hace un proceso democrático? ¿en dónde radica su justicia? Es Robert Dahl quien nos señala cinco lineamientos que consideramos son la “fórmula” del proceso democrático.³²

FÓRMULA DEL PROCESO DEMOCRÁTICO DE ROBERT DAHL

- A. Participación Efectiva: Los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar su opinión.
- B. Igualdad de los Votos en la Etapa Decisoria: El peso de la opción expresada de los ciudadanos se considerará igual al de las opciones que expresen cualesquiera otros ciudadanos.
- C. Comprensión Esclarecida: Cada ciudadano debe contar con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y en su caso convalidar la elección de los asuntos que se debatirán así como sus consecuencias.
- D. Control del Programa de Acción: El ciudadano debe tener oportunidad de decidir cómo y en qué orden se resolverán las cuestiones a debatirse.
- E. Criterio de Inclusión: Deben incluirse en los debates a todos los adultos sujetos a las decisiones colectivas obligatorias de la asociación.

³² R. Dahl. Op. Cit. Pág. 170

Sin embargo, a pesar de que el concepto procesal de la democracia parece encuadrar todo lo que hay que saber de ella y se nos presenta como una fórmula simple, existen ciertos puntos que no se consideran.

Por citar algunos, hay que preguntarnos si el proceso democrático es un medio por el cual algún conjunto de personas puede autogobernarse, ¿cuál es el conjunto de personas apropiado para llevar a la práctica el proceso democrático? es decir, si "democracia" es el gobierno del pueblo, ¿qué es el pueblo?

"Pueblo" no es sólo un concepto ambiguo, precisamente porque no existe sino como metáfora de un conjunto llamado "pueblo" diferente de los individuos que lo componen, pero también es un concepto engañoso; siempre se ha hablado de "pueblo", comenzando por el populus romano para pasar al pueblo de las ciudades medievales y llegar a los gobiernos populares de la época moderna, aun cuando los derechos políticos pertenecían a una minoría de la población. En la doctrina del derecho público moderno se llama "pueblo" a uno de los elementos constitutivos del Estado, tengan o no, los individuos que lo componen, el derecho activae-civitatis. El pueblo ha sido considerado soberano incluso cuando los que participaban en el poder político en primera persona o por interpósita persona del representante, eran una minoría de la población. Se podría hablar apropiadamente de soberanía popular sólo desde el momento en que fue instituido el sufragio universal, pero de soberanía popular se ha hablado también en siglos anteriores: a propósito del demos griego y del populus romanus; en referencia a las comunidades políticas en las que inclusive existían esclavos, que carecían ya no tan sólo de los derechos políticos sino de derechos civiles; a propósito del pueblo de los estados representativos

mucho antes de que los derechos políticos fuesen atribuidos a todos los ciudadanos de ambos sexos mayores de edad.

En la democracia moderna, el soberano no es el pueblo, sino todos los ciudadanos. El pueblo es una abstracción, pero los individuos que la componen son una realidad.

Por otro lado, está claro que el proceso democrático debe materializarse de algún modo, pero, ¿existe un único conjunto de instituciones necesarias para realizar el proceso? ¿es posible que los requisitos institucionales varíen según cada sociedad a la que se aplique el proceso democrático?.

También hay que admitir que los criterios del proceso antes expuestos nunca se han cumplido al pie de la letra, y si éste siempre es el caso, ¿qué grado de aproximación se consideraría apropiado para llamar razonablemente “democracia” a un sistema político?

Pasando a otro punto y siguiendo dentro del concepto procesal de la democracia, hay que remarcar un elemento crucial que son las “reglas del juego”. Esto por dos razones. Primero, porque lo que distingue a un sistema democrático de los sistemas no democráticos es su conjunto específico de reglas de juego; y en segundo lugar, porque lo que distingue a un sistema democrático es el hecho de que dichas reglas sean mucho más elaboradas y hayan sido Constitucionalizadas.

Como bien señala Bobbio, claro que no es suficiente que un gobierno respete las reglas del juego para que sea un buen gobierno, pero en ciertas circunstancias históricas, en las que la lucha política se lleva a cabo de acuerdo a ciertas reglas se acercará más a un sistema de democracia. Ahora bien, las reglas del juego pueden ser

modificadas a causa del devenir histórico y es por lo mismo que no todas las constituciones democráticas tienen las mismas reglas.

Pero también habrá que considerar la otra cara de la moneda, que en este caso nos la presenta Nelson. Este dice, que según lo que entiende de la teoría procesal, el gobierno democrático se define como una forma de la regla de la mayoría, ya que ésta es intrínsecamente justa para la toma de decisiones sociales. Su crítica llega a ser acertada, ya que manifiesta que la justicia procesal de un sistema de gobierno no justifica dicho sistema. Es decir, el simple hecho de que un gobierno respete y siga las reglas del juego del sistema, no es prueba suficiente de que ahí exista un sistema democrático, porque hay que examinar antes que cualquier cosa la justicia o injusticia de las propias reglas del juego, y hay que examinar el contexto histórico y social de la sociedad en la que se pretenden implementar. Con estas escasas consideraciones nos es suficiente para ver que las cosas no son tan simples, ni que todo es blanco o negro, por ello se dificulta el estudio y análisis de la democracia.

Ahora bien, tenemos que materializar el concepto de “reglas del juego”, y esto sólo lo podemos hacer a través de las leyes, que plasman el sentir y el pensar de una comunidad en códigos o constituciones, siguiendo la tendencia racionalista que nos domina, es por esto que el Referéndum debe ser una regla del juego en nuestro País.

En contraposición a lo que Bobbio ³³ llama “gobierno de leyes”, existe el “gobierno de hombres”, en el cual la voluntad del jefe de gobierno es la máxima autoridad. Esto se ha prestado, dada su inseguridad, a tiranías, dictaduras y regímenes totalitarios. Por lo que necesariamente surge la pregunta: ¿cuál de estos dos gobiernos es

³³ N. Bobbio. Op. Cit. Pág. 127

preferible? Y es el mismo Bobbio quien nos da una guía al reiterar que la democracia no es otra cosa más que un conjunto de reglas para que una comunidad funcione justa y debidamente y para solucionar conflictos. Por lo tanto, un buen gobierno democrático será el que respete rigurosamente dichas reglas, por lo que el italiano concluye que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia, convirtiéndose Bobbio con ello, en el máximo defensor del concepto procesal.

Nosotros no diferimos mucho de esta opinión, pero creemos que hay que profundizar un poco más e ir al meollo de la teoría, ir a las mismas "reglas del juego", y ahí donde estas reglas garanticen justicia, equidad, distribución, garantías, paz, representatividad y oportunidad a los miembros de una comunidad, podremos decir que si un gobierno respeta estas reglas o leyes, habrá un gobierno democrático pleno.

2. 1 ANTECEDENTES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

En el capítulo precedente examinamos los diferentes conceptos que en torno a la democracia se han presentado por diversos autores y variadas ideologías, en el curso de la historia y de filosofía política.

Ahora nos corresponde analizar la evolución democrática en nuestro país y observar su indiscutible aplicación en las diferentes etapas del devenir político nacional.

Lo primero que resalta a nuestra observación es el hecho de que nunca se presentó una definición precisa del término democracia. Es más, sólo hasta la Constitución de 1857, se incluyó en el texto de lo que ahora es el Artículo 40 Constitucional.

La referencia aludida únicamente se concretó a la especificación de nuestra forma de Gobierno, en tanto que anteriormente a la carta del 57, se hablaba de las formas representativas y populares, correspondiendo a dicho alto ordenamiento el incluir a la democracia en una forma sencillamente enumerativa.

La definición Constitucional de Democracia aparecerá hasta la reforma del Artículo Tercero Constitucional en el año de 1946, en subtema posterior se hará una ampliación sobre este particular.

Es pues indispensable reconocer que en la Constitución Política Federal, son dos los artículos que principalmente se refieren a la Democracia, por un lado el artículo 40, que señaladamente manifiesta la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal y por el otro la detallada

conceptualización incorporada al precepto tercero de nuestra Ley fundamental.

Lo dicho anteriormente no es óbice para reconocer que los instrumentos constitucionales anteriores al vigente hicieran referencia a la soberanía popular, al manifestar que es el pueblo quien tiene en todo tiempo el derecho de modificar o alterar la forma de su gobierno. Por supuesto que estos principios están contenidos en la mayoría de nuestros textos constitucionales y muy señaladamente en los ordenamientos de 1824 y 1857.

Es pues, con esta referencia que el tratamiento constitucional de la democracia anterior, se hará a la luz de las aportaciones de soberanía popular y representación pública. Utilizando el apoyo de las “Leyes Fundamentales de México” del profesor Felipe Tena, iniciaremos nuestro recorrido histórico excluyendo desde luego toda referencia a la Nueva España, ya que el Estado Mexicano nació en la Constitución Federal de 1824, con acontecimientos políticos de gran importancia, como fue la influencia de los precursores y forjadores de la Independencia Nacional.

Uno de los principios básicos que como signo ideológico caracterizó nuestra independencia fue el de la soberanía popular, apoyado en la célebre teoría de la “Voluntad General” de Juan Jacobo Rousseau, cuyas ideas hemos plasmado en apartado anterior; así en Julio de 1808 al conocerse en la Ciudad de México, la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII y la renuncia de éste a la corona impuesta por Napoleón I, el Ayuntamiento de dicha Ciudad de México, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición que había elaborado el Regidor Azcárate, apoyado por el síndico Francisco

Primo de Verdad, de la “reasunción” de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo.

Las palabras de Azcárate hablan de que la nación la constituye la monarquía, en otras palabras quiere decir que en ella reside originalmente la soberanía.

Miguel Hidalgo y Costilla posteriormente, proclamó la Guerra de Independencia y sostuvo que la Nación, a través de sus representantes, tiene el derecho de darse el Gobierno que más le convenga, lo que no implica sino el ejercicio de la democracia popular a través del poder soberano Constituyente.

Clara influencia de la teoría Rousseauniana se advierte en La Constitución Española de marzo de 1812, que declara enfáticamente que pertenece a la Nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales, derecho que no es sino la voluntad general que emana del “Contrato Social” y cuya preconización por las cortes gaditanas rompe el fundamento secular de las monarquías absolutas.

Uno de los ideólogos del movimiento insurgente, Ignacio López Rayón manifestó que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.

Corresponde a José María Morelos y Pavón el papel más puro y recto del movimiento independista, sus varios documentos epistolares hablan de su pensamiento político y social. Su calidad de siervo de la Nación lo asume como el más grande precursor de la democracia contemporánea, siempre buscó un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo, que rompa con todos los lazos que le sujetan.

En sus "Sentimientos de la Nación", se contiene su ideario político y social y adoptó el pensamiento de Rousseau, acerca de la soberanía haciéndola dimanar "inmediatamente" del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial.

El documento que con más fidelidad acoge la teoría Rousseauiana es sin duda la Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814, al disponer la facultad de dictar leyes y establecer la forma de Gobierno que más convenga a la Sociedad. La radicación de la soberanía la proyecta en el pueblo como elemento en que reside originalmente, encomendando su ejercicio a la representación nacional compuesta de diputados elegidos, por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

En el acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824, se perfilan los derechos soberanos populares al establecer que por medio de sus representantes puedan elegir la forma de gobierno y las demás leyes fundamentales que les parezcan más convenientes.

La Constitución Federal de Octubre de 1824, adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal.

Las llamadas "Siete Leyes Constitucionales de 1836", no contuvieron ningún artículo democrático, pues residía el gobierno en una oligarquía.

Las Bases de Organización Política de 1843, proclamaron que el Poder Constituyente radica en la nación y adopta para su Gobierno la forma de República, Representativa, Popular.

La Constitución del 5 de Febrero de 1857, señala en los artículos 39 y 40 los mismos principios de soberanía y forma de gobierno de la Constitución vigente, sin embargo por vez primera se agrega que la nación será democrática.

La incorporación Constitucional del término democrático implica un análisis mayor y por ello en los subsecuentes apartados se buscará su fundamentación normativa.

2. 2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917; ENTORNO HISTÓRICO Y TEXTO DEL ARTÍCULO TERCERO.

Al comienzo del Siglo XX, se empezaba a fortalecer la reforma social, a través de la cual se planteaban las reivindicaciones del campesino, del obrero y de la población en general.

La Revolución de 1910 habría de restituir los ideales y principios gestados por la Independencia y la Reforma, pero agregaba otros nuevos de carácter eminentemente social y económico. Con la Revolución, que duraría hasta 1917, México estableció las bases de un Estado social y un Derecho social.

Pero los reclamos de la sociedad no podían conciliarse con la Constitución liberal e individualista de 1857, en la cual se cerraron expresamente las puertas a dichas necesidades sociales. La lucha revolucionaria se entabló en un principio, en contra del gobierno y en nombre de la misma ley suprema, invocando razones puramente políticas como fueron el respeto al sufragio y la no-reelección, por ello se le llamó a la revolución "constitucionalista". Sin embargo, esta lucha de Francisco I. Madero fue complementada y aun superada por las exigencias de justicia social de obreros y campesinos.

A pesar de este conflicto, no se pensó en derogar la Constitución de 57, sino solamente en reformarla, aun y cuando dicha Constitución seguía siendo el estandarte del partido liberal. No obstante lo anterior, sin menoscabar el respeto que se tenía por dicha Constitución, la revolución constitucionalista emitió una nueva Ley Fundamental.

La nueva Constitución, la de 1917 promulgada por el entonces Primer Jefe, Venustiano Carranza, a pesar de alzarse contra el individualismo liberal de la Constitución anterior, recoge y respeta los postulados políticos de aquella. La obra de Carranza no toca la parte de la Constitución del '57 que en su texto regulaba relaciones del Estado con la Iglesia, aunque señalaba un marcado anticlericalismo.

El toque original y propio del constituyente de Querétaro, consistió en las novedades que introdujo en las materias obrera y agraria.

El proyecto constituyente decía “no desconocer el peligro de tocar la Constitución de 1857, consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimiento de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades”.³⁴ Sin embargo, aseguró que con las reformas proyectadas no se buscaba fundar un gobierno absoluto, sino que se respetaría la forma de gobierno establecida.

Por las razones antes expuestas, Tena Ramírez, al hablar de la Constitución de 1917, dice que el Estado mexicano al haber alcanzado la integración completa de su ser a través de las Constituciones desde 1814 hasta 1857, la de 1917 se preocupó entonces de resolver el problema social, esa era su encomienda específica dado el contexto histórico de los comienzos del siglo actual.

Para lograr su objetivo, el modelo creado por la Revolución, colocó al Estado en una posición más fuerte que la del liberalismo. Le asignó el papel de conductor del desarrollo político, económico y social del pueblo.

³⁴ Tena Ramírez, Felipe Leyes Fundamentales de México 1808-2002. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 2002, Pág. 810

La nueva fortaleza del Estado se derivaba de las posibilidades constitucionales que se le otorgaban para garantizar las libertades humanas y ciudadanas, previendo a la vez, el desarrollo económico y social de la nación.

En cuanto al tema que nos atañe específicamente, es muy interesante resaltar el hecho de que Don Venustiano Carranza, al dirigir su mensaje al Constituyente de 1917 con respecto al nuevo proyecto, nunca menciona la palabra democracia. Sus palabras giran en torno a ella, y es obvio que lo que se busca es eso precisamente, pero nunca llega al grado de manifestarlo expresamente. Es quizás porque en ese momento histórico no se sentía la necesidad imperante de tener a la democracia como estandarte político. Más bien, aunque todo apuntaba a ella, se le daba mayor énfasis a la reforma social. En ese momento, nos parece que esas palabras eran las que iban a guiar y a justificar la actividad política, social y económica del México de principios de siglo.

Carranza habla de un sistema parlamentario innovador recomendado como sistema de gobierno infalible contra la dictadura y la anarquía. También señala que los pueblos necesitan gobiernos fuertes; sin que por ello caigan en la exageración de ser despóticos, para que exista orden en la sociedad y por consiguiente la libertad. Reorganizar la forma de elegir al Presidente, pasando de ser mediata a directa y suprime la reelección. Manifiesta literalmente que "si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo

de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo. El Gobierno entonces, será justo y fuerte”³⁵

Con estas palabras, observamos claramente los elementos básicos de la teoría democrática, aunque enfocados desde el punto de vista del gobierno, más que del pueblo. Sin embargo, nunca llega a concretar estas ideas en el concepto de una democracia, nunca la llega a definir, haciéndonos pensar, por lo tanto, que no habrá sido tan importante en ese momento dicha consideración, aunque se gestaban las semillas que más adelante habrían de florecer.

Asimismo, el texto aprobado y promulgado de la Constitución de 1917 no habla en ninguna parte de algún concepto de democracia y su artículo tercero, en donde posteriormente habría de incluirse dicho concepto, rezaba como sigue:

“ARTÍCULO 3”. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”³⁶

³⁵ Ibidem. Pág. 760

³⁶ Ibidem. Pág. 881

2. 3 LA REFORMA DE 1934 AL ARTÍCULO TERCERO, ENTORNO HISTÓRICO Y TEXTO.

Una vez terminado el gobierno de Venustiano Carranza, ocupó la Residencia de la República el General Alvaro Obregón en 1920; su gobierno estuvo lleno de problemas internacionales y domésticos graves y basta citar a José Fuentes Mares para darnos cuenta de la situación en la que se encontraba la democracia mexicana: "... Don Venustiano fue parte aguas en la historia revolucionaria, origen de una total mentira y de una verdad a medias; la gran mentira del cambio político y la verdad a medias del cambio social. Pero más lejos aún fue Obregón, con sus dos banderas; la zapatista, de tierra para los pueblos, y la porfirista de reelección para él".³⁷

En 1924 gana Plutarco Elías Calles las elecciones en un ambiente político en el cual la revolución maderista estaba casi sepultada, porque lo del "sufragio efectivo" ya no era muy creído, y lo de la "no-reelección" estaba a punto de expirar.

Los rasgos peculiares del gobierno callista fueron la reorganización administrativa del país, con importantes obras de infraestructura legal como leyes agrarias y laborales y la fundación del Banco de México, por un lado; y por el otro, la violentísima política anticatólica, el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, y por último, la eliminación del principio constitucional de la no-reelección.

En 1928, después de asesinado Obregón, el único hombre fuerte del momento seguía siendo Calles, quien quería gobernar tras bambalinas y comenzó así el período que José Vasconcelos llama "el

³⁷ Fuentes Mares José, Biografía de una Nación. Editorial Océano, México, 1982. Pág.253

pelelismo”,³⁸ en el cual el Partido Nacional Revolucionario ya instituido, designa a su candidato Emilio Portes Gil, quien ocupa la presidencia con aprobación de diputados y senadores. Portes Gil fue el primer “pelele” del “Jefe Máximo de la Revolución”, es decir, del mismo Calles, quien así denominado manejaría tanto al PNR como a todo el país, aunque ya no en calidad de presidente.

Calles expresa, con un intento democrático, que para resolver los problemas políticos del país se requería de la organización y funcionamiento de partidos políticos de principios definidos y vida permanente. Esto denota un punto interesante, el de un punto de vista estático tanto del gobierno como de la sociedad.

Viene luego la preocupación de quién será el segundo pelele. El PNR lanza a Pascual Ortiz Rubio como su candidato quien gana las elecciones y en 1929 se proclama su presidencia. Su gobierno fue gris, lo cual era justo lo que Calles quería, pues trataba de cerrar el capítulo del Caudillismo personalista y abrir el de las instituciones, empezando con el PNR que ejercía el control vertical sobre la población.

Una vez retirado Ortiz Rubio, se nombra al General Abelardo L. Rodríguez, el tercer pelele, como presidente. Durante su gobierno apoyó el anticlericalismo de Calles y es de él la idea de establecer en México la llamada “educación socialista”, para cuyo fin el congreso modificó el artículo 3º Constitucional.

Ahora bien, después de este breve esbozo del entorno histórico de la reforma, pasaremos a analizar el pensamiento y el sentir general que condujo a dicha reforma.

³⁸ Vaconcelos, José, Breve Historia de México. Edición Contemporánea, México, 1956, Pág. 500

Se produce una marcada aversión al Estado liberal, aduciendo que no era un instrumento social activo capaz de imponer postulados de reforma o altos ideales del mejoramiento común. El progreso social no era una finalidad asignada específicamente al Estado, era más bien encargada a los individuos. Se dice que el sistema ideológico liberal se derrumba claramente al aparecer las desigualdades, limitaciones y quebrantos de una lucha social.

Por estas razones, se produce la reacción en contra de dicho Estado liberal y se toma la bandera de un Estado fuerte y controlador de los destinos de la población por ser el único órgano capaz de guiar a la comunidad que dejada a su libre arbitrio llegaría seguramente al desastre.

Lo importante pasa a ser el delimitar la esfera de las facultades legales de los particulares frente al Estado y la doctrina imperante es la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta. Pero habrá que preguntarse si esa Revolución tan idealizada era realmente tan respetada como se decía, porque como mencionamos en los inicios de este punto, ya el mismo Obregón no la tomaba muy en serio. Sin embargo, se insistía en que el socialismo mexicano se inspiraba en los principios de la propia Constitución caracterizados por una intervención cada día más acentuada del gobierno y por una dirección estatal en la economía que tendía a la socialización progresiva de los medios de producción. Así, la doctrina socialista sería la doctrina de la justicia.

Es interesante observar cómo va cambiando a través de las épocas el concepto de la justicia, ya que lo que en un momento era justo, es decir, el hecho de que el pueblo decidiera libremente su vida social, económica y política con una ingerencia pequeña por parte del

gobierno que solamente serviría de árbitro, ya no lo es en otro momento, sino que al contrario, se considera totalmente inconveniente para el mismo pueblo, que no puede guiarse por sí mismo porque es incapaz. Surge así el concepto de justicia de la tercera década de este siglo.

Si en el punto anterior de este capítulo vimos que no se hablaba de democracia directamente, al menos consideramos que los conceptos que se manejaban y las instituciones que se proponían se acercaban un poco a ella y la voluntad popular tenía mayor cabida.

Esta década que hemos analizado, fue reaccionaria completamente, cerrando el paso a toda insinuación de democracia.

Nos parece que una frase del discurso de Calles, dado en Guadalajara, Jalisco, el 20 de julio de 1934, nos ilustra muy bien el pensamiento político de la época: “Debemos entrar y apoderarnos de las conciencias; de la conciencia de la niñez, de la conciencia de la juventud, porque la juventud y la niñez pertenecen a la Revolución.”³⁹

Estaba a punto de plasmarse la reforma al artículo tercero constitucional que reflejaba esta situación publicada el 13 de Diciembre de 1934, en el Diario Oficial de la Federación y que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 3º. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la

³⁹ J. Fuentes Mares Op. Cit. Pág. 271

juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado –Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores de acuerdo en todo caso son las siguientes normas:

I.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II.- La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

III.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social y educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.

2. 4 LA REFORMA DE 1946 AL ARTÍCULO TERCERO, ENTORNO HISTÓRICO; INFLUENCIAS Y TEXTO ACTUAL.

Al término del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas sube al poder Don Manuel Ávila Camacho, quien había sido previamente seleccionado por el mismo Cárdenas. El Gral. Ávila Camacho era un hombre afable y equilibrado que consignó la “unidad nacional” como estandarte de su sexenio, lo cual le ganó la designación del “Presidente Caballero”.

Los puntos más sobresalientes de su presidencia fueron sobre todo el logro de la convivencia pacífica del pueblo mexicano. El decoro exterior se impuso en la Administración.

El acto más trascendental del gobierno Ávila-Camachista, fue la declaración de guerra contra Alemania durante la Segunda Guerra Mundial. El ataque contra los dictadores de la época (Hitler y Mussolini), obligó a caracterizar a la democracia como la forma de gobierno que debían adoptar todos los pueblos, en base a los planteamientos que se hicieron a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, previos al nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, por parte de las potencias aliadas y los países que los acompañaban. La demagogia oficial adoptó la doctrina de la UNESCO en donde “el hombre” resultaba la medida de todas las cosas, y estaba en contra de toda estructura dictatorial que hace al hombre víctima y esclavo de dicha estructura.⁴⁰

⁴⁰ En cuanto a los preceptos y documentos internacionales que se refieren a los derechos políticos de los ciudadanos, es menester consultar los siguientes artículos 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para mayor consulta al respecto, véase Concha Malo Miguel “Concepción y Defensa de los Derechos Políticos como Derechos Humanos”, Los Derechos Políticos como Derechos Humanos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM, México, 1994. Págs. 15-38

Consecuentemente, los enemigos del régimen oficial fueron catalogados como "nazi-fascistas". Los que criticaban la dictadura a la mexicana fueron acusados de enemigos de la libertad.

La oposición "nazi-fascistas" fue privada de todo derecho, mientras que en nombre de la democracia y la libertad seguían creciendo los más disciplinados servidores del régimen imperante.

Por otro lado, Ávila Camacho también reaccionó en contra de la reforma de 1934 al Artículo 3º Constitucional y propuso al Congreso una nueva redacción que reflejara el sentir moderno de la nación y la encaminara, bajo la ideología imperante de democracia y libertad, al progreso y al desarrollo, a la luz de los cambios que se estaban suscitando en el mundo.

El Congreso sustentó que la redacción del Artículo 3º anterior produciría un gran desconcierto y vio la necesidad de eliminar dicha versión tendenciosa cuya intención era estorbar el progreso anhelado. Manifestó querer reformar dicho artículo para afianzar la carrera independiente y libre que iba llevando el país.

La reforma propuesta en ese año de 1945 se apoyaba principalmente en la dolorosa experiencia de la guerra y buscaba vencer los obstáculos que había provocado la postguerra, tanto en el plano económico como político y social en base a las urgencias de un mundo en reconstrucción.

La doctrina adoptada por las Naciones Unidas debía ajustarse a las peculiaridades, experiencias e instituciones mexicanas y debía "combatir corrientes tiránicas y agresivas como las dictaduras y el

nazi-fascismo para promover el sentido universal de una democracia que hiciera posible la acumulación de todo el poder de un pueblo en manos de un dictador".⁴¹

La finalidad de la reforma trataría de impulsar y dar una mayor amplitud al concepto de la democracia, orientada por los postulados de las Naciones Unidas.

Es nuestra opinión que con el ánimo de ampliar el concepto democrático, el Congreso exageró un tanto en su ímpetu reformista y declaró a la democracia como una forma de vida, dándole un alcance que en realidad no tiene, pero esta crítica la reservaremos para los posteriores comentarios.

Volviendo a las consideraciones congresistas, se enalteció la frase de "unidad nacional" sustentada por Ávila Camacho como propósito fundamental de su gobierno. El Congreso la convierte en la meta a alcanzar para que el pueblo mexicano pudiera disfrutar de plena libertad y se enfocara al "perfeccionamiento" de las instituciones democráticas ya existentes en México.

Asimismo surge otro concepto que sería también estandarte del momento: la solidaridad, señalándolo como un sentimiento necesario para el fin perseguido. Se consideró que la democracia sólo prosperaría tras la solidaridad humana representada por la familia, la patria y la sociedad internacional para mantener fuera la anarquía y el despotismo. En este orden de ideas es fácil observar cómo también se puede caer en la exageración de considerar a la democracia como una forma de vida.

⁴¹ Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1985. Pág. 233

Con un ánimo realmente limpio de toda corrupción, el Congreso hace notar que la guerra enseñó al mundo que la organización y conservación de la paz no podían lograrse sin dos condiciones: la existencia de unidades nacionales invulnerables a la corrupción de corrientes tiránicas y el sentido universal de la democracia, que hiciera imposible la acumulación del poder en manos de un dictador. Sin estas dos premisas, cualquier acto sería frustrado, porque donde la arbitrariedad de un tirano substituye a la soberanía del pueblo, desaparece la responsabilidad general.

Si analizamos cuidadosamente todo el proceso que ha quedado señalado, saltará a la vista que la reforma fue consecuencia no tanto de los cambios surgidos desde el interior del país, sino de la convicción de que las cosas en México no estaban marchando de acuerdo a principios políticos elementales de libertad, democracia y sociedad civil, efecto de la necesidad que tenía el pueblo de vivir y ejercer realmente sus derechos políticos. Muy al contrario, la reforma fue una consecuencia del movimiento mundial, del cambio histórico y de la experiencia internacional, es decir, fue un cambio impuesto de afuera hacia adentro, un cambio adoptado por seguir la tendencia mundial, para no quedarse atrás en el devenir histórico y para hacer lo mismo, al menos teóricamente, que la comunidad mundial.

La influencia de C. J. Friedrich también es reflejada en la reforma ya que ésta manifiesta: “Hoy en día se habla mucho de democracia. De un lado, los totalitarios están convencidos de que su orden político es la democracia verdadera y por el otro, en los países liberales se usa la palabra “democracia” para justificar cualquier tipo de política”.⁴²

⁴² J. Moreno Collado. Op. Cit. Pág. 8

Es obvio que el romanticismo de esta ideología y de estas frases en particular, sedujeron al congresista de 1945, quien sin analizarlas con debida profundidad, creyó ciegamente en ellas y las copió en el texto de la reforma.

En este punto observamos lo que expresa Giovanni Sartori ⁴³ sobre el desdoblamiento de la democracia: por un lado la teoría empírica y por otro lado la teoría práctica. Esta distinción ha acabado en la separación de dos paralelas que no se encuentran jamás. Falta aquí una teoría realista y completa centrada en la interacción entre el deber ser y el ser. La exageración de ideales siempre fracasa, y queda pendiente el problema de la aplicabilidad, de cómo son realizables los ideales, ya que todos proponen ideales suspendidos en el aire, como fue el caso de esta reforma, pero nadie explica cómo realizarlos.

El texto del Artículo 3º en la Constitución actual en la parte conducente a la democracia, ha sido el mismo desde dicha reforma adoptada en 1945 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1946 y que a la letra dice:

“ARTÍCULO 3º.- La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y basado en los

⁴³ Sartori. Giovanni. La Democracia después del Comunismo. Alianza Editorial. Madrid, 1993. Págs. 71-73

resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) **“Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.....”**

Debemos terminar este capítulo con una reflexión: Que la evolución del derecho público en México ha impreso modalidades a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus miembros, se han transformado las concepciones individualistas y liberales puras, en el sentido de dejar concebir al Estado como un mero vigilante, para erigirlo como agente de fines y atribuciones que cumplir.

El Estado tiene como objetivo esencial forjar el tipo de conciencia que convenga a su propia naturaleza, por ello debe inculcar en las nuevas generaciones, determinados principios cuya realización efectiva debe consolidar las bases jurídicas y sociales sobre las que descansa la organización estatal.

Que mejor manera de hacerlo que incluyendo el concepto mexicano de democracia, en un artículo cuyo contenido es la garantía social de la educación. Debe entenderse el proceso histórico que impulsó al constituyente permanente, a través del tiempo, en satisfacer esta finalidad, la de impulsar un sistema democrático constituido por los principios jurídicos, políticos y sociales que formen parte de nuestra unidad Nacional.

Se equivocan quienes piensan que el artículo tercero sólo contempla disposiciones educativas, también se equivocan los que sostienen que la democracia es sólo una forma política localizable en la parte orgánica de la constitución.

No ha sido aleatorio la unión de la democracia y la educación; las dos forman parte sustancial de lo mismo, no son principios contradictorios; quien se precie de sostener lo contrario no conoce la Historia de México, ni sus ideales transformadores, tampoco la justicia social y la democracia participativa.

El Estado no sólo busca que la educación logre un sentido esencial en el suministro de conocimiento, sino también y acaso más importante, en lograr la formación de mexicanos con un alto espíritu social, con participaciones activas altruistas y cívicas, todo ello mediante la inculcación de los principios políticos nacionales sustentados en la democracia social.

3. 1 EL LIBERALISMO EN MÉXICO

El liberalismo en México ha sentido la influencia de algunos autores clásicos como Carl J. Friedrich y Georges Burdeau para darle un matiz muy especial que nos explica el porqué se entiende a la democracia como una forma de vida.

En general la teoría de Burdeau ha sido adoptada como pilar de la teoría democrática mexicana al identificarse a la democracia como un sistema de gobierno tendiente a incluir la libertad en la relación política, siendo por tanto un régimen de libertad política porque la autoridad se funda en la voluntad de aquellos a quienes obliga.

Es interesante analizar en qué categoría encuadra la democracia mexicana según la misma teoría de Burdeau, si en la “democracia gobernada”, en la cual es el pueblo quien controla al gobierno, o en la “democracia gobernante”, en donde es el mismo gobierno el que reclama la iniciativa del mando. Nos parece que, analizando la historia, la democracia en México nunca ha sido una democracia gobernada.

Ahora bien, en el Capítulo II se señalaron algunas distinciones hechas por Jean Touchard sobre el liberalismo, es nuestra opinión que el liberalismo mexicano se ha identificado con dos de las categorías que él señala, siendo éstas las siguientes:

La primera categoría, es la del liberalismo y progreso técnico, que identifica al primero como una filosofía del progreso, del bienestar y del intelecto, adoptando el liberalismo mexicano esta corriente dinámica a través de todas las etapas que hemos señalado.

La segunda categoría, es la del liberalismo y la burguesía, en la cual se considera que el primero dio origen a la segunda. Este hecho es palpable hasta en nuestros días. La corriente liberal ha fomentado el fortalecimiento y ascenso de una élite que es la que controla la actividad política del país, considerándose dicha élite, como la única con la capacidad y preparación necesaria para llevar las riendas del país y asegurando su estancia permanente en dichas esferas.

Es curioso que el único elemento criticado del liberalismo, es decir, el poder desmesurado que ha otorgado a las élites, es el que más se haya desarrollado en México, cosa que nos hace dudar de las bondades de la filosofía liberal en general y nos motiva a pensar en la implementación del Referéndum en nuestra Constitución, para tratar de evitar este poder desmesurado que detenían algunas élites o grupos de personas.

3. 2 LA INFLUENCIA DE LA CORRIENTE SOCIAL Y EL SURGIMIENTO DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.

La llamada "corriente social" inició su influencia en la etapa de la primera posguerra, pero no es sino hasta la segunda posguerra en donde quedan consagrados en las diversas constituciones una serie de principios vinculados con los factores sociales de las comunidades contemporáneas, en cuanto se advierte con mayor vigor, una tendencia hacia la formación y fortalecimiento de numerosos grupos sociales.

El Estado liberal buscaba precisamente la libertad de actuar, pero, dado su individualismo y neutralidad que adoptaba ante las transformaciones sociales, no alcanzaba a realizar la justicia social, y la corriente social precisamente buscaba la implantación y mantenimiento de la justicia social en las comunidades. La justicia social pugna por los abusos del capricho individual, de los monopolios capitalistas. El concepto nuevo de "libertad" será el que se logre en una justa sociedad, y dicha justa sociedad no significa la igualdad, si por igualdad se entiende la equiparación de todos. Esa igualdad sólo se daría en las utopías. La igualdad de una sociedad justa ha de ser la de oportunidades, libremente asumidas por cada uno.

Ahora bien, un Estado social se caracteriza porque se basa en una sociedad en la cual los diferentes grupos sociales realizan cada uno sus propias funciones. Esto significa la desaparición del individualismo típico del Estado Liberal y su sustitución por grupos en los cuales se mueven, actúan y operan los individuos.

La base de esta sociedad es una conciencia de solidaridad, en donde los miembros de la sociedad se percatan de la necesidad de la unión.

Las ventajas teóricas de la estructura social basada en la existencia de grupos son que los individuos se desenvuelven mejor en grupos que ellos mismos eligen que en estructuras ratificales impuestas por el Estado; las diferencias de clase desaparecen al unirse en un mismo grupo individuos procedentes de distintos estratos; por último, el hecho de que los individuos pueden ser, a la vez, miembros de un sindicato, de un partido, de una cooperativa o de un grupo religioso, significa que cada uno de ellos puede hacer valer su opinión, no como un ser aislado, sino como miembro de estas agrupaciones, haciendo sentir su peso.

Una sociedad estructurada ⁴⁴ así posee una gran movilidad en contraposición al inmovilismo que ocurre en la estructura social del Estado liberal.

Lorenz von Stein, al analizar las relaciones entre Estado y Sociedad, intuye que la monarquía vería legitimada su función promoviendo el bienestar general. Esto supone el abandono del liberalismo clásico que dissociaba Estado y Sociedad, e implica la exigencia de una política social que se relaciona con la sociedad pluralista social. En este sentido, la función del Estado social será la de ordenar a la sociedad plural, en acomodar cuadros sociales y evitar desequilibrios sociales. Por ello, es vital que, a diferencia del Estado liberal, el Estado social sea intervencionista y así se justifica el hecho de que el Estado social tenga mayor ingerencia más en el Derecho

⁴⁴ Lucas Verdú Pablo. La Lucha por el Estado de Derecho. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, Italia. 1975. Pág. 100.

Administrativo que en el Derecho Constitucional, como lo hace el Estado liberal.

Una diferencia que media entre el Estado liberal y el Estado social es que el primero basa sus instituciones en la idea de limitaciones, en tanto que el segundo se caracteriza por la influencia positiva de la participación. El primero concibe a la libertad en cuanto limite, y el segundo en cuanto a la participación.⁴⁵

La posición del Estado social se caracteriza por realizar un creciente número de actividades sociales, superando, en consecuencia el principio liberal que abandona la sociedad a su acción espontánea.

Por otro lado, Carlos S. Fayt⁴⁶ hace distintas clasificaciones de la democracia desde el punto de vista de su realización histórica. Entre esas clasificaciones se encuentra la Democracia Actual, la cual marca la declinación del liberalismo como ideología y la gravitación de lo social en la conformación de las funciones y estructura del poder en el Estado. La democracia liberal, individualista, que radicó el poder en la nación proclamó los derechos individuales y las libertades políticas y garantizó el dominio económico de la clase media y su efectivo advenimiento al poder político, debió ceder paso a la democracia social. Los derechos políticos se completan con los derechos sociales, con la seguridad social. La propiedad privada es objeto de limitaciones, haciéndola compatible con el bienestar social.

Burdeau⁴⁷, autor que ya ha sido analizado anteriormente, afirma que la democracia será social o no será democracia; dice que “el paso

⁴⁵ P. Lucas Verdú. Op. Cit. Pág. 101

⁴⁶ C. S. Fayt. Op. Cit. Pág. 371

⁴⁷ Ibidem. Pág. 378

de la democracia política a la democracia social es el rasgo saliente de la evolución de las formas de gobierno en la época contemporánea”.

Pasando ahora a analizar la etapa del “Constitucionalismo Social” en México, es necesario empezar diciendo que la Constitución Federal del 5 de Febrero de 1917, fue la que inició dicha etapa de elevar a nivel de normas fundamentales los derechos de los grupos sociales desprotegidos. Esta Constitución debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la Carta Magna anterior de 1857 y la corriente social mundial analizada en párrafos anteriores. Nuestra Constitución de 1917 tiene el mérito de haber sido la primera que incorporó en su texto a los derechos sociales de los trabajadores y campesinos.⁴⁸

El principio de democracia social, se desarrolla paulatinamente a través de las diversas reformas a la Constitución de 1917, incorporándose los diversos instrumentos jurídicos que lo configuran desembocando, según manifiesta Héctor Fix-Zamudio, en el “Estado de bienestar o Estado de derecho social”.⁴⁹

Consideramos que para que sea una democracia social más efectiva, debe incluirse el Referéndum en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, estamos de acuerdo con lo que dice Jorge Reinaldo A. Vossi,⁵⁰ cuando afirma que el concepto de Estado social implica la existencia de la democracia social, corresponde el concepto del Estado democrático y social.

⁴⁸ I.I.J. Op. Cit. Pág. 119

⁴⁹ Ibidem. Pág.79

⁵⁰ Ibidem Pág. 84

Esta ideología influye en el constitucionalismo social mexicano ya que se observa la transformación del Estado clásico liberal en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar y balancear los intereses entre ellos con principios de justicia social.

Consecuentemente, para alcanzar esa justicia social, se prevé en la legislación constitucional y administrativa la mayor intervención del Estado social en actividades económicas, sociales, políticas y culturales.

El intervencionismo estatal se observa más claramente, como ya ha quedado asentado, en el campo de la administración ya que éste cuenta con los elementos técnicos y prácticos necesarios para obtener los objetivos de justicia social y por ello, observamos como el aparato estatal se ha convertido en una organización cada vez más extensa y compleja.

Justificando lo anterior, Wolfgang Friedman ⁵¹ señala que el Estado social realiza cinco funciones diferentes dirigidas a la consecución de la justicia social.

1. Como protector
2. Como proveedor de servicios sociales
3. Como administrador industrial
4. Como controlador económico, y
5. Como árbitro

La mayor parte de estas tareas son realizadas por la administración.

⁵¹ Ibidem. Pág. 85

Concretamente, es necesario manifestar que en la Constitución de 1917 se advierte un progreso en el derecho laboral y en la regulación de la reforma agraria, en la consideración de derechos mínimos de obreros y campesinos, en la organización de un sistema de seguridad social, la regulación de asentamientos humanos y derechos sociales relativos a la vivencia y a la salud, así como el crecimiento de la administración pública de la justicia administrativa.

En el campo económico, se ha reconocido la rectoría económica del Estado y de la economía mixta o de mercado. Jorge Carpizo señala atinadamente que una Constitución sólo puede ser democrática cuando confiere un mínimo de seguridad económica estableciendo también, los mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna.⁵²

⁵² Ibidem. Pág. 83

3. 3 LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA E INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL.

Los principios a exponer, son atributos que implican que el ordenamiento constitucional, sea el fundamento de toda estructura jurídico estatal, el cimiento sobre el cual se constituye el sistema normativo de derecho, en su integridad.

Los antecedentes del principio de supremacía constitucional, los encontramos desde tiempos del filósofo Cicerón, cuando hablaba de la “neta lex”, afirmado que ésta, como producto de la volunta humana, no debía contrariar a la primera, que era la que se derivaba de la naturaleza de las cosas. En la Edad Media Santo Tomás de Aquino, hablaba de la subordinación de las leyes humanas, a las leyes divinas y a las leyes naturales, en el Derecho Español durante esta época existía una jerarquía normativa, en el sentido que las leyes escritas debían respetar las normas consuetudinarias y ambas, a su vez los principios del derecho natural integrado por reglas derivadas de la naturaleza del hombre como criatura divina. En los regímenes coloniales ingleses se proclamó la superioridad de las leyes de Inglaterra sobre las constituciones y las leyes locales de cada colonia, proclamación que sirvió de antesala al principio de soberanía constitucional establecido en la Carta Federal Norteamericana de 1787.

El constitucionalismo norteamericano encabezado por Hamilton, definió este principio evidenciando la siguiente proposición:

“... Todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos de la comisión, en virtud de la cual lo ejerce, es nulo...”⁵³

⁵³ Tena Ramírez, Op. Cit.

Por lo que ningún acto legislativo contrario a la Constitución, puede ser válido.

“... Negarlo equivaldría a afirmar... que el servidor está por encima de su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo...” ⁵⁴

Marshall, vierte los siguientes conceptos, en el fallo del caso “Marbury vs. Madison”, sobre el principio de supremacía constitucional:

“... Los poderes del legislativo quedan definidos y limitados y para que esos límites no puedan equivocarse, ni olvidarse, fue escrita la Constitución...” **“La Constitución controla cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el legislativo podría alterar la Constitución, mediante una ley común...”** **“Los tribunales deben tomar en cuenta a la Constitución, y ésta es superior a toda ley ordinaria del legislativo, y entonces la Constitución y no la ley ordinaria, tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables”.** ⁵⁵

La doctrina coincide en la sustancia conceptual del principio de supremacía, ligándolo de manera automática, con el atributo que implica que el orden constitucional, exprese las decisiones fundamentales (de las cuales ya hemos hecho mención), sea fuente creativa de los órganos primarios del Estado, limite su competencia, y le fije sus funciones, es decir entraña la fundamentalidad, por lo cual es calificada como Ley Fundamental. Estos poderes son creados por la Ley Fundamental a la cual deben su existencia.

⁵⁴ Op. Cit.

⁵⁵ Op. Cit.

Este carácter fundamental, significa también que la Constitución es la fuente de validez formal de las normas que componen el derecho positivo. Conforme al pensamiento de Kelsen, la Constitución material tiene una función esencial que consiste en regular los órganos y el proceso de producción jurídica general, regulación que deriva del Carácter de Ley Fundamental, es decir como ordenamiento fundatorio de todas las normas secundarias.

Por su parte, el profesor de la Universidad de Barcelona Cifra Heras, dice que el atributo de la Constitución, como es la fundamentalidad, la dota como Ley Suprema del Estado, pues supone que todo el ordenamiento jurídico, se encuentra condicionado por las normas constitucionales y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la Constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema jurídico.

Partiendo de este razonamiento, si la Constitución es la Ley Fundamental, la norma fundatoria de la estructura del derecho positivo del Estado, sin la cual este sistema carecería de validez, es al mismo tiempo la ley Suprema del Estado. Puesto que si la Ley Fundamental no fuese suprema, dejaría de ser fundamento de la estructura jurídica y se colocaría ante la posibilidad, de que las normas secundarias pudiesen contrariarla sin carecer de validez formal. De ahí, que en la pirámide Kelseniana, la Constitución es la base y cumbre, lo que funda y lo insuperable de la estructura jurídica del Estado, o como lo manifiesta José María Iglesias **“Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo”**, situación que la convierte en el índice de validez formal de las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, impidiendo que ninguna de ellas deberá oponerse, violar o apartarse de las disposiciones fundamentales.

INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

El principio de inviolabilidad de la Constitución, crea un vínculo estrecho con el Poder Constituyente, ya que la Constitución es inviolable por que sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el ejercicio de dicho poder cuyo titular es el pueblo que lo legitima; inviolabilidad por ende significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del Poder Constituyente. Esta imposibilidad se basa en la fundamentalidad y supremacía, ya que las decisiones fundamentales expresadas en la Constitución, no están supeditadas a grupos o personas que no representan la voluntad mayorista del pueblo.

Este principio no implica que la Constitución no pueda ser contravenida en su aplicación. Toda Constitución es susceptible de infringirse, por ello, establece los medios jurídicos para impedir o remediar dichos acontecimientos o que la autoridad cotidianamente suele cometer. Estos instrumentos son de diferente carácter, para que mediante su operatividad, sea preservado el orden jurídico. En nuestro país se ejerce primordialmente, a través del juicio de amparo.

La inviolabilidad no entraña el carácter de insustitubilidad. La Constitución es inviolable frente a cualquier movimiento o acto que no entrañe las aspiraciones populares en constante evolución, sentimiento de justicia o contravenga los principios jurídicos, políticos, filosóficos y económicos.

3. 4 NOCIÓN DE PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO.

Para poder analizar el problema relativo al nacimiento y a la revisión del texto constitucional, es necesario señalar las bases de diferenciación entre el Poder Constituyente y los órganos o Poderes Constituidos, tan frecuentemente omitidas o concebidas desde un punto de vista erróneo.

El estudio del Poder Constituyente, es de enorme importancia, para comprender la legitimidad de una Constitución, el estado de subordinación en el cual se encuentran los poderes u órganos constituidos y los términos en que deben de establecerse las bases para la revisión constitucional. A lo largo de la construcción de la doctrina constitucional se ha establecido una vinculación entre estos conceptos. Pero la teoría constitucional, discute para poder delimitar al Poder Constituyente, cuestiones como: ¿en qué consiste y cómo consecuencia de ello, dónde se debe ubicar?, si el poder constituyente tiene límites o si es absoluto, si cabe distinguir la titularidad, del ejercicio del poder constituyente, o si son equivalentes o no, el poder constituyente y la soberanía.

Al efecto Poder Constituyente y soberanía, suelen concebirse como objetos de estudio, desde la perspectiva jurídica formal o desde un punto de vista político real. La principal diferencia de fondo entre ambas corrientes teóricas, consiste en la forma de interpretar dicho principio.

Cuando la soberanía se entiende como un concepto jurídico, se sostiene que este principio es recogido y consagrado en preceptos

constitucionales por voluntad de un Congreso Constituyente, es decir, es creada y tiene que ser de tal manera. Por tanto, puede sostenerse que el pueblo es el titular, "por que así está determinado en la Ley Fundamental", que establece los términos y las condiciones en que se ejerce la soberanía (por un acto de delegación, mediante los poderes constituidos, creados, estructurados y dotados de una competencia en la Ley Fundamental). En consecuencia, la soberanía reside en el pueblo, pero no la ejerce el pueblo, sino la delega en sus representantes. Así se explica la teoría jurídica.

En nuestro sistema, son los órganos constituidos, federales y locales, los delegatarios de la soberanía popular, que solo exista como un principio en el artículo 39 Constitucional. En un sentido práctico, la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo y de que éste es su único titular, queda reducida a la nada, ya que el titular de un derecho, además de serlo, puede ejercerlo. Esta sería una de las manifestaciones de inexactitud de esta tesis, además de que este atributo es conferido en los textos constitucionales al pueblo, al Estado y a los órganos de gobierno de manera simultánea.

La teoría jurídica de la soberanía es causa de la idea de que ésta se manifieste en la práctica, como un potestad real que ejerce un órgano constituido, por lo que llega a afirmar que la soberanía es un deber ser creado y estipulado en una norma constitucional.

La concepción política de la soberanía es la que ofrece una clara respuesta a los problemas prácticos que se presentan en la realidad. Puesto que es entendida como un fenómeno político, es decir, un poder superior a los demás que no admite otro igual, y en tanto fenómeno político se produce en el terreno de la lucha por el poder, en la que uno trata de ser superior sobre los otros. Su naturaleza es ser un fenómeno

real y por ello cabe afirmar que soberanía y poder constituyente se implican, son lo mismo, en tanto que la primera es condición del Poder Constituyente, y éste es manifestación de aquella.

Los primeros teóricos de la soberanía, Bodín y Hobbes, cuando hablaban del poder soberano, se referían específicamente al que tenía el Rey, con lo cual identificaban en su persona, al sujeto que ejercía la fuerza superior a los demás. Para Bodin el rey encarna la soberanía y ésta se subsume en su persona, el rey representa la **prima facie** de la fuerza suprema. La soberanía es concebida como única e indivisible pues el rey es uno solo, en el que se concentra el poder y su ejercicio sin compartirlo o distribuirlo, es además inalienable, pues pertenece al rey, una persona jurídica en la que temporalmente se deposita, el carácter de imprescriptible de tal suerte que el poder de los reyes se concebía como uno solo desde el primero de ellos, hasta el que en el presente lo ejercía bajo el principio fundamental de la sucesión dinástica única forma admisible de legitimar el poder.

En este sentido se concibe a la soberanía como un concepto político, ya que da una clara respuesta a las preguntas comunes de: ¿dónde se encuentra?, ¿quién la posee o detenta? ¿quién la ejerce?. Desde este punto de vista la soberanía es la fuerza política real, o la capacidad de dominio que se manifiesta sobre las demás fuerzas o centros de poder.

La soberanía es el Poder Supremo y el Poder Constituyente, es un ser social, y no un deber ser, es un proceso político, en el cual interviene la manifestación del poder (como una relación social de una fuerza que tiene la capacidad de mando y sometimiento a su obediencia). Por lo cual la teoría política sostiene, que quien detente la soberanía, es quien

la ejerce. Consecuentemente el Poder Constituyente es con exactitud el mismo concepto de soberanía.

El Poder Constituyente es la relación social de mando, a través del cual la sociedad establece la distribución y el modo del ejercicio del poder.

En términos de Carl Schmitt, quien sostiene que es la fuerza capaz de decidir la forma política del Estado, su ser o su modo de ser; el Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política como un todo. Es decir es la fuerza política que crea a la Constitución.

El Poder Constituyente tiene carácter de creador, fundacional y originario ya que no encuentra su justificación en una legitimidad jurídica anterior. En este orden de ideas la primera característica de este Poder, es ser soberano para actuar como constituyente, como fuerza suprema. Pues la soberanía es el poder Constituyente y el Poder Constituyente es a su vez soberanía. Esta fuerza o voluntad política es soberanía en estado latente y es constituyente, cuando manifiesta su poder.

El Poder Constituyente, lo tenga quien lo tenga, es soberano y no se somete a más reglas que él mismo fije, para poder actuar en forma práctica y operativa. El instrumento que emplea para expresar su voluntad (asamblea, congreso constitucional), puede ser a través de un procedimiento regulado y seleccionado por voluntad propia. Aunque puede manifestarse mediante cualquier expresión reconocible a su inmediata voluntad. La manifestación del Poder Constituyente es el contenido de la Constitución (las decisiones político fundamentales) y la

adopción de éstas no es un acto constreñido por límites de cualquier índole (políticas, jurídicas o económicas) a los que deba sujetarse el Poder Constituyente.

El Poder Constituyente, es inmediato en el sentido de que su voluntad es expresada en actos (ejercicio de poder) sus determinaciones están por encima de cualquier Ley o procedimiento jurídico que sólo él mismo puede establecerlos, por medio de los cuales habrá de expresar su poder, en virtud del cual se adoptan las decisiones político fundamentales.

El Poder Constituyente, es además inalienable o intransferible, como lo es la soberanía. También es imprescriptible, la teoría jurídica, considera que en el momento en que realiza y elabora su obra, su actuación ha culminado, para ser sustituido por los órganos creados, construidos. Pero el poder no desaparece, si fuese así conforme a esta teoría desaparecería su detentador, los sujetos que lo ejercen. La imprescriptibilidad, consiste en que mientras exista su detentador, sea quien sea, éste será ejercido una y otra vez, y cuando cambie de titular, o forma de expresión conservará todas sus características.

El Poder Constituyente insisto, sobre la base de esta concepción, es un fenómeno real, modernamente, es legítimo el que efectivamente se ejerce (no sólo quien formalmente lo detenta) el pueblo o dicho de otra manera, los factores reales de poder.

3. 4. 1 PODER U ÓRGANO CONSTITUIDO

Hemos explicado ya que el Poder Constituyente elabora la Constitución, que es la decisión consciente de la unidad política, con ella crea una serie de competencias y facultades. Por ende prevé la creación de órganos constituidos que las llevarán a cabo. Los órganos constituidos son órganos autónomos en sentido lato, dotados de una competencia jurídica por definición limitada, la cual deriva directamente de la Constitución, cuyo ejercicio se sujetará a las facultades, en relación con la competencia dada por la Ley Fundamental, y con la cual se encuentran subordinados. Este concepto es genérico, ya que el órgano constituido, será determinado, por su competencia, por materia, por ámbito territorial o por ambas.

Una de las características fundamentales de los órganos constituidos es la **autonomía** entendida como la actuación dentro de ciertos límites (dentro de su esfera de competencias), sin interferencia de ninguna otra entidad u órgano. La esfera de competencia dentro de la cual puede actuar un órgano constituido, consiste en lo que puede hacer. Los atributos de que nos está dotado, dicho de otro modo, es una forma o modo de actuar. Estos órganos se encuentran sometidos o subordinados, a la entidad que los crea (la Constitución), por la cual tienen la característica de ser derivados.

La Ley Fundamental, distribuye el ejercicio del poder en distintos órganos competentes (órganos constituidos), para desempeñar, determinados actos, creando ámbitos competenciales delimitados jurídicamente y estructurados en normas constitucionales. A cada órgano se le asignan determinadas atribuciones, necesariamente sujetas a límites.

1.- El órgano constituido encuentra límites a su capacidad de acción material y formalmente, representados por el contenido de la Constitución (de las decisiones político fundamentales), que no puede contradecir; así como los procedimientos y formalidades por ella establecidos.

2.- El órgano constituido no puede ejercer más atribuciones, que las propias normas constitucionales le confieren, sin extender su ámbito competencial.

Estos ámbitos de competencia tienen radicalmente una naturaleza opuesta a la del Poder Constituyente, que crea a la Constitución. Son órganos creados o constituidos por ella, cuya naturaleza no puede ser otra que jurídico-constituida, en virtud de ser estructurados y dotados de una competencia para actuar por normas primarias. Son a su vez constituidos porque derivan o son resultado del acto constituyente.

Consecuentemente los órganos constituidos dotados de autonomía, son órganos sujetos a límites jurídicamente establecidos. Estas delimitaciones a las que se encuentran sujetos los órganos constituidos, pueden ser de carácter explícito o implícito, mismas que serán límites derivados de la naturaleza jurídica del órgano.

Ya hemos establecido las cuestiones que se encuentran directamente relacionadas con el tema de la reforma o revisión a la Constitución. Por lo cual procederemos al estudio del órgano o poder facultado para desarrollar esta tarea.

3. 5 PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN.

Hemos hecho mención que una Constitución es producto de la voluntad de un pueblo para gobernarse, y que ésta debe obedecer a la realidad jurídica, social y económica del pueblo que la creó, es imposible concebir a la norma fundamental como inalterable, sin que pueda ser susceptible a cualquier cambio o modificación. Puesto que la nación está obligada a darse la Constitución mejor y más conveniente, tiene derecho a todo aquello, sin lo cual, no pueda llenar, esa obligación, por lo que es manifiesto que tiene pleno derecho para formularla, conservarla o perfeccionarla.

Por ello si la Constitución está dirigida a regular la sociedad cambiante, todo Poder Constituyente tiene que prever que la dinámica social obliga a modificaciones en la Ley Suprema.

Frente a esta postura, sobre el criterio de adaptar a la dinámica social a la Ley Fundamental, Juan Jacobo Rousseau, uno de los autores más importantes que ha aportado distintos conceptos a la construcción del Estado, y respecto a este tema afirma: “que es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no pueda revocar, pero que no es ni contra la naturaleza ni contra la razón, que no pueda revocar esas leyes si no con la misma solemnidad con la que las creó”.⁵⁶ Por su parte la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consigna en su artículo 28: “Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”. Al mismo tiempo comparte esta idea Sieyes, al pronunciar lo siguiente: La voluntad no es un querer siempre vivo, por lo

⁵⁶ Contrato Social, Infra. Pág. 85

que una nación no puede ni alinear ni prohibirse el derecho de querer, y cualquiera que sea su voluntad, no puede perder el derecho de cambiarla en el momento en que su interés lo exija.

Lo cierto es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces; requieren un mínimo de fijeza e inalterabilidad. Pero las normas primarias tampoco son eternas, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos pues una Constitución, incapaz de transformarse, es una Constitución sin posibilidades de existencia.

Por todo lo anterior, la Reforma Constitucional es una institución necesaria e inevitable en un Estado de Derecho. ¿Pero quién y mediante qué procedimiento puede iniciar una reforma?

En las Constituciones escritas y rígidas de la época, encontramos que el ejercicio de esta función ha sido confiado por el constituyente, a un órgano mediante un procedimiento especial e indispensable, a fin de llevar a cabo una reforma a la Ley Fundamental. A este órgano se le ha denominado Poder Revisor o Reformador. En la Constitución Francesa de 1791, en su articulado se habla de cambiar o reformar, así también las Constituciones de 1946 y 1958; la Constitución de Weimar utiliza el término **andern**, que significa cambiar, reformar o modificar, situaciones que prevalecen en las constituciones de Alemania de la posguerra. Las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917, hablan de reformar. Por su parte la doctrina se vale de diferentes denominaciones como, Poder Constituyente Instituido, lo que permite distinguirlo del Poder que hace a la Constitución y el legislativo. Poder Constituyente Permanente, en virtud de que participa en alguna forma de la función constituyente al tocar la obra (Constitución) expresión de la soberanía. En Italia se denomina Poder Revisor y explica que es un poder subordinado al constituyente. La denominación que se le da a este

poder, dependerá de la postura que adopte con relación a su naturaleza y alcance que observa, cuestión de la cual trataremos más adelante.

En cuanto a la naturaleza del poder reformador de la Constitución la doctrina supone varias tesis. Entre ellas, la del jurista mexicano Mario de la Cueva, nos dice que el poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de la soberanía, y lo define como: "Un Poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución, creado por el Poder Constituyente". Como tal, agrega, ejerce una facultad indivisible, inalienable e imprescriptible. Es un hacedor de normas rectoras. Es político porque va a completar, reformar, adicionar y perfeccionar el orden jurídico y es por otra parte jurídico, porque lo hace en armonía con el derecho constitucional vigente y siguiendo procedimientos jurídicos.

Por su parte el Lic. Felipe Tena Ramírez, expresa que en cuanto a la naturaleza del Poder Constituyente Permanente es: "Un órgano que participa de la función soberana, desde el momento en que pueda afectar, la obra del Poder Constituyente, que es expresión de la soberanía. Es un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea por ello merece el nombre de Poder Constituyente Permanente", ⁵⁷ es decir que considera que el Poder Revisor, no es un Poder Constituido, sino una prolongación o emanación funcional del constituyente.

Emilio Rabasa, analiza el problema de la siguiente forma; ..."Hay independientemente de los poderes que detalla la Constitución, un Poder Supremo, que podría llamarse Nacional, y para el que se ha

⁵⁷ Op. Cit, Pág. 148

establecido un órgano de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados a otras funciones; este poder sustituto del plebiscito y único depositario de la soberanía, representa la voluntad de la Nación en el acto más importante y grave, la modificación de la Ley Fundamental.”⁵⁸

Los pensamientos de Hauriou y Schmitt, concuerdan al manifestar que el Poder Revisor es creado por el constituyente, cuya competencia se le ha dado por la Constitución y su final será la adecuación de la Constitución a los cambios que reclama la sociedad. Argumentando que como poder revisor, tiene la competencia determinada por su creador.

En la doctrina italiana Paolo Barile, sostiene que el poder reformador tiene la misma naturaleza del Poder Constituyente, por lo tanto la diferencia de ellos, no es de esencia, sino de cantidad, es decir, del conjunto de atribuciones; el primogénito es innovador, en tanto el vástago cumple una función estabilizadora con limitaciones.

Desde mi punto de vista y sobre la base de las consideraciones que he apuntado, la naturaleza del Poder Revisor se irá revelando, por decirlo de alguna forma, mediante un análisis simultáneo de sus características, con las del Poder Constituyente por un lado, y con las de los órganos constituidos por el otro.

En mi opinión el poder constituyente originario y el poder revisor tienen en primer lugar una diferencia de jerarquía, pues el primero siendo la expresión de la soberanía, es creador del segundo, al ser erigida la Ley Fundamental. El órgano revisor de las disposiciones constitucionales, es un poder derivado, en virtud de no ser originario.

⁵⁸ La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa. Pág. 46

Pues depende y se desprende de la Constitución. La estructura del órgano revisor, el procedimiento que aplica, los límites a su actuación y las condiciones en que ejerce sus obligaciones, están determinadas en las normas constitucionales. Por lo cual las facultades que ejercen son de naturaleza jurídico derivada. Recordemos que todo órgano constituido se encuentra constreñido, a actuar con base a las facultades que le confieren las normas jurídico constitucionales, con la obligación de actuar, siempre dentro de ese marco jurídico.

El poder revisor o reformador está inserto en un marco constitucional normativo, que determinará el procedimiento, que debe observar y los límites y condiciones en que debe abstenerse de actuar.

Es evidente que las características del poder revisor son homogéneas a las características de los órganos constituidos, por lo que no podemos aceptar de ninguna forma que el poder revisor sea un poder constituyente original que de vida o cree a la Ley Fundamental. Es un órgano constituido que ejerce facultades jurídicas y que está dotado por las normas constitucionales de una competencia: que es reformar o modificar las normas constitucionales, conforme a lo previsto en su mismo texto.

En resumen, sus características son:

- 1.- Ser un órgano derivado;
- 2.- De naturaleza jurídica constitucional;
- 3.- Sujeto a límites constitucionales;
- 4.- Autónomo en las modificaciones y reformas.

La titularidad del Poder Constituyente Permanente es el de dos tercios del Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales en su

mayoría, en cumplimiento de una facultad otorgada por la Ley Fundamental que prevé su transformación. En el Perú, como en la mayoría de los países, por disposición de la Constitución (art. 206), el titular del Poder Constituyente Derivado es el Congreso de la República; del mismo modo la Constitución Francesa (Título XVI artículo 89) e italiana (artículo 138), le conceden al Parlamento la titularidad del poder revisor de la Constitución.

3. 5. 1 ALCANCE DE LA FACULTAD REFORMADORA

Este tema se encuentra íntimamente ligado a la naturaleza del Poder Revisor. Los estudiosos de la doctrina han elaborado abundantes postulados, sobre este punto, por ello citaremos a los más sobresalientes cuyo razonamiento ha servido de plataforma al pensamiento de los doctrinarios nacionales y extranjeros.

Para delimitar el alcance del Poder Reformador, es pertinente preguntarnos si éste posee las mismas atribuciones del Poder Constituyente o si desarrollan la misma función. A este respecto las manifestaciones expresadas por Schmitt y Hauriou son las siguientes:

SCHMITT: Distingue a la Constitución de las leyes Constitucionales aunque ambas son creadas por el constituyente. Pero entre la primera y la segunda hay una diferencia de rango. Para Schmitt el Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. Por lo tanto las decisiones políticas fundamentales son la decisión a favor de una forma de gobierno, los derechos fundamentales, la división de poderes. Estas decisiones son más que leyes y formaciones, son decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser de un pueblo. Agrega que de las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda regulación legal constitucional ulterior. Una constitución se basa en una decisión política surgida de un ser político (por ejemplo: el pueblo, una Asamblea Nacional o un Congreso), por tanto, una Ley Constitucional es la formación que lleva a la práctica la voluntad constituyente. Por lo tanto el órgano creado por la Constitución, para reformarla, sólo tiene

competencia para modificar las leyes constitucionales, pero no las decisiones fundamentales, pues éstas sólo pueden ser reformadas o derogadas por el poder constituyente que las emitió. El cual no es susceptible de traspaso, enajenación, absorción o consumación, le queda la posibilidad de seguir existiendo y se encuentra al mismo tiempo por encima de la Constitución que deriva de él. La facultad de revisar o reformar las leyes constitucionales, es como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, extraordinaria y limitada, por lo mismo no puede sobrepasar el marco legal en que descansa. ⁵⁹

Por su parte Hauriou, sustentó la misma postura, al manifestar: "En Francia, como en cualquier otro pueblo, existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constituyente superior a la Constitución escrita, y a fortiori, superior a las leyes ordinarias". ⁶⁰

Opinión en contrario ha sido sustentada por Carré de Malberg en su Teoría del Estado, en la que afirma:

"A decir verdad la idea de soberanía nacional no exige de modo absoluto sino una cosa: que los constituyentes no pueden ejercer por sí mismo los poderes que están encargados de instituir; cumplida esta condición, la soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que las constituciones queden investidas de un poder ilimitado de revisión... que esta reforma puede ser más o menos extensa; puede tener por objeto, bien revisar la Constitución en algunos puntos limitados, bien derogarla y reemplazarla totalmente. Pero cualquiera que sea la importancia de este cambio constitucional, sea

⁵⁹ Citado por: Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 56

⁶⁰ Ibidem

total o parcial, habrá de operarse según las reglas fijadas por la misma Constitución que se trata de modificar. ⁶¹

León Duguit, sostuvo que el órgano revisor “puede hacer una revisión parcial o total y puede aun cambiar la forma de gobierno”. ⁶² Respecto a la reforma que se hizo a la Constitución Francesa para prohibir el cambio de la forma republicana de gobierno, indicó que la asamblea nacional que ha votado esa regla, puede evidentemente, abrogarla en cualquier momento. Cláusula intangible en el sistema francés.

En el pensamiento jurídico mexicano existen juristas como el Profesor Tena Ramírez, para el cual el constituyente permanente: por vía de reforma o adición, nada escapa a su competencia. Para Mariano Otero existen principios primordiales y anteriores a la Constitución como la Independencia, la forma de gobierno y la división de poderes sobre lo que no cabe reforma, y deben declararse permanentes. José María del Castillo Velasco, opina que las adiciones o reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, no la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella. Para Nava Negrete: “El poder reformador... es en el fondo la piqueta de la Constitución, pues agregue o quite, forme o mejore, sus pasos son exterminio de la obra original del constituyente, sin que podamos en principio evaluar la bondad de su acción... garantizar la identidad de las decisiones políticas fundamentales”. ⁶³

⁶¹ Carré de Malberg, Apartado 478, Pág. 1265

⁶² Citado por Tena Ramírez. Op. Cit.

⁶³ Op. Cit. Pág. 160

3. 5. 2 TESIS QUE LIMITAN LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.

Al respecto de los límites del poder reformador existen tres corrientes que son:

a) Tesis que limitan la Reformabilidad de la Constitución

En esta corriente encontramos a los juristas como Schmitt y Hauriou, que sostienen que el límite para que el poder revisor pueda llevar a cabo las reformas constitucionales, son precisamente las decisiones políticas fundamentales, los principios esenciales de una Ley Fundamental, que sólo pueden ser modificados por el poder que los creó, o sea el Poder Constituyente.

Encontrándose en esta línea, William L. Marbury, que sustenta que la facultad de reformar la Constitución es limitada en principio; la Constitución es intangible en áreas determinadas. Emilio Rabasa, hizo consistir en que hay algo en la Constitución, por disposición expresa de la misma, que escapa a la competencia reformativa del artículo 135 Constitucional, es la derogada erección de nuevos Estados, artículo 73, frac. III, inciso 7, la existencia de este único caso histórico, parece demostrar que no cualquier precepto de la Constitución, está a merced del Poder Reformador, reservando esta facultad al Poder Nacional.

Estas tesis sostienen la idea de garantizar y asegurar los derechos del hombre y de los pueblos, es decir el respecto al principio de la soberanía. Por otra parte para Nava Negrete las decisiones políticas fundamentales son la sustancia de la Constitución y devienen en “lo irreformable constitucionalmente”. Afirma este autor: esta línea de

pensamiento es defendida hasta nuestros días por juristas de la talla de Luis Felipe Canudas, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa Orihuela.

La doctrina también repercute en el derecho positivo de las naciones que acogen los criterios que ésta crea, existiendo Constituciones que siguiendo esta tesis, excluyen de la competencia revisora e imponen límites a ella. Perteneciendo a este grupo; entre otros, la Constitución griega de 1927, artículo 125 y la checoslovaca de 1948 artículo 54 la primera de ellas deja indeterminados los principios fundamentales, mientras que la segunda los enumera en sus doce principios fundamentales, mientras que la segunda los enumera en sus doce primeros artículos. La Constitución mexicana de 1824 prohibía que la reforma alcanzara a la religión católica, a la independencia, a la división de poderes y a la libertad de prensa.

3. 5. 3 TESIS QUE SOSTIENEN LA REFORMABILIDAD ILIMITADA DE LA CONSTITUCIÓN

Esta Corriente proclama la identidad de atribuciones entre el Poder Constituyente y el Poder Revisor. Esmein, resume en su obra, elementos de Derecho Constitucional, esta posición cuando manifiesta que la soberanía nacional, no puede atarse con cadena alguna, su determinación futura no puede ser interpretada, prevista o sometida a formas determinadas, pues desde su esencia de poder lo que quiere y de la manera como lo quiere. Y es precisamente por un efecto de su omnipotencia, que la nación quiere hoy al consagrar en su derecho, prescribirse a sí misma un medio pacífico y legal de ejercerlo. Lejos de ver en este acto una enajenación de la soberanía nacional.

El pensamiento de Esmein, es entonces, que las leyes constitucionales, gozan de una inmutabilidad, más o menos larga, pero no absoluta, por tanto necesitan transformarse. Rousseau, sostuvo que no hay nada en la naturaleza de la soberanía que impida que la Constitución se reforme, siguiendo las mismas formalidades que se usaron para expedirla. Por su parte León Duguit declara en 1875, cuando realizaba un estudio en torno a las leyes constitucionales en Francia, que la iniciativa y la decisión de las cámaras son actos determinantes de la formación de la Asamblea Nacional... y esta... una vez constituida, es una auténtica Asamblea Constituyente, dotada de una existencia absolutamente distinta de las cámaras que concurren a su formación. Teniendo todos los poderes inherentes a ella. En este campo se coloca casi de manera uniforme, la moderna doctrina constitucional francesa, con las afirmaciones de Carré de Malberg, al decir que la soberanía de la nación que inviste a los constituyentes no excluye la posibilidad ilimitada de su revisión. Y lo único que se requiere

para la validez de la reforma, ya sea, parcial o total, es que se lleva a cabo de acuerdo con las reglas fijadas por las normas establecidas; Duguit, según la reforma de 14 de agosto de 1884 a las Leyes Constitucionales de Francia, “La forma Republicana de gobierno, no puede ser objeto de una proposición de revisión”. Este autor opina que “La Asamblea Nacional que ha votado esta regla, puede, evidentemente, abrogarla en cualquier tiempo”. En la Constitución vigente de Francia, se mantiene con la misma prohibición de tocar la forma Republicana de gobierno, con la diferencia de que esta limitación al órgano revisor no emana ahora del propio arcano, como en la reforma de 1884, sino de un Constituyente originario. Refiriéndose a la prohibición que reitera la Carta en Vigor, Burdeau afirma que “su valor jurídico es nulo, porque el Poder Constituyente de un día carece de título para limitar al Poder Constituyente del porvenir”.

William Bennett Munro, tratadista norteamericano de mayor autoridad: “Una Constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones. Esto constituiría un gobierno de los cementerios”. En el mismo sentido Charles K. Burdick. “Los constructores de la Constitución no entendieron hacer una estructura inalterable de gobierno, en la cual solamente los detalles pudieran ser desarrollados y modificados por enmienda, sino que se propusieron dejar un camino para cualquier cambio que pudiera considerarse necesario en lo futuro”.⁶⁴

Desde mi perspectiva, esta corriente, cae en un contrasentido, toda vez que el Poder Revisor tendría la libertad y la autonomía, que el mismo Poder Constituyente, y podría liberarse aun de las reglas fijadas por el primero para el procedimiento que debe seguir el segundo, y

⁶⁴ Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 158

reformular así la Ley Fundamental. No puede negarse que la Constitución que prevé el procedimiento para su propia modificación, pueda ser cambiado. Sin embargo no podrá tener las mismas características que el Poder Constituyente, pues este es un Poder Originario, que funda a la Ley Suprema, mientras que el Poder Revisor, ejerce su función precisamente en la obra del Poder Constituyente.

Las Constituciones que se acogen a este sistema, y que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor, son: Las Constituciones revolucionarias de Francia de 1791 en su artículo I de título VII y la de 1793, artículo 28, donde se asentó enfáticamente el principio “Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”, la de 1848, artículo III; la Ley Fundamental Suiza artículo 118 y la Constitución Rumana de 1947, artículo 103.

LA CORRIENTE INTERMEDIA

Está Representada por el pensamiento del Maestro Felipe Tena Ramírez, que denomina al Poder Revisor, como Poder Constituyente Permanente, a fin de revelar que la función que realiza es Constituyente, reconociendo que el autor de la Constitución, tiene la facultad de crear un órgano permanente con facultades constituyentes, “otorgadas en la medida en que el soberano le plugo hacerlo”.

La plenitud de la soberanía con la que se instituyó al Poder Revisor, hace que nada escape a su competencia, respetando el régimen constitucional subsistente, que es integrado por los principios de la conciencia histórica del país y de la época, considerados especiales,

para que exista la Constitución. Para concluir el maestro expresa: “no se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero si puede darse de hecho, a través de las reformas, en virtud de que para tal órgano la limitación jurídica (en nuestra Constitución), no existe pues su competencia no se encuentra limitada por ningún precepto constitucional.”⁶⁵

Dentro de esta corriente se encuentra la Ley Fundamental mexicana de 1917, en virtud de que instituye la facultad indefinida y general de ser modificadas, mediante reformas y adiciones.

⁶⁵ Op. Cit.

3.5.4 LÍMITES DE LAS REFORMAS: TEMPORALES, CIRCUNSTANCIALES Y SUSTANCIALES.

Como se ha apuntado antes hemos llegado a la conclusión que toda Constitución, rígida o flexible, encuentra límites en un punto a su modificación. Cuando los límites se indican formalmente en el documento constitucional estaremos en presencia de los límites explícitos y se consideran como medios de defensa que el ordenamiento ha querido imponer. Pero los límites pueden ser también implícitos, en cuanto que ningún ordenamiento, si quiere subsistir, puede consentir que se rebasen algunas instituciones esenciales de la Constitución. En cuanto a los límites de las reformas, pueden ser de distinta índole: Temporales, Circunstanciales y Sustanciales.

A continuación conceptualizaremos cada uno de estos límites, para ilustrar su función.

1) Límites Temporales: Son aquellos que establecen un plazo o un término de espera, en el cual no se permiten reformas, y se asegura la vigencia del texto constitucional.

En nuestro país la Ley Fundamental de 1824, inspirado en la de 1812, en su artículo 166, estableció que las legislaturas de los Estados podían hacer observaciones a determinados preceptos de la Constitución, pero el Congreso General no las tomaría en consideración sino precisamente en el año de 1830; la Constitución de 1836, indicó que en seis años contados desde la publicación de esta Ley Suprema, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

En Francia el texto fundamental de 1791, fijó la prohibición de su revisión antes de transcurrir dos legislaturas o no haber pasado diez años desde la revisión anterior. La Constitución griega de 1975, no se puede modificar sino transcurridos cinco años después de su reforma anterior, artículo 110.

2) Límites Circunstanciales: En otros casos no es admisible la reforma cuando se dan circunstancias particulares, como no haber transcurrido cierto tiempo desde su adopción, como lo hemos manifestado. Si existen condiciones que puedan afectar un debate sereno sobre las reformas como la prohibición de la Constitución en un periodo de regencia. Constitución Belga de 1831; en caso de ocupación extranjera del territorio nacional, Ley Fundamental en Francia de 1946, artículo 94 y de 1958, artículo 89; durante la vigencia del estado de asedio y de emergencia en la Ley Suprema de Portugal de 1976, artículo 291; en tiempo de guerra o crisis Constitución Española de 1978, artículo 169.

3) Límites Sustanciales: O materiales, son aquellos que dan lugar a las cláusulas intangibles o pétreas, que aseguran instituciones esenciales, para la supervivencia de una Constitución. Pues toda Ley Fundamental las supone, por ello prohíben la modificación de la forma de gobierno, en caso de la Constitución de Noruega de 1814 era la monarquía, artículo 112, en Libia la Ley Fundamental de 1951, artículo 197, Grecia de 1951, artículo 108.2; la forma de gobierno republicana, las Constituciones de Francia de 1884, 1946 y 1958, en Italia la Ley Suprema de 1948, artículo 139, Turquía y Túnez de 1961 y 1959 respectivamente; la estructura Federal como es el caso de la Carta de EE.UU. de 1787 artículo V, la Ley Fundamental de Alemania de 1949.

También puede ser objeto de esta limitación los derechos ganados por los pueblos, como los que sustrae a la reforma la Constitución Portuguesa de 1976, artículo 29, la independencia y la unidad estatal, la separación Estado-Iglesia, la división de poderes, las autonomías locales, el pluralismo político, el derecho de oposición; la democracia; los derechos individuales y colectivos, las garantías constitucionales y el control jurisdiccional. La Ley Suprema de Checoslovaquia de 1946, artículo 54, que excluye de la competencia revisora los principios fundamentales que enumera en sus doce primeros artículos.

3. 5. 5. TITULARES DEL DERECHO DE INICIAR UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Como lo hemos mencionado con antelación, la Ley Fundamental establece las facultades de los órganos que crea de acuerdo a su competencia.

En este sentido la facultad de iniciar una reforma constitucional, inicia precisamente, por aquellas personas que se encuentran investidas por esta atribución, fundada en un precepto constitucional. Puesto que la iniciativa legislativa, es el acto mediante el cual se inicia el procedimiento de deliberación y enmienda. El derecho de iniciativa constituye un acto formal, a través del cual se expresa en forma de petición, de cierto acto legislativo, ante el órgano competente, para que estudie la propuesta, la discuta y eventualmente sea aprobada.

En México:

De acuerdo a la legislación mexicana no hay una norma que determine quién o quiénes son los titulares para ejercitar el derecho de presentar una iniciativa de reforma y adiciones constitucionales, y que establezca los requisitos a fin de hacerlo. Razón por la cual deben aplicarse los criterios de la propia Constitución determina para la iniciativa de leyes y derechos ante el Congreso de la Unión, la regla general que se encuentra plasmada en los artículos 71 y 122, base primera, fracción V,ñ), que disponen lo siguiente:

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I) Al Presidente de la República; II) A los diputados y senadores al Congreso de la Unión y, III) A las Legislaturas de los Estados. Las

iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 122.- Base Primera, fracción V., La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades: A) Presentar iniciativas de Leyes o decretos en materias del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos anteriores, el procedimiento de revisión de la Constitución puede iniciarlo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; un diputado o un grupo de diputados; un senador o un grupo de senadores las legislaturas de los Estados, y la Asamblea del Distrito Federal, pero sólo cuando la iniciativa se refiera a materias relativas a esa entidad federativa. Destacamos que la participación de los Estados y el Distrito Federal, en la iniciativa de las reformas constitucionales se realiza a través de dos vías, por conducto de los senadores que constitucionalmente representan los intereses de las entidades federativas y mediante sus propias legislaturas o congresos. En la primera vía basta que un senador presente un proyecto de reformas constitucionales para que el procedimiento de revisión se inicie, en la segunda, se requiere que el Congreso del Estado o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acuerden la iniciativa de reforma a la Constitución y sea enviada al Congreso de la unión por la propia legislatura o por su diputación permanente.

En nuestro sistema es el Presidente de la República, quien normalmente ejercita este derecho, Genaro Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero, coinciden que es una práctica que a partir de

los sexenios de 1970, 1976, 1982 en adelante, al inicio del mandato constitucional, los titulares del ejecutivo envíen al Congreso, un paquete de reformas a la Constitución, posiblemente como parte de su política de gobierno, siendo éstas aprobadas en su momento. Pero no por un espíritu crítico o de conocimiento y mucho menos por servir al interés público en la mayoría de los casos.

La Constitución de EE.UU. atribuye estas facultades a las legislaturas de las 2/3 partes de los Estados, convenciones, por lo que contrario a nuestro sistema, al Ejecutivo no se le reconoce este derecho. Aunque en la práctica el Presidente, envía un proyecto de la propuesta, mediante un mensaje el *Speaker* de la Cámara de Representantes o al Presidente del Senado, que es recibido por un miembro del Congreso, por lo general, un Presidente de Comisión, que hace propio el proyecto presidencial.

En los sistemas parlamentarios el derecho de la iniciativa de reforma constitucional se le reconoce a los miembros del Parlamento compuesto por el Senado y la Asamblea Nacional (Diputados) como es el caso de lo previsto por la Ley Suprema en Francia en su artículo 89. La Constitución Italiana, exige que la iniciativa se presente colectivamente por un número mínimo de miembros de una comisión, tal es el caso en Austria en que por lo menos ocho miembros del Consejo Nacional deben suscribir la propuesta.

Al gobierno, también atañe el derecho de la iniciativa; en Gran Bretaña le corresponde este derecho casi de manera exclusiva; en la República Federal Alemana, el gobierno ejerce este importante derecho ante el *Bundesrat*; en Francia la iniciativa del gobierno, artículo 39 constitucional tiene primacía respecto a la iniciativa parlamentaria; en la Constitución Italiana, aparece en primer lugar la iniciativa de

gobierno que debe ser autorizada previamente por el Presidente de la República, artículos 77 y 87, párrafo cuarto, o en algunos casos puede ser gubernamental, en materia de impuestos artículo 81, párrafo 1. De igual forma tal derecho se asegura a las regiones del artículo 121, habíamos adelantado ya, que el sistema italiano es uno de los más completos pues incluye la llamada iniciativa popular, la cual se lleva a cabo cuando una fracción de 100 mil electores ejercitan dicho derecho; del mismo modo lo contempla la legislación Suiza artículo 121; y la Española.

Por considerarlo de interés, presento a continuación la relación de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal Mexicana, por Artículos y Períodos Gubernamentales, considerando además el objetivo de que en la mayoría de las modificaciones, se atendió al interés particular del Presidente en turno.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Por Períodos Gubernamentales

| PRESIDENTE | AÑO | DÍA Y MES | CONTENIDO DE LA REFORMA |
|--|------|-----------|--|
| Venustiano Carranza (1917 – 1920) | 1917 | 5/II | Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Álvaro Obregón (1920 – 1924) | 1921 | 8/VII | Se reforma y adiciona con un segundo párrafo el artículo 73 y se reforma el artículo 14 transitorio. |
| | 1923 | 24/XI | Se reforman los artículos 67, 69, 72, inciso j, 79, fracción IV, se reforma el segundo párrafo del artículo 84 y 89, fracción XI. |
| (Total de Reformas 2) (Artículos Reformados 8) | | | |
| Plutarco Elías Calles (1924 – 1928) | 1927 | 22/I | Se reforman las fracciones V, VI y VII del artículo 82; se reforma el primer párrafo y se adiciona el segundo del artículo 33. |
| | 1928 | 20/VIII | Se reforman los artículos 52; la base 4ª de la fracción VI del artículo 73 y se derogan las fracciones XXV, XXVI y se reforma el encabezado de la fracción VI y las bases 1ª, 2ª y 3ª del mismo artículo; se adicionan las fracciones VII, VIII, el texto de la anterior fracción VI pasa a formar parte de la fracción VIII del artículo 74; se adicionan dos fracciones y se incorpora un nuevo texto a la fracción VII del artículo 76, el texto anterior de esta fracción pasa a formar parte de la fracción VI y el de ésta pasa a la VII, el texto de la fracción VII pasa a formar parte de la fracción X del propio artículo 76, se adiciona la fracción V del artículo 79; se reforma el primer párrafo y se deroga el segundo del artículo |
| (Total de Reformas 2) (Artículos Reformados 16) | | | |

| | | | |
|---|------|----------------------------|--|
| Plutarco Elías Calles (Continúa) | | | 83; se adicionan 3 fracciones, incorporándose el texto anterior de la fracción XVII a la fracción XX del artículo 89; se reforman los artículos 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y el párrafo 4° de la fracción III del artículo 115. |
| Emilio Portes Gil (1928-1930) (Total de Reformas 1) (Artículos Reformados 2) | 1929 | 6/IX | Se reforma la fracción X del artículo 73; se reforma el preámbulo y la fracción XXIX del artículo 123. |
| Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) (Total de Reformas 2) (Artículos Reformados 4) | 1931 | 7/11 19/XII | Se reforman los artículos 43 y 45. Se reforman el artículo 43 y se adicionan cuatro párrafos al artículo 45. |
| Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) (Total de Reformas 9) (Artículos Reformados 28) | 1933 | 27/IV 29/IV 4/XI | Se reforma la fracción X del artículo 73. Se reforman los artículos 51, 55, fracciones V y VI y se adiciona una fracción VII al propio artículo 55; se reforma el primer párrafo del artículo 56; se incorpora en el artículo 58 el texto del artículo 59; se reforma la fracción XXVI del artículo 73, se adiciona la fracción VI del art. 79; y se reforman los artículos 83, 84, 85 y se reforman y adicionan los incisos a) y b) y cinco párrafos al artículo 115. Se reforma la fracción IX del artículo 123. |

| | | | |
|--|------|-----------------------------|--|
| Abelardo L. Rodríguez (Continúa) | 1934 | 10/1 18/01 | Se reforman y adicionan las fracciones VIII a XVIII del artículo 27. Se reforman los artículos 30, 42; se reforma y adiciona el artículo 37; se reforman las fracciones X y XVI del artículo 73; la fracción I del artículo 104 y el artículo 133. |
| | | 22/III 13/XII 15/XII | Se adiciona con dos párrafos el artículo 45. Se reforma la fracción XXV del artículo 73. Se reforma el segundo párrafo del artículo 32; el último párrafo de la base 4ª de la fracción VI del artículo 73; el artículo 94 y 95, fracciones II y III. |
| | | 30/XII | Se reforman y adicionan las fracciones I a V del artículo 3º. |
| | | | |
| Lázaro Cárdenas (1934-1940) (Total de Reformas 8) | 1935 | 16/1 18/1 | Se reforman los artículos 43 y 45. Se reforma la fracción X del artículo 73. |
| | 1937 | 6/XII | Se reforma la fracción VII del artículo 27. |
| | 1938 | 12/VIII 31/XII | Se reforma el artículo 49. Se reforma la fracción XVIII del artículo 123. |
| | 1940 | 11/IX 14/XII 9/XI | Se reforma el artículo 97 y el primer párrafo del artículo 102. Se reforma el párrafo primero y se adiciona con un segundo y tercer párrafo la base 2ª de la fracción VI del artículo 73; se reforma la fracción X del propio artículo 7. Se adiciona el párrafo sexto al artículo 27. |

| | | | |
|--|--------|---|---|
| Manuel Ávila Camacho (1940-1946) (Total de Reformas 9) (Artículos Reformados 21) | 1942 | 24/X | Se reforma el artículo 73, fracciones IX, X, XXIX y XXX, integrándose en esta última el texto que tenía la fracción XXXI; se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción IX del artículo 117, que se integra con dos párrafos, correspondiendo el segundo de ellos al segundo párrafo de la fracción VIII anterior. |
| | | 17/XI | Se reforma el segundo párrafo del artículo 5. |
| | | 18/XI | Se reforma la fracción X del artículo 73 y se adiciona la fracción XXXI del artículo 123. |
| | | 30/XII | Se reforma el artículo 52. |
| | 1943 | 8/1 | Se reforma el artículo 82, fracciones V y VI y el artículo 115, párrafo tercero de la fracción III. |
| | 1944 | 10/II | Se reforman los artículos 32, segundo párrafo; 73, fracción XIV; 76, fracción II; 79 fracciones IV, V y VI. |
| 21/IX | | Se reforman los artículos 73, fracción VI, base 4ª en su último párrafo; 94, 111, párrafos cuarto y sexto y se adiciona un séptimo del mismo artículo 111. | |
| 1945 | 21/IX | Se reforma el párrafo quinto del artículo 27. | |
| 1946 | 30/XII | Se reforma y adiciona el artículo 3º, incisos a), b) y c) de la fracción I, y las fracciones V a VIII del propio artículo; se reforma el artículo 73, fracción VIII; 104, primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo a la fracción I, y se adiciona la fracción VIII del artículo 117, con un segundo párrafo. | |

| | | | |
|---|------|---|---|
| Miguel Alemán Valdés (1946-1952) (Total de Reformas 9) (Artículos Reformados 17) | 1947 | 12/11 | Se reforma el artículo 27, fracciones X, XIV y XV, y se adiciona a las fracciones X con un segundo párrafo; XIV con un tercer párrafo y XV con cinco párrafos del segundo al sexto, también del artículo 27; se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I, pasando la anterior a ser párrafo tercero, del artículo 115. |
| | | 29/XII | Se adiciona la fracción X del artículo 73. |
| | 1948 | 2/XII | Se reforma y adiciona la fracción I del artículo 20; se adiciona la fracción I del artículo 27 con un segundo párrafo. |
| | 1949 | 10/II | Se adiciona el inciso g) del punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73. |
| | 1951 | 19/II | Se reforman los artículo 73, párrafos cuarto y sexto de la base 4ª de la fracción VI; 94, 97, párrafo primero, 98, párrafo primero y 107, adicionando a este último de seis fracciones. |
| 28/III 11/VI | | Se reforma el artículo 49, párrafo segundo; se adiciona con un párrafo según al artículo 131. Se reforma el artículo 52. | |
| 1952 | 16/I | Se reforman los artículos 43 y 45. | |
| Adolfo Ruiz Cortines (1952 – 1958) (Total de Reformas 1) (Artículos Reformados 2) | 1953 | 17/X | Se reforman los artículos 34, párrafo primero y 115, fracción I, tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción derogándose el anterior párrafo segundo. |

| | | | |
|---|--|--|---|
| Adolfo López Mateos (1958-1964) | 1960 | 20/I | Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48. |
| | | 5/XII | Se reforma el preámbulo para dividirse en dos párrafos, correspondiendo el segundo al encabezado del apartado A y adición del apartado B, integrado por catorce fracciones del artículo 123. |
| | | 20/XII 29/XII | Se reforma el artículo 52. Se adiciona el párrafo sexto al artículo 27. |
| | 1961 | 27/XI | Se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del apartado B del artículo 123. |
| | 1962 | 21/XI | Se reforman las fracciones II y III, la fracción VI se reforma y se adiciona con tres párrafos; la fracción IX se reforma y se integra con seis incisos; se reforma la fracción XXI, y se reforman las fracciones XXII y XXXI del apartado A, del artículo 123. |
| 1963 | 22/VI | Se reforma y adicionan cinco fracciones al artículo 54 y se adiciona el artículo 64 con un párrafo cuarto. | |
| Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) | 1965 | 23/11 | Se reforma y adiciona con los párrafos tercero y cuarto al artículo 18. |
| | (Total de Reformas 7) (Artículos Reformados 17) | 1966 | 13/I 21/X |

| | | | |
|--|------|--------------------|--|
| | 1967 | 24/X 25/X | <p>deroga la fracción II del artículo 117; se adiciona la parte final del texto anterior del artículo 135, subdividiéndose éste en dos párrafos.</p> <p>Se adiciona la fracción XXIX-B del artículo 73.</p> <p>Se reforman los artículos 94, 98, primer párrafo y se divide en dos, el segundo párrafo anterior se reforma pasando a ser tercero y se adiciona con un cuarto párrafo; 100, 102, 104, primero y segundo párrafos y se le adicionan los párrafos tercero y cuarto de la fracción I; 105, 107, fracciones III en su encabezado y en su inciso a), VI, XIII y XIV y se adiciona un cuarto párrafo a la fracción II, los incisos a), b), c) y d) a la fracción V, los incisos d), e) y f) y el último párrafo a la fracción VIII.</p> |
| | 1969 | 22/XII 26/XII | <p>Se reforma el artículo 34, fracción I.</p> <p>Se reforma el artículo 30, fracción II del apartado A.</p> |
| Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) (Total de Reformas 11) (Artículos Reformados 39) | 1971 | 6/VII 22/X | <p>Se adiciona la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73; se reforma la fracción I del artículo 74; se adicionan las fracciones VIII y IX al artículo 79.</p> <p>Se reforma el artículo 10.</p> |
| | 1972 | 14/II 10/XI | <p>Se reforman los artículos 52, 54, párrafo primero y las fracciones I, II y III; 55, fracción II; 58; se reforma y adiciona de dos párrafos a la fracción XII del apartado A del artículo 123.</p> <p>Se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona de un segundo párrafo la fracción XIII del apartado B del artículo 123.</p> |

| | | | |
|---|------|----------------|--|
| Luis Echeverría Álvarez (Continúa) (Total de Reformas 11) (Artículos Reformados 39) | 1974 | 31/I 20/III | Se adiciona el artículo 93. Se reforma el artículo 107, fracción II, segundo párrafo. |
| | | 8/X | Se reforman los artículos 27, fracciones VI, párrafo primero, XI inciso c), XII párrafo primero y XVII inciso a); 43, 45, 52, 55, fracción III; 73, fracción I y se deroga la fracción II, y las bases 2ª y 3ª de la fracción VI, se reforman asimismo las bases 4ª en su primer y cuarto párrafos y base 5ª; 74, fracciones I y VI; 76 fracción IV; 79, fracciones II y V, derogándose además las fracciones VII y IV; 82, fracción VI; 89, fracciones II, XIV y XVII; 104, párrafos primero y segundo de la fracción I; 107, segundo párrafo del inciso f) de la fracción VIII; 111; 123, el encabezado del apartado B; 131, primer párrafo. |
| | | 31/XII | Se reforman los artículos 4, 5, 30, fracción II del apartado B; 123, apartado A en sus fracciones II, V, XI y XV, así como el primer párrafo de la fracción XXV y se adiciona esta misma con un segundo párrafo y se reforma la fracción XXIX. En el apartado B, se reforma la fracción VIII y el inciso c) de la fracción XI. |
| | 1975 | 6/II 17/II | Se reforma el artículo 123 fracción XXXI del apartado A; se adicionan los artículos 27 con un sexto y séptimo párrafos; 73, con una fracción X Se reforma la fracción XIV del artículo 107. |
| | 1976 | 6/II | Se reforma el artículo 27, párrafo tercero; se adicionan los artículos 27, con un párrafo octavo; 73, adicionando la fracción XXIX-V; 115, adicionando las fracciones IV Y V. |
| | | | |

| | | | |
|--|------|--------------------------|---|
| José López Portillo (1976-1982) (Total de Reformas 11) (Artículos Reformados 36) | 1977 | 4/II 6/XII | Se adiciona el artículo 18 con un párrafo quinto. Se reforman los artículos 6, 41, 52, 53, 54, primer párrafo y las fracciones I, II, III y IV, 60, primer párrafo adicionándosele cuatro párrafos, 65, primer párrafo, incorporándose en éste el texto de la fracción III, mientras que las fracciones I y II pasan a formar parte de la fracción IV del artículo 74; 74, se reforma y adiciona con seis párrafos la fracción IV; 76, fracción I; 97, párrafo tercero, adicionándose un nuevo párrafo cuarto; se adicionan los artículos 41, con cinco párrafos; 51, con el texto del artículo 52; 55 con un segundo párrafo a la fracción III; 61, con un segundo párrafo; 70, con tres párrafos; 73 adicionándose la base a de la fracción VI; 93, con un tercer párrafo; 115, con un último párrafo a la fracción III; se derogan las fracciones XXIII y XXVIII. |
| | 1978 | 9/I 19/XII | Se reforma la fracción XXXI del apartado A; se adicionan dos párrafos a la fracción XII del apartado A (que correspondían a la fracción XIII) y se reforma la fracción XIII del mismo apartado. Se adiciona un párrafo inicial al artículo 123. |
| | 1979 | 6/VIII | Se reforman las fracciones V en su encabezado y los incisos a), b), c) y d) y V del artículo 107. |
| | 1980 | 18/III 9/VI 29/XII | Se adiciona el artículo 4º con el tercer párrafo. Se adiciona el artículo 3º con la fracción VIII y se reubica la anterior VIII con IX. Se reforma el artículo 78. |

| | | | |
|--|------|------------------|---|
| José López Portillo (Continúa) | 1981 | 21/IV 22/IV | Se reforman los artículos 29, 90, primer párrafo; 92, 117, fracción VIII; se adiciona el artículo 90 con un segundo párrafo Se reforma el artículo 60, primer párrafo. |
| | 1982 | 17/XI | Se reforman los artículos 73, fracciones X y XVIII; 74, segundo párrafo de la fracción IV; se adicionan los artículos 28, con un párrafo quinto y 123, fracción XIII bis del apartado A. |
| Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988) (Total de Reformas 11) (Artículos Reformados 82) | 1982 | 28/XII | Se reforman los artículos 22, segundo y tercer párrafos; 73, último párrafo de la base 4ª de la fracción VI; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, último párrafo; 97, última parte del párrafo primero; se reforma la denominación del Título Cuarto y primero y segundo párrafos del artículo 108, el tercer párrafo anterior pasa a ser el segundo; 109, 110, 11, 112, 113, pasando el texto anterior a formar parte del artículo 114; 114, pasando el anterior texto a formar parte del párrafo octavo ya reformado del artículo 111, 127, 134; se adicionan los artículos 108, con un cuarto párrafo; 109, con tres fracciones; 134, con cuatro párrafos; se derogan la fracción VII del artículo 74, la fracción IX del artículo 76, y la fracción XIX del artículo 89. |
| | 1983 | 3/II 7/II | Se reforman los artículos 21, 25 reubicando su texto como tercer párrafo del artículo 16; 26, reubicando su texto como cuarto párrafo del artículo 16; 28, 115; se adicionan los artículos 40., con un penúltimo párrafo; 16 con los párrafos tercer y cuarto; 21, con un párrafo tercero; 27 con las fracciones XIX y XX; 73 con las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F; 115, con cinco fracciones. Se reforma el artículo 4º., párrafo cuarto. |

| | | | |
|--|-----------------------|--|--|
| Miguel de la Madrid Hurtado (Continúa) | 1985 | 14/I 8/II | Se reforma y adiciona la fracción I del artículo 20. Se adiciona la fracción VIII del artículo 79. |
| | 1986 | 7/IV | Se reforman los artículos 65, 66 integrándose con dos párrafos; 69, 106, 107, párrafos segundo y tercero y se adiciona un último párrafo a la fracción II; se adicionan los artículos 17 y 18 transitorios. |
| | | 15/XII 23/XII | Se reforman los artículos 52, 53, párrafo segundo; 54, párrafo primero y las fracciones II, III y IV; 56, 60, 77, fracción IV; se reforma el artículo 18º transitorio. Se reforma la fracción VI del apartado A del artículo 123. |
| 1987 | 17/III 10/VIII | Se reforman los artículos 17, 46, 74, párrafo sexto de la fracción IV; 115, fracción VIII; 116, integrándose con seis fracciones (la fracción I corresponde al texto de la fracción VIII del artículo 115 que se reforma en esta misma fecha y con el texto de las fracciones IX y X del propio artículo 115 que pasa a ser V y VI respectivamente); se derogan las fracciones IX y X del artículo 115. Se reforman los artículos 27, párrafo tercero; 73, base 2ª de la fracción VI; 78, 79, fracción V; 89, fracciones II y XVII; 94, 97, párrafos primero y segundo; 101, 107, inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V, fracción VI, el inciso a) de la fracción VIII y la fracción XI; 110, primer párrafo; 11, primer párrafo; 127; Se adiciona el artículo 73, fracción VI con la base 3ª., se adiciona la base 4ª y el texto anterior de la base 4ª reformada, pasa a formar parte de la base 5ª., asimismo, el texto de la base 5ª pasa a formar parte de la base 6ª de la misma fracción. Se adicionan las fracciones XXIX-G y XXIX-H del artículo 73; se adiciona el artículo 94 con dos párrafos | |

| | | | |
|--|------|-------------------|--|
| Miguel de la Madrid Hurtado (Continúa) | 1988 | 11/V | intermedios; se adiciona el artículo 104, con la fracción I-B; se adicionan las fracciones V con un último párrafo y dos párrafos a la fracción VIII del artículo 107; se adiciona el artículo 19° transitorio; se derogan la fracción VI del artículo 74; los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104; los incisos c), d), e) y f) de la fracción VIII y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107. Se reforma la fracción X del artículo 89. |
| Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (Total de Reformas 15) (Artículos Reformados 59) | 1990 | 6/IV 27/VI | Se reforman los artículos 5°, cuarto párrafo; 35, fracción III; 36, 54, primer párrafo y las fracciones I, II, III y IV; 60, 73, párrafo tercero de la base 3ª de la fracción VI; se adicionan los artículos 36, fracción I; 41, con seis párrafos; 73 con ocho párrafos intermedios; y se derogan los artículos 17°, 18° y 19° transitorios. Se reforma el artículo 123, fracción XIII bis del apartado B, adicionándose además el apartado A en el encabezado del inciso a) de la fracción XXXI y el numeral 22 al propio inciso; se deroga el párrafo quinto del artículo 28. |
| | 1992 | 6/I 28/I | Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII, XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27. Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma además esta última, del artículo 3°; se reforma asimismo, el párrafo quinto del artículo 5°; el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todo, excepto el párrafo cuarto, y se adiciona el artículo 17° transitorio. |

| | | | |
|--|--|---------|---|
| Carlos Salinas de Gortari (Continúa) | | 28/I | Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma además esta última, del artículo 3º; se reforma asimismo, el párrafo quinto del artículo 5º; el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todo excepto el párrafo cuarto, y se adiciona el artículo 17º transitorio |
| | | 28/I | Se adiciona un primer párrafo al artículo 4º., recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente. |
| | | 28/I | El artículo 102 pasa a ser apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B. |
| | 1993 | 5/III | Se reforman los artículos 3º y 31, fracción I. |
| | | 20/VIII | Se adiciona la fracción III del artículo 82, con un fragmento. |
| | | 20/VIII | Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28, recorriéndose en su orden los actuales sexto a décimo a ser octavo a décimo segundo y se adicionan los párrafos sexto y séptimo; se reforman los artículos 73, fracción X y 123, Apartado B, fracción XIII bis. |
| 3/IX | Se reforman los artículos 65, primer párrafo y 66, primer párrafo. Se modifica el artículo 41 con la adición de un párrafo sexto; los actuales párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno se recorren en su orden para quedar como párrafos séptimo, octavo, noveno y décimo; se modifica y se recorre en su orden el actual párrafo décimo para quedar como párrafo décimo primero; se deroga el actual párrafo décimo primero y se adicionan los párrafos décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo | | |

| | | | |
|--|------|----------------|---|
| Carlos Salinas de Gortari (Continua) | | 3/IX | sexto y décimo séptimo; se recorre el actual párrafo décimo segundo para quedar como párrafo décimo octavo; y se adicionan los párrafos décimo noveno y vigésimo; se reforman y adicionan los artículos 54, 56, 60, 63, 74, fracción I y 100. Se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107. |
| | | 25/X | Se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89. |
| | 1994 | 19/IV 1/VII | Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41. Se reforma la fracción I del artículo 82. (Entrará en vigor el 31/XII/1999). |
| Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) (Total de Reformas 16) (Artículos Reformados 76) | 1994 | 31/XII | Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se reforma la fracción V del artículo 55; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76; se reforman las fracciones II y V del artículo 79; se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVII del artículo 89; se reforma el párrafo segundo del artículo 93; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo del artículo 94; se reforman las fracciones II, III y noveno y se adiciona un décimo del artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforma el artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se |

| | | | |
|--|------|----------------------|--|
| Ernesto Zedillo Ponce de León (Continúa) | | | reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero, tercero, quinto y se adiciona un último, del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106; se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafos primero y penúltimo, XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración del artículo 116; se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 122, y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del Apartado B del artículo 123. |
| | 1995 | 2/III | Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28. |
| | 1996 | 3/VII 22/VIII | Se adicionan dos párrafos al artículo 16, como noveno y décimo, hecho lo cual, los párrafos subsecuentes se recorren en su orden; se reforma el artículo 20, fracción I y penúltimo párrafo; se reforma el artículo 21, párrafo primero; se reforma el artículo 22, párrafo segundo; se reforma el artículo 73, fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo. Se reforman la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56, los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre |

| | | | |
|--|------|--------------------|---|
| Ernesto Zedillo Ponce de León (Continúa) | | | <p>con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110, el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes para quedar como V, VI y VII; se deroga la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100.</p> |
| | 1997 | 20/III | <p>Se reforma la fracción II, la fracción III se recorre y pasa a ser IV y se adiciona una nueva fracción III, del apartado A) del artículo 30; se reforma la fracción II del apartado B) del artículo 30; se reforma el artículo 32; y se reforma el apartado A), el apartado B) se recorre y pasa a ser el C), se agrega un nuevo apartado B), se reforma la fracción I y se agrega un último párrafo al nuevo apartado C) del artículo 37.</p> |
| | 1999 | 26/II 8/III | <p>Se reforma el artículo 3º transitorio del decreto por el que se reformaron los artículos 30, 32 y 37.</p> <p>Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma el primer párrafo, se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un tercer párrafo del artículo 22 y el subsecuente pasa a ser el cuarto</p> |

| | | | |
|--|------|--------|--|
| Ernesto Zedillo Ponce de León (Continúa) | | | párrafo; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123. |
| | 1999 | 11/VI | Se reforman los artículos 94, párrafos primero y sexto; 97, último párrafo; 100, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo y noveno; y 107, fracción IX; se adiciona un segundo párrafo al artículo 94, recorriéndose en su orden los párrafos segundo a décimo para pasar a ser tercero a undécimo y un tercer párrafo al artículo 100, recorriéndose en su orden los párrafos tercero a noveno para pasar a ser cuarto a décimo. |
| | | 28/VI | Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º., pasando los párrafos quinto y sexto a ser el sexto y séptimo respectivamente, y se reforma el párrafo primero del artículo 25. Ñ Se reforma la fracción XXIX-H y se adiciona una fracción XXIX-VI al artículo 73. Ñ Se adiciona una fracción XXIX-J al artículo 73. |
| | | 29/VII | Se reforma el artículo 58. |
| | | 30/VII | Se adicionan con un segundo párrafo y ocho fracciones el artículo 78, con una Sección V y el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74 fracción IV, párrafo quinto; se reforman los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción II y 79; y se deroga la fracción III del artículo 74. |
| | | 13/IX | Se reforma el artículo 102 apartado B. |

| | | | |
|--|------|---------|---|
| Ernesto Zedillo Ponce de León (Continúa) | | 23/XII | Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y un cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115. |
| | 2000 | 7/IV | Se reforma y adiciona el artículo 4º., último párrafo. |
| | | 21/IX | Se reforma el párrafo inicial y la fracción IV; se agrupa el contenido del artículo en un apartado A, y se adiciona un apartado B; y se deroga el último párrafo todo del artículo 20. |
| | | 21/IX | Se reforma la fracción XXV del artículo 73. |
| Vicente Fox Quesada (2000-2006) (Total de Reformas 1) (Artículos Reformados 5) | 2001 | 14/VIII | Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º., se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º, se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, así como cuatro Transitorios. |

Total de reformas: 121

Total de artículos reformados: 408. Algunos se reformaron varias veces: lo cual implica que por lo menos en aproximadamente 584 ocasiones se ha modificado la constitución.

Los artículos que nunca se han reformado son: 7º, 8º, 9º, 11, 12, 13, 14, 15, 23, 33, 38, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136.

Esta información se obtuvo de la publicación denominada "Cuadernos de Derecho" Año 8, Vol. 90, Compilación y Actualización Legislativa.

3. 5. 6 ADOPCIÓN EN MÉXICO DE NUEVOS MECANISMOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Hoy existe una opinión generalizada en el sentido de limitar o moderar la frecuencia de las reformas constitucionales en México. No porque esta sea una actividad que no deba realizarse, pues como ya lo hemos dicho antes, la función del Poder Reformador es la adecuación del sistema jurídico y político a las realidades, no sólo presentes sino además venideras. De otro modo sería imposible mantener el equilibrio de una sociedad que evidentemente no es la misma que hace 20 u 80 años. Los cambios experimentados por la sociedad mexicana desde 1917, a la fecha, son de enorme trascendencia, por lo que sería justificable hasta cierto punto que nuestra Ley Fundamental deba ser reformada o adicionada, pero no podría explicarse el exorbitante número de reformas que ha sufrido hasta nuestros días.

A lo largo de este trabajo hemos estudiado el procedimiento adoptado en países como España, Francia e Italia, por el hecho de que en su sistema se adopta al Poder Revisor como un órgano constituido, correctamente diferenciado del Poder Constituyente al cual se le imponen limitaciones y una esfera de competencias perfectamente delimitada.

Recordemos que la Constitución mexicana de 1917 adopta el procedimiento de reforma de la Constitución de Norteamérica, la cual a 219 años de vigencia ha sido enmendada en 27 ocasiones, así pues los artículos originales de la Constitución de EE.UU. no han sido cambiados y las enmiendas que se han adoptado, constan en documento adicional en el cual se incorporan con un número progresivo que sigue la secuencia histórica de su aprobación, lo anterior

en opinión de algunos tratadistas origina confusión para efectos de interpretación de las reformas, inclusive se señala que no se indica en ocasiones a qué párrafo parte del texto corresponden algunas de las enmiendas. El texto de las enmiendas aparece en las publicaciones oficiales, en el orden cronológico y número progresivo, aun en los casos en los que se revoque o derogue una enmienda, ésta continúa publicándose.

A pesar que nuestro órgano revisor tiene similitudes sustanciales ha funcionado a la inversa. Nuestra Ley Fundamental de 1917 a la fecha ha sido reformada por lo menos en 584 ocasiones. Desde luego es un hecho social y político que el pueblo mexicano ha exigido en ocasiones el acondicionamiento de los preceptos constitucionales a sus necesidades cambiantes, por lo que es generalmente aceptada la función reformadora de vital importancia. Pero también tristemente, es cierto que el principio de rigidez que caracteriza en la práctica al objeto, generalmente de reformas o adiciones, que tienden a legitimar intereses injustos e inequitativos que solo favorecen a un cierto grupo, y que terminan por afectar a las mayorías populares.

El relajamiento del principio de rigidez y la facilidad del procedimiento reformatorio puede obedecer a los factores siguientes:

a) La falta de conciencia cívica, de dignidad y patriotismo de los representantes del pueblo soberano que encarnan al órgano revisor, y que se convierte en representantes del pueblo, dejando en la práctica la soberanía en los órganos de gobierno.

b) La inseguridad e ineficacia que ofrece el propio precepto, por los términos en que se encuentra concebido. Poniendo a la Ley Fundamental al margen de caprichosas, irreflexivas y atentadoras

alteraciones, al no establecer límites expresos a su actuación, ni condiciones suspensivas como es el caso de Estado de emergencia.

c) No puede sostenerse más que el órgano encargado de realizar las reformas a la Constitución, es una extensión del poder Constituyente, y concebirlo por lo tanto como un Poder Constituyente Permanente que puede alterar de manera sustancial la Constitución, por el hecho de otorgarle la característica más importante del Poder Constituyente, ser "soberano" por lo cual puede actuar como Poder Originario. Cuestiones que dan pauta a confusiones respecto a su naturaleza, lo cual trae como consecuencia el desconocimiento de límites a su actuación. Pues cuando se le atribuye al poder revisor la capacidad de modificar cualquier parte o la totalidad de la Constitución, simultáneamente se le confiere la naturaleza de Poder Constituyente y consecuentemente, se le considera como un Poder soberano.

d) El artículo 135 de la Ley Fundamental sencillamente determina un sistema de simples mayorías con lo cual bastará para que se forme quórum en ambas cámaras y se aprueben las reformas o adiciones por las legislaturas locales y así la modificación proceda.

La manera en que las constituciones de los países desarrollados han logrado la estabilidad de sus constituciones, es precisamente en primer lugar concibiendo al órgano revisor como un poder constituido, con limitaciones expresas e implícitas, además de llegar al punto donde se permite la participación del pueblo, para que forme parte en el proceso de renovación normativa y así sea éste, quien pueda en la práctica democrática decidir sobre la toma de las decisiones políticas fundamentales, situación que han resuelto con la inserción de instituciones de democracia semidirecta, inexistentes en nuestro sistema.

Por lo que al pueblo mexicano le resulta imposible, formar parte en la labor reformativa de su propia Constitución.

Entonces surgen los siguientes cuestionamientos ¿de qué forma puede el detentador de la Soberanía, participar en el proceso de reforma constitucional? ¿hasta qué punto los intereses de los representantes teóricamente populares son los mismos que los del pueblo que los eligió?

En principio podemos decir que el pueblo ejerce su soberanía al elegir a sus representantes, quienes tendrán la obligación de hacer presente y operante en este caso, la voluntad del pueblo, que no está realmente presente, haciendo visible a un ser invisible. Al respecto Rousseau dice que: “La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada, consiste esencialmente en la voluntad general... es ella misma o es otra (la del representante), pues aun cuando la voluntad particular del representante estuviere de acuerdo con la voluntad general... sería fruto del azar y carecería de garantía... cabe transmitir el poder pero no la voluntad... toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es una ley... Para Rousseau la ausencia del pueblo en asuntos públicos es en sí misma signo de su ruina.

En definitiva no podemos estar en contra del sistema de representación, que en las sociedades modernas es una solución para la participación de los ciudadanos que con un gran número integran un Estado, pero desde el punto de vista de nuestra realidad política, nuestros representantes se han caracterizado, por su falta de preparación cultural y especialmente jurídica, aunque existen excepciones a la infeliz regla; sumando por si fuera poco, que al ser designados, no son personalidades que determine el pueblo, sino son

elegidos por compadrazgos y favoritismos y gracias a su posición pueden convertirse en centros de poder que estratégicamente designan a sus representantes para que en el momento que ellos quieran, éstos decidieren a favor de sus propios intereses, convirtiendo a los que deberían ser representantes del pueblo, en meros instrumentos para la consecución de intereses convenientes, un sector económico y social determinado. Lo que en consecuencia crea el desentendimiento de los intereses del pueblo, o aun peor, se contraponen a las aspiraciones sociales de nuestro pueblo.

Evidentemente uno de los principales inconvenientes del órgano revisor es el elemento humano que lo compone pues por más perfecto que fuese el mecanismo para realizar las reformas o adiciones constitucionales, jamás podría lograrse, cuando aquellos seres humanos que pueden querer por la nación, carecen de calidad humana, honestidad, en ocasiones de preparación cultural, de un espíritu nacionalista, cuestiones que deben concurrir a las personas físicas que integran el órgano revisor al que se le encomienda la importante y vital tarea de reformar el texto fundamental.

Es obvio que una reforma o adición constitucional supone problemas de técnica jurídica por estar compuesta de material normativo, político, en ocasiones económico y social, convirtiéndose en cuestiones trascendentales para la vida de nuestro país. Por tal motivo una reforma debe ser discutida y estudiada, por verdaderos representantes populares conscientes de su deber como legisladores, dotados de capacidad intelectual y honestidad, que de acuerdo con sus facultades conocen y están conscientes del impacto o consecuencia de una modificación al texto fundamental. La norma general en nuestro tiempo sobre el procedimiento de reforma es que en él participen preponderantemente los órganos del legislativo, con la

condición de que el procedimiento de reforma estará sometido a ciertos requisitos que dificulten su realización.

La composición del órgano revisor en la Constitución mexicana, no dificulta de ninguna forma, la función reformadora, pues los requisitos que determina pueden ser fácilmente superados. De tal suerte, que la reforma o adición a la Ley Fundamental no sólo puede ser efectuada en cualquier momento, sin impedimento alguno, además puede recaer sobre cualquier precepto constitucional que contenga alguna de las decisiones político fundamentales, en ella establecidas. Situación que invita a la simple mayoría calificada que prevé, para moldear la Constitución según sus intereses.

Considerando los argumentos, y el panorama que nos ha ofrecido la experiencia del método comparado en otros países, un importante sector de la doctrina ha pugnado enconadamente, cada día más, por reconsiderar la práctica democrática en la formación y renovación del sistema normativo, que incide de manera directa en los mexicanos, proponiendo distintas formas que convendría adoptar para controlar la actuación del poder reformador.

Aproximadamente a mediados de 1940, fue publicado un artículo bajo el título de "irreformabilidad de las decisiones político fundamentales", del jurista mexicano Felipe Canudas y Oreza, en el que sostiene que en artículo 135 constitucional, existen límites a la actuación del órgano que contempla. Sus argumentos pueden resumirse de la siguiente manera:

a) En principio solamente existe un Poder Constituyente, que se encuentra depositado en la nación o el pueblo. El artículo 39 constitucional, determina que todo poder emana del pueblo, y que a él

corresponde en su caso ejercerlo para cambiar la forma de gobierno. Por lo cual no puede haber un órgano al que se le atribuya tal potestad, como se ha pretendido sostener en relación con el órgano revisor que prevé el artículo 135 constitucional; pues si el poder constituyente está ahora en manos de este órgano, entonces, ha dejado de ser el pueblo su titular.

b) Los límites del Poder Revisor son las decisiones político fundamentales, lo cual significa que el poder revisor puede modificar cualquier parte de la Constitución, a excepción de estas decisiones las cuales son irreformables mediante este procedimiento y sólo pueden ser cambiadas por el titular de la soberanía.

De esta época (1940), el importante jurista rechazaba ya, que la actividad del órgano revisor fuera ilimitada, pues es erróneo concebirlo como un poder constituyente para que actúe como soberano. Determinó que las limitaciones a las que se enfrenta el poder revisor determinado en nuestra Constitución, son precisamente las decisiones político fundamentales, que se encuentran en la Ley Fundamental. Pugna por que, aquellas decisiones político fundamentales que en un momento dado tengan que ser modificadas, sólo puedan serlo por el titular de la soberanía.

También figura el Maestro Burgoa Orihuela, que esgrime... “para hacer efectivo el principio de rigidez constitucional y mejorar la función del órgano revisor... sería necesario dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia, en toda labor de reforma o adición constitucional cuya causación estuviere implicada en cuestiones o problemas de índole eminentemente jurídica, pues siendo dicho alto organismo jurisdiccional el supremo intérprete de la Ley Fundamental... sería mejor habilitado y

el más apto para juzgar de la conveniencia, acierto y eficacia de toda enmienda aditiva o reformativa que se proponga a la Constitución”.

Propone además, aunque aclarando, que aun no es oportuno adicionar el artículo 135 constitucional, para implantar el referéndum popular como requisito para modificar, sustituir o suprimir las declaraciones fundamentales. Postulando una futura adición al artículo 135 constitucional en los términos siguientes:

“Las reformas a esta Constitución que afecte substancialmente la forma de Estado, la forma de gobierno, las garantías del gobernado, las garantías sociales en materia agraria y del trabajo, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo en su teleología y procedencia, serán sometidas al referéndum del pueblo en los términos que establezca la Ley Reglamentaria respectiva, una vez que hayan sido aprobadas conforme al párrafo anterior”.⁶⁶

El maestro Burgoa determina que toda reforma o adición debe ser sometida a la Suprema Corte de Justicia, para que ésta juzgue sobre su pertinencia o eficacia. Ya que estando este órgano compuesto por personas con el conocimiento jurídico necesario, para realizar la interpretación de la Ley Fundamental. Por lo que conocería y podría determinar el alcance y conveniencia de la reforma o adición. Pues de acuerdo a la experiencia de la representación política demagógica que existe en nuestro país, los representantes solo lo son de cierto sector, que persiguen fines lucrativos y personalistas, usando el exhibicionismo histriónico para tratar de alcanzarlo y sobre todo haciendo gala de su ignorancia sobre las verdaderas motivaciones que deben fundar y justificar toda reforma a la Constitución. Por otro lado postula la

⁶⁶ Op. Cit. Pág. 558

democracia y el más importante instrumento de seguridad para la soberanía popular. Sostiene que nuestro pueblo, paulatinamente va adquiriendo esa madurez cívica, sin embargo aún está lejos de alcanzarla, mientras no se erradique el analfabetismo y la inconsciencia de los derechos ciudadanos. Por lo cual el referéndum sería actualmente no sólo ineficaz sino negativo, sin excluir la bondad de la institución jurídica, cuya implantación debida y convenientemente, vendría a colmar una grave omisión en la que ha incurrido nuestra Ley Fundamental.

Ideas contrarias adopta el profesor Mario de la Cueva, que defiende el derecho del electorado mexicano para formar parte de la toma de decisiones sobre las adiciones y reformas a la Ley Fundamental. A diferencia del maestro Burgoa, piensa que el pueblo mexicano después de la Independencia, la Reforma, el Imperio y la Revolución de 1910 ha alcanzado madurez política. Por lo cual, "No es momento de entregad al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre la adopción de las adiciones o reformas de la Constitución" ⁶⁷

Argumenta que el constituyente que dio vida a la Ley Fundamental de 1857, creo un órgano que pudiera reformar o adicionar la Constitución para adaptarla a las nuevas modalidades sociales, pero no pudo ser su intención la creación de un poder dotado de una facultad consiguiente absoluta. No podemos imaginar que los constituyentes que venían de la revolución de Ayuela hubieran querido crear un poder capaz de decidir la sustitución del estilo de vida política del pueblo por uno distinto.

⁶⁷ Cueva, Mario de La: La Constitución Política. Estudio publicado en la obra "México Cincuenta Años de Revolución. UNAM Pág. 116

Refuta la tesis del jurista Tena Ramírez en cuanto a que ésta se contraponen al pensamiento democrático, al concebir de manera errónea la representación, al abogar que un régimen representativo el pueblo no tiene más autoridad que la de elector, destruyendo así el principio de soberanía popular que en palabras de Rousseau “no tendríamos más derecho que el de seleccionar a nuestros amos”.⁶⁸

Mario de la Cueva concibe al Poder Revisor, como un poder supraestatal colocándolo en un escalón inferior al del pueblo, un poder intermedio que supone la existencia de la Constitución y el Poder Constituyente encontrándose constreñido a instituciones.⁶⁹

El constitucionalista José Gamas Torruco, apunta, sobre la facilidad de las reformas que dentro del régimen presidencialista que caracteriza a México, facilita al Presidente de la República para alcanzar el consenso del órgano revisor. Pues las reformas constitucionales generadas en su mayor parte son iniciativas del Ejecutivo, que han encontrado pocos obstáculos para ser aprobadas. La necesaria consulta a los sectores productivos y grupos sociales y políticos económicamente más fuertes, han moldeado el contenido de las iniciativas y las posturas opuestas de las clases a las que se afectará tal o cual adición o reforma no han limitado su realización. Sin embargo con una cámara pluripartidista, la reforma se dificulta y queda sujeta a negociaciones sin que éstas puedan tener como principal propósito solucionar en beneficio de todos alguna situación, sino también el logro de concesiones políticas y no sociales, a cambio del voto favorable.

⁶⁸ Cueva, Mario de La. Op. Cit. Pág. 117

⁶⁹ Op. Cit. Págs. 117-118

El silencio de la Constitución de México no puede interpretarse como creador de una facultad expresa y soberana, en el grado y magnitud de la cual ha otorgado al órgano revisor, ya que éste es un órgano constituido, y como tal sujeto a lo que la norma suprema, en forma expresa o implícita que de acuerdo a su naturaleza, definen.

El asunto de las reformas ilimitadas de la Constitución es por demás cuestionable pues las reformas de los artículos relativos a las relaciones de la Iglesia-Estado, a la modificación del ejido y la supresión del reparto agrario, así como el establecimiento del régimen electoral, todas realizadas entre 1988-1994, cambiaron radicalmente sobre estas el régimen original de la Constitución. Independientemente que las motivaciones a juzgar por algunos sectores fueron producto del autoritarismo presidencial, plenamente apoyado por los partidos políticos, el del Presidente de la República por disciplina y los de oposición a cambio de concesiones entre ellos negociadas, o por el claro oportunismo político. Aunque importantes fracciones de la sociedad mexicana manifestaron en su momento, su oposición razonada, no se les tomó en cuenta.

Después de estas reflexiones, el Profesor Gamas Torruco encuentra que el "único camino con una solución plenamente satisfactoria sería precisamente la adopción del referéndum... y el señalamiento, en la Constitución de las cuestiones concretas que le serían sometidas... debe incluirse en la Constitución y precisar en qué casos procede, y establecer el deber jurídico del Congreso y del Ejecutivo de proporcionar previamente a su celebración información clara y precisa de los preceptos propuestos para reformar, su razón e implicaciones"⁷⁰

⁷⁰ Gamas Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano. Ed Porrúa. UNAM 2001, Págs. 151-187

Es claro que la necesidad de la actividad que desempeña el órgano revisor, es de vital importancia, en la sociedad mexicana, la cual se encuentra en constante cambio no sólo por las exigencias internas sino también por aquellas que se manifiestan en el mundo entero, ya que las relaciones entre los Estados exigen hoy en día una serie de normas y principios jurídicos en común para relacionarse en el plano económico y político, que en estas fechas es el más importante. Sin embargo, los cambios realizados a nuestra Ley Fundamental en su devenir histórico no han atacado de fondo el imperante rezago en materias primarias como lo es la educación, el empleo, la salud, el empobrecimiento del campo, el claro sometimiento que sufren los representantes de nuestras raíces por las nulas oportunidades que tienen de por lo menos vivir en un país diferente al de hace 100 años. La actividad del órgano revisor ha cumplido con su función formal de realizar las modificaciones a la Ley fundamental con un procedimiento legalmente establecido, pero la esencia de esta función que es reformar para satisfacer las necesidades cambiantes de nuestra sociedad y establecer un marco normativo que brinde la seguridad jurídica y social a nuestro pueblo, no ha podido satisfacerse.

Inminentemente, es imperiosa la necesidad de adoptar en nuestro tiempo nuevos mecanismos que aseguren una reforma legítima y eficaz, para salvaguardar nuestro estado de derecho, nuestros derechos ciudadanos, el mínimo de seguridad económica y social para desarrollar una sociedad productiva, que legará a las futuras generaciones, no sólo el poder de decidir, sino la responsabilidad que implican nuestras determinaciones como pueblo.

4. 1 CONCEPTO DE REFERÉNDUM

Como observamos en los capítulos anteriores, la presencia de extravíos en el poder, los abusos en las tendencias colectivistas como individualistas en las distintas naciones, las han hundido en un ambiente de inseguridad jurídica, reclamando de manera urgente e imperiosa un replanteamiento de la esencia misma de la Democracia y del Estado; de la justificación de su poder de mando como de coacción, el cual pueda permitir a los hombres desplazarse en climas de justicia, seguridad y legalidad, simplificando y facilitando a los depositarios de la autoridad la coordinación de acciones con sus gobernados, tendiendo a una orientación veraz y adecuada de decisiones a la realidad imperante.

El desconocimiento y equivocada concepción de la naturaleza de la Democracia y del Estado, deriva irremediablemente en situaciones de conflicto entre gobernantes y gobernados. Los subordinados pretenden con sobrada razón el respeto a sus libertades tanto individuales como sociales, pero presentan su solicitud a una autoridad que no acepta la inmutabilidad de los derechos humanos y que, por tanto, obra en contra de uno de los principios medulares de la Democracia y la Filosofía del Estado, que establece que el hombre es el fin y el Estado un medio.

Dichas situaciones de conflicto nos llevan a dar una respuesta al “porqué” de la Democracia como forma de gobierno y al “porqué” del Estado, situando a la autoridad en su verdadera función, colocando los derechos del individuo por encima de los derechos de la autoridad.

Analizaremos con especial atención una institución del Derecho Constitucional, el Referéndum, que como estudiaremos protege la seguridad jurídica, evita actitudes arbitrarias de la autoridad, legitima la toma de decisiones de la autoridad y en general propicia el involucramiento del pueblo dentro de la vida política del Estado, ayudando a acceder a una Democracia más efectiva. Es importante señalar que se pretende mostrar cómo el Referéndum coadyuva plenamente al perfeccionamiento global de la Democracia y del Estado.

Si somos una República Democrática, esto implica por parte de todos respeto y acatamiento a este régimen mientras dure su vigencia, implica que las funciones de gobierno las ejerce la autoridad, que es, en la casi totalidad de supuestos, elegida por el pueblo.

Uno de los principios democráticos, no sólo pide que los gobernantes sean designados por el pueblo, sino que también gobiernen en comunión con él y por lo mismo exige que la opinión pública vele constantemente en los asuntos que interesan a la vida de la nación y que los que ejerzan la autoridad guarden con esta opinión pública activa un contacto atente y permanente.

Este sistema democrático es acorde con el nuestro, ya que tenemos un sistema de Democracia Representativa, en donde las voluntades unánimes mayoritarias gobiernan a la minoría; lo importante es el no olvidar y no dejar de escuchar a nadie y el mejor medio de mantener este compromiso de que el gobierno es de todos, es el de implementar un sistema que dé eficiencia a la opinión pública y que refleje las voluntades mayoritarias.

El concepto de Referéndum etimológicamente proviene del latín, Referéndum, gerundio de Referee.

Doctrinalmente se han elaborado múltiples definiciones sobre el concepto y significado de Referéndum, citaremos las que a nuestro parecer son las más acertadas y contemplan el sentido real de la institución del Referéndum.

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que el Referéndum es el “acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral, en un sistema democrático con un régimen de gobierno semidirecto opina, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales” ⁷¹

Otra parte de la doctrina dice: “Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente, por medio del sufragios en la formación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo”. ⁷²

Pensamos que puede consideraras el Referéndum, como una institución de transición entre el sistema de la democracia pura y de democracia participativa, o como concesión de éste último al primero; dando lugar así a un tercer sistema, el semidirecto o el semirepresentativo, en el que si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, éste queda circunscrito o limitado exclusivamente a decidir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclamen este procedimiento por su trascendencia y originalidad; cabe

⁷¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV. Editores Libreros, Buenos Aires, Argentina. Pág. 190

⁷² Idem Pág. 190

aclarar, que no pretendemos sustituir el sistema representativo contemplado en nuestra legislación, sino únicamente, perfeccionarlo y hacerlo más eficaz.

El Referéndum no implica únicamente la voluntad del legislador u órgano competente de consultar sobre determinada materia al pueblo, sino que presupone la existencia de ciertas situaciones y condiciones, ya que esta institución se ejerce en un régimen democrático, constituyendo un procedimiento limitado a determinadas decisiones previstas en la misma Constitución o en las Leyes que de ella emanan, siendo una excepción a la forma representativa.

El Referéndum puede tener aplicación tanto en el orden político, administrativo y financiero. En el orden político puede ser la expresión de un estado de conciencia popular respecto de una reforma constitucional o sobre una tendencia política que pudiera ser política, económica, militar o financiera, que ese Estado de Derecho se propusiera a seguir. Siendo una Reforma constitucional sometida a la aprobación del pueblo a través del Referéndum, que traerá consigo efectos jurídicos, aunque en el fondo la cuestión propuesta sea eminentemente política.⁷³

Para Carl Schmitt el Referéndum “es la votación popular sobre confirmación o no-confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo”.⁷⁴

Hauriou nos dice: “El Referéndum es la institución mediante la cual se puede combinar la organización representativa de los Estados

⁷³ Ibidem Pág. 190

⁷⁴ Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Nacional, México, 1966. Pág. 114

modernos y la Democracia directa de los Estados antiguos, expresa la verdadera fórmula conciliadora del gobierno semidirecto".⁷⁵

Mientras tanto González Uribe afirma que "el Referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo, es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos".⁷⁶

El maestro Ignacio Burgoa piensa que el Referéndum "más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que en algunos casos culmina el proceso de formación legislativa, y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor".⁷⁷

Así mismo, el maestro Burgoa complementa su definición diciendo que es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten el voto, adhesivo o repulsivo, a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o la ley, deban ser sometidos a su aprobación.

García Pelayo considera al Referéndum como "el derecho del cuerpo electoral a rechazar o aprobar las decisiones de las autoridades y de las legislaturas ordinarias".⁷⁸

⁷⁵ Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Editorial Reus. Madrid. 1927. Pág. 370

⁷⁶ González Uribe, Héctor. Teoría Política Editorial Porrúa, México, 1980. Pág. 344

⁷⁷ Burgoa Ignacio. El Estado. Editorial Porrúa, México, 1976. Pág. 341

⁷⁸ García Pelayo, Manuel. Cit. Por Bidart Campos. Derecho Constitucional. Tomo I. Editorial Lumi. Argentina, 1978. Pág. 370

El argentino Rafael Bielsa sostiene que el Referéndum es el “acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales”.⁷⁹

Podemos decir en resumen que todos consideran de manera general al Referéndum como un procedimiento por el cual se pone a disposición del pueblo el aceptar o rechazar una reforma o adición a una Ley, en nuestro caso para el presente estudio, nos referimos con mayor hincapié al Referéndum, en el ámbito Constitucional y Jurídico. Como claramente lo definiera Alfredo Constain, “sistema que consiste en dar al pueblo participación en la aprobación o rechazo de leyes de las reformas referidas a la constitución”.⁸⁰

Es oportuno agregar que, en cuanto a su naturaleza jurídica, se le atribuye al Referéndum el carácter de ratificación, de aprobación y de decisión. La doctrina más autorizada se inclina por este último, es decir, que sería un acto decisorio, autónomo, que sumándose al de los representantes, da origen a la disposición, que sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.⁸¹

⁷⁹ Bielsa, Rafael. Derecho Público. Editorial De Palma, Argentina, 1956. Pág. 181

⁸⁰ Alfredo Constain. Elementos de Derecho. Editorial Talleres Editores del Departamento de Colombia. 1943. Págs. 160-163

⁸¹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Pág. 191

4. 2 CLASIFICACIÓN DE REFERÉNDUM

Presentaremos a continuación las distintas formas en las que puede presentarse el Referéndum en un determinado orden jurídico. Nos hemos guiado por los distintos tratadistas que sobre el tema han opinado.

Referéndum Constitucional.- Los Estados que adoptan el sistema, en su generalidad lo establecen con carácter obligatorio para las normas de jerarquía constitucional, y con características más complejas para casos de revisión total de una Constitución.

El Jefe de Estado, de Gobierno o el Parlamento someten un proyecto de nueva constitución o revisión constitucional, o bien un proyecto de la ley orgánica u ordinaria a la ratificación del electorado.

Referéndum Facultativo.- Si se establece, en alternativa como otro medio de ratificación si la convocatoria está condicionada a que un número determinado la solicite.

Cuando es facultativo es preciso que un determinado número representativo de votantes que fija la ley como mínimo, reclame el Referéndum dentro de un término que corra desde que es publicada la ley u ordenanza en cuestión. Que si durante ese término no han suscrito el pedido de Referéndum los peticionarios en el número que fija la ley, la decisión queda perfeccionada.⁸²

⁸² Bielsa R. Op. Cit. Pág. 371

Quiere decir lo anterior que depende la moción de un sector del cuerpo electoral o de un órgano del Estado. Es cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, una determinada fracción del cuerpo electoral, de las cámaras o del Jefe de Estado.

Se suscita la cuestión de a quien compete la iniciativa del Referéndum, en realidad, puede ser el mismo cuerpo legislativo, quien tiene interés de someter a la confirmación de los electores su acuerdo, el gobierno, el presidente, una minoría del cuerpo legislativo y una parte de los ciudadanos a voto. Este último caso implica una iniciativa Popular de Referéndum, a diferencia del Referéndum general y obligatorio.⁸³

Referéndum Obligatorio.- Puede adoptarse como obligatorio con relación a la autoridad en cuestión, cuando una ley o disposición constitucional se lo impone para dar valor a su resolución.

Cuando es obligatorio el Referéndum, perfecciona la ley que se somete a ratificación del pueblo, si hay mayoría de votos a favor. La decisión tiene función integradora de voluntad.⁸⁴

La ley obligará y exigirá para integrar el acto constituyente, legislativo o de gobierno, que se observe la aplicación del Referéndum. Cuando se estipule en la Constitución que todas las leyes serán sometidas a ratificación por medio de ese procedimiento. La Constitución lo impone

⁸³ Schmitt C. Op. Cit. Pág. 303

⁸⁴ Bielsa R. Op. Cit. Pág. 181

como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas, de una manera constitucional, se exige la intervención popular.

Referéndum Consultivo.- Cuando el Referéndum tiene como finalidad detectar la opinión de los representados sobre la consecuencia de tomar determinada resolución, naturalmente esta consulta debe ser previa a la decisión que la motiva. Los electores o representados lo que realmente hacen es dar su opinión sobre un proyecto.

Tratándose del llamado Referéndum consultivo dice Bielsa “Ninguna objeción puede hacerse, porque el poder opinar sobre un problema político o jurídico no significa atribuir poder para resolver mediante reglas o decisiones”.⁸⁵

Esto es, el resultado no es vinculatorio para el Estado, en cuanto a que sus órganos no están obligados a aceptarlos. No podemos hablar de un Referéndum propiamente dicho, puesto que la decisión popular no obliga ni vincula a la autoridad.

Referéndum Decisorio. Este tipo de Referéndum se utiliza para ratificar o rectificar una decisión ya adoptada, pero pendiente de este acto para su total y definitiva validez. Tiene “función decisiva cuando, mediante él, se opone el voto o se aprueba la ley, la ordenanza o el acto de que se trata.”⁸⁶

⁸⁵ Bielsa R. Op. Cit. Pág. 182

⁸⁶ Idem Op. Cit. Pág. 182

En este tipo de Referéndum se aprueba o vota, en este caso si es vinculatorio para el Estado, ya que la decisión popular se identifica por la aprobación o rechazo de la disposición o medida.

Referéndum Obligatorio para determinada clase de leyes.- Este tipo de Referéndum se utiliza sobre todo para revisiones constitucionales; en los demás casos se usa el Referéndum Facultativo. Ejemplo claro, la Constitución Federal Suiza del 20 de mayo de 1874 que estableció al Referéndum como obligatorio para las leyes constitucionales, "artículo 123; la Constitución Federal revisada, o en su caso, la parte revisada de la misma, entra en vigor cuando es aceptada por la mayoría de los ciudadanos que participan en la votación, así como de los cantones.⁸⁷

Referéndum Post Legem.- Cuando se ejerce con respecto a leyes o disposiciones ya sancionadas o emitidas.

Referéndum Ante Legem.- Cuando una fracción del electorado proyecta la ley o la reforma de la disposición constitucional o legal.

De Ratificación o Sanción.- Se emplea cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de leyes; se somete al pueblo la ley aprobada y se le pide su aceptación.

Referéndum de Veto.- Se emplea cuando un grupo de ciudadanos manifiesta su oposición a una ley adoptada por los órganos legislativos y

⁸⁷ Schmitt C. Op. Cit. Pág. 303

entonces se somete a un Referéndum para su aprobación final o reprobación.

Nos hemos preocupado por presentar una clasificación breve pero a la vez completa de las distintas formas y maneras las cuales puede adoptar el Referéndum, en un sistema jurídico; siendo pertinente presentar ahora las figuras afines al Referéndum.

4.3 FIGURAS AFINES AL REFERÉNDUM

Dentro de las figuras democráticas propias de los gobiernos de democracia directa o semidirecta pueden considerarse afines al Referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, revocación o *recall*, y el veto popular.

La iniciativa popular; es una de las expresiones de la democracia directa, es decir aquella forma de gobierno en que los ciudadanos participan en el gobierno de la comunidad política en forma inmediata. Consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral o parte de él, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación.

Para Duguit “es el derecho de proponer resoluciones y hacer que se voten, transferido a la asamblea ordinaria, y al cuerpo electoral general la obligación de legislar sobre determinada materia”.⁸⁸

La diferencia entre el Referéndum y la iniciativa popular es que mientras el primero le da una vigencia a una regla, con la segunda solamente se promueve su estudio.

El Doctor Jorge Carpizo establece que “en la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presente a la asamblea un proyecto de Ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si ésta no

⁸⁸ Duguit León, *Tratte de Droit Constitutionnel*. Cit. Por Jean Davin. Doctrina General del Estado. Editorial Jus. México, 1955. Pág. 139

prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de la iniciativa".⁸⁹

Por otro lado Carl Schmitt dice: "la iniciativa popular conlleva el procedimiento legislativo y el acuerdo de ley se adopta por votación popular, este procedimiento legislativo popular se caracteriza por que en él no participan, o participan como órganos auxiliares, las autoridades del Estado y la representación popular; afirma el autor que este procedimiento es prácticamente imposible como procedimiento normal u ordinario de la legislación en un estado moderno".⁹⁰

Es también importante señalar que la iniciativa popular es el derecho concedido al pueblo por la Constitución, de obligar en determinados casos al Parlamento, Cámara o Congreso, a tratar por medio de la legislación ciertos problemas de interés general, los cuales por capricho, por negligencia o por su incompetencia, se niegan sistemáticamente a iniciar los miembros de estos órganos. Se le concede la iniciativa de leyes al pueblo mismo, forzando a las cámaras para que cuando un proyecto de ley esté autorizado por la firma y el número determinado de ciudadanos que fije la Constitución, esas mismas cámaras quedan obligadas jurídicamente a discutir y a votar la legislación propuesta. Obliga a legislar en especiales casos sobre asuntos de capital importancia, a nuestro congreso, legislaturas locales, quienes muchas veces por falta de valor civil y cobardía política o por intereses mezquinos partidistas, no se atreven a hacerlo; de esta manera se pueden corregir deficiencias y

⁸⁹ Carpizo Jorge, Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México. Pág. 381

⁹⁰ Schmitt C. Op. Cit. Pág. 301

errores de que están plagadas nuestras leyes, o introducir en estas últimas nuevos progresos, nuevas adaptaciones.

Bidart Campos dice que la iniciativa popular es un tipo de Referéndum ante Legem. Lo define como “el derecho de un sector del electorado a proponer modificaciones o proyectos de ley o de reforma constitucional, impulsando así a los órganos legislativo, ejecutivo y administrativo.”⁹¹

Plebiscito. Se suele hablar indistintamente de Referéndum y Plebiscito, como si ambos vocablos fuesen sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido a nuestro entender, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos.

El plebiscito históricamente era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya en los concilia plebis durante la República Romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener incluso, el carácter de leyes, y en ocasiones establecían obligatoriedad los propios plebiscitos.

Como puede apreciarse los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a los órganos del Estado Romano, pero como ya bien dijimos con el paso del tiempo las resoluciones que se obtenían vía plebiscito fueron obligatorias y de carácter general para todo el pueblo romano.

⁹¹ Bidart Campos G. Derecho Constitucional. Editorial Lumi, Buenos Aires, 1968. Pág. 370

Bidart Campos señala al plebiscito como el procedimiento popular sobre actos de tipo constituyente, especialmente originario y de tipo gubernativo. Definiéndolo como: “el acto por el cual el pueblo directamente decide sobre una cuestión que debe ser materia de la ley”⁹² Dice que el plebiscito es el acto de decidir.

Cabe destacar que en la actualidad el plebiscito es una figura de alta democracia directa, es la consulta que los órganos legislativo o ejecutivo, o bien ambos, someten a la consideración del cuerpo electoral respecto a una decisión política trascendental, sin que el resultado del mismo vincule jurídicamente a los órganos constituidos, por lo que la trascendencia del resultado del mismo será únicamente política y así sólo tendrán efectos, si de la auscultación del pueblo resultara una negativa.

Nos resta señalar la importancia de distinguir el plebiscito facultativo del Referéndum, en virtud de que éste último una vez acordado por el órgano constitucional, los órganos constituidos quedan obligados y vinculados jurídicamente a acatarlo; no siendo así en el caso del plebiscito, que como ya dijimos anteriormente, es una mera auscultación de carácter meramente político.

Revocación o *Recall*.- La revocación popular tiene una figura propia en materia de leyes, que se conoce habitualmente con el nombre de veto popular, mediante el cual, el electorado solicita que se someta a su votación la validez de una ley normalmente formulada, a efecto de su derogación total o parcial.

⁹² Ibidem Op. Cit. Pág. 374

El recall se utiliza también contra sentencias judiciales que declaran la constitucionalidad de las leyes, para someter esta decisión al veto popular.⁹³

Veto popular.- Montesquieu concibió claramente este concepto al hacer la distinción entre el poder de estatuir y el poder de impedir. Facultad de estatuir: “al derecho de ordenar por sí mismo, o de corregir lo que ha sido ordenado por otro”. Facultad de impedir: “al derecho de anular una resolución tomada por cualquier otro”.⁹⁴ Al establecer la división de poderes, consideró que era necesario para asegurar las garantías de libertad, establecer en el seno mismo del poder legislativo y fuera de él un sistema de frenos y contrapesos.

Es el veto popular la aceptación de la ley por el pueblo; la ley la crea el órgano legislativo, pero en un plazo específico, cierto número determinado de ciudadanos pueden exigir que sea sometida al pueblo para su consideración; si el pueblo no la sanciona, los efectos de su decisión se retrotraen y esa ley no se considera, es como si jamás hubiera existido.

⁹³ Bidart Campos, G. Op. Cit. Pág. 375

⁹⁴ Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa. Colección Sepan Cuantos. México, 1977. Pág. 64

4. 4 EL REFERÉNDUM EN OTROS PAÍSES DEL MUNDO

Es conveniente hacer una breve referencia de la vida del Referéndum en Suiza. Ya que a este país debe atribuirse en cierta medida la paternidad de la institución del Referéndum. Comienza por el siglo XVI en la época federalista del gobierno de dos cantones de la confederación Suiza, Ranbunden y Valais. En un principio no formaban parte de la confederación dichos cantones, constituidos interiormente como confederaciones de municipios, muy poco unidos, por lo que los municipios enviaban delegados a la Asamblea Federal del Distrito, debiendo dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores y solicitar instrucciones sobre el sentido en que debían de votar. Era una comisión que debía atender el Referéndum. Actualmente de su origen sólo conserva el nombre, pues reviste un carácter totalmente modificado, "legislación por el pueblo".

La Constitución Suiza, rige a este país desde 1874, adoptando el sistema de democracia directa para las reformas constitucionales a nivel local. Es una confederación, en la que gozan independencia cada uno de los cantones, atribuyéndole soberanía a cada uno.

En Suiza se observa que la legislación directa debe realizarse respecto a enmiendas constitucionales las cuales se someterán al pueblo para que las vote directamente, ya que se consideran derechos y obligaciones tan importantes, que un cambio constitucional requiere de un proceso legislativo en el que intervengan todos los ciudadanos; esto no se ha observado tan solo en Suiza, sino también Estados del Continente Americano, Europeo y otros países del globo.

Numéricamente, las oportunidades de legislación directa se han empleado en Suiza con demasiada frecuencia en aras de conservar la paz del electorado, buscando el interés en la cuestión y su capacidad para discriminar y juzgar del propio electorado.

A partir de 1848 en Suiza, se prevé un método de revisión constitucional, en el cual existe una diferencia sobre la revisión total y parcial. Tan es así, que el consejo de cantones como órgano legislativo ordinario puede decidir una revisión total, y si él mismo no está de acuerdo con la reforma o si desea una enmienda entonces podrá consultar al pueblo; también se consultará en caso de que 50,000 votantes pidan la revisión total. Si el voto es positivo tendrán lugar nuevas elecciones en ambas cámaras para preparar la revisión.

La revisión parcial de la enmienda la proponen ambas cámaras, ordinariamente o mediante la petición de 50,000 votantes. Una vez revisada la constitución o enmendada debe consultarse al pueblo quien aceptará por mayoría de votos y mayoría de cantones. La iniciativa constitucional podrá darse en forma de proyecto general, aislado o incluido en un proyecto de ley, si se trata de un proyecto general y la asamblea está de acuerdo deberá ésta redactar una enmienda y someterla al pueblo. Si está en desacuerdo deberá indicar en qué radica su inconformidad, si la petición tiene carácter general la asamblea la pasará al pueblo, en caso de desacuerdo ha de someterse a una alternativa o moción que pueda ser rechazada además de la petición de Referéndum.

Este método de revisión que brevemente hemos tratado de explicar reviste de una solemnidad superior a la constitución Suiza respecto de las leyes ordinarias. Ya que el Referéndum y la iniciativa son partes importantes dentro de la vida democrática de Suiza, empleadas con frecuencia, en el entendido de que en las cuestiones constitucionales federales el Referéndum es obligatorio y en la legislación ordinaria es optativo. La ventaja que se ha obtenido con esto es que desde 1874 existe en Suiza una mayor participación del pueblo dentro de la vida política.⁹⁵

Es importante mencionar que el Referéndum de 1874 a 1939 en Suiza, mostró que el pueblo estaba ansioso por tener derechos políticos liberales, castigos para los criminales, descentralización, favorecimiento a los deberes tributarios, favorecedor de leyes civiles, administrativas, interés en los salarios de los funcionarios públicos. Sin embargo mostró poco interés en las medidas de salud pública; pero en conjunto se puede decir, que los resultados fueron graduales; el pueblo no había actuado realmente de una manera espontánea, había sido incitado, sacudido e informado por el propio proceso de la campaña electoral de los partidos políticos y de los organismos auxiliares, como los que se dan en las democracias sin legislación directa, ya que efectivamente el pueblo se convierte en la presa natural de los partidos políticos y de las asociaciones de presión, quienes en la mayoría de los casos, piensan por él y lo obligan a ir por sendas que no puede conocer por sí mismo.⁹⁶

Cabe mencionar que en Suiza “la lección que nos señala la experiencia del Referéndum y la iniciativa queda reforzada por la

⁹⁵ Finer Herman. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno. Ed. Tecnos, Madrid, 1964. Pág. 172

⁹⁶ Idem Pág. 689

consideración de quienes dan la respuesta de “no opino” o “no se” en las encuestas públicas”.⁹⁷

Se ha observado que cuando se pide una información específica, como el conocimiento de reglas de impuestos, reglamentos laborales, nombres de funcionarios o ministros, un 30% se declara ignorante, cuando se les pide una actitud definida, como un programa político, sobre las huelgas en tiempo de guerra, un 15% muestra su ignorancia. Si se pregunta a hombres y mujeres sobre política en general, por ejemplo si se concede a los aliados un contrato de préstamo o si un programa político es de actualidad, la ignorancia o apatía oscila entre el 9%. Cuando se les confronta sobre temas especulativos, tal como si la Unión Soviética luchará contra el Japón una vez terminada la guerra europea o si el senado defenderá la entrada de los Estados Unidos en las Naciones Unidas, se observa un marcado aumento de expresiones de ignorancia que llegan a ser hasta el 30%. Finalmente cuando se solicitan respuestas generales, sobre moral, religión, intercambio social, mortalidad, fidelidad, relaciones sexuales, alcohol, drogas, casi todo el mundo tiene opinión y la expresa, el porcentaje de las personas que guardan silencio es mínimo.⁹⁸

Podemos decir, que en Suiza se observa claramente como el pueblo en su gran mayoría presenta un elevado grado de conciencia política y de interés por temas diversos, y que de ordinario quienes no dan su opinión son los grupos minoritarios, como son los negros, los grupos de indigentes, las personas de escaso nivel educativo y personas del campo. Son grupos que presentan características comunes y quienes casi nunca votan en las elecciones primarias y generales. A los grupos antes referidos cuando se

⁹⁷ Ibidem Pág. 689

⁹⁸ Finer Herman. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno. Pág. 689

les pregunta cuál es el beneficio de la legislación directa, se observan realmente respuestas con muy poca opinión crítica.

Respecto a lo anterior Finer señala: “Los deseos del pueblo pueden ser destructores cuando el pueblo no se ha reunido para discutir las consecuencias de su actividad y no ha sido ilustrado por aquellos que están informados y son expertos.”⁹⁹

Toda esa historia política y democrática ha quedado asentada en la conciencia política del pueblo Suizo, en la idea de que la democracia directa permite a la confederación gobernarse por principios de igualdad y de respeto. Y gracias a la institución del Referéndum y a la iniciativa popular, han logrado consolidar estos principios.

La Constitución Suiza como hemos dicho prevé el Referéndum obligatorio, sobre decisiones políticas fundamentales, es decir, reformas a la constitución; también establece el Referéndum facultativo, teniendo la finalidad de saber si se derogan o no leyes federales, o la aprobación o desaprobación de decisiones fundamentales del parlamento o del consejo federal. Cabe señalar que la voz popular en este país también se hace oír hasta en el ámbito internacional, pues se aplica el Referéndum en todos los tratados internacionales que sean: de duración indeterminada o no denunciables, prevean la adhesión a un organismo internacional, que lleven aparejada una unificación unilateral del derecho.

Realmente es el pueblo suizo quien mejor actualiza y ha hecho vida del Referéndum, no hay duda que por factores muy propios y típicos de

⁹⁹ Finer Herman. Op. Cit. Pág.690

ese país se ha logrado el funcionamiento regular y adecuado de estas instituciones.

Podemos mencionar como factores propios la pequeñez del país, la división de su territorio en cantones, su larga experiencia en las instituciones democráticas e igualitarias, en el sentido nacionalista, la tolerancia religiosa que se ha tenido por siglos, la vocación común por el trabajo.¹⁰⁰

Es muy cierto que estos antecedentes tan propios de Suiza, están totalmente alejados de nuestra realidad nacional, lo que es un punto en nuestra contra, presentándonos un panorama difícil para una futura implantación del sistema del Referéndum en nuestro país; pero para nosotros es cuestión de trazarnos un ideal, un ejemplo del cual debemos aprender tomando en consideración todos aquellos aspectos que puedan llegar a servirnos, puesto que esto nos irá señalando como nación metas concretas para conseguir en el campo cívico político del pueblo una evolución y desarrollo, en busca de una mayor conciencia social, política y finalmente un clamor por la Democracia y por el respeto de nuestras decisiones político fundamentales.

Es conveniente señalar que siempre la Democracia directa es utilizada en aras del progreso y desarrollo político de un Estado, sino que muy por el contrario en ocasiones es utilizado con fines meramente demagógicos, partidistas o como instrumento para conservar el poder político.

¹⁰⁰ Spota Alberto Antonio. Democracia Directa y Semidirecta en Suiza. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1971

Otro país en donde existe el Referéndum es España, en donde con el postfranquismo comienza un proceso de transición a la Democracia, que se desarrolla entre diciembre de 1976 y diciembre de 1978, tuvo su origen en lo que Raúl Morodo ha llamado la pretransición política, un doble proceso previo, intrarégimen y extrarégimen, que desde la segunda mitad de los sesenta apuntaba ya hacia el cambio. En efecto, el inicio de la transición se identifica con la celebración del Referéndum sobre la ley para la Reforma Política el 15 de Diciembre de 1976, lo cierto es que en ese momento concurren las trayectorias de distintos procesos y actores que, a pesar de sus grandes diferencias, coinciden en la necesidad del cambio político.¹⁰¹

El Referéndum del 15 de Diciembre de 1976 en España, marcó la transición a la democracia, proceso que incluye las elecciones generales de 1977 y el Referéndum del 6 de Diciembre de 1978 a través del cual los ciudadanos españoles aprobaron lo que sería su nueva Constitución. Comenzaremos por decir, que la compleja y delicada evolución de las negociaciones del gobierno con la oposición democrática y con los sectores franquistas, se concretó en consenso, que cimentó el cambio y cuya primer expresión normativa fue la ley para la reforma política aprobada por el Referéndum del 15 de Diciembre de 1976, empieza la época de la legalidad de los proyectos legislativos, donde hace presencia y presión la sociedad, la misma oposición democrática, propiciando un entorno de verdadera búsqueda por la democracia, conciliando intereses de los distintos sectores de la sociedad española, siendo en realidad principios básicos que significaban en sí un cambio sustancial, una convocatoria a elección e intervención del pueblo, donde los ciudadanos

¹⁰¹ Aguirre Pedro, Begné Alberto, Woldenberg José. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México, 1993. Pág. 125

acudían a las urnas mostrando una gran disposición para lograr un cambio político; en buena medida podemos decir que fue un proceso electoral en España, fuera de toda experiencia política, el Presidente Suárez, no sólo buscó conciliar con los distintos grupos de poder sino que también buscó la legitimidad mediante el consenso popular, respetando escrupulosamente la legalidad vigente. Buscaba un puente hacia la democracia, terminar con el abstencionismo buscando preparar en definitiva el fin del consenso solapado al consenso directo, todo esto al amparo del derecho. Es así como es aceptada la Ley para la Reforma Política, breve y ambigua, propia de las circunstancias que España vivía, que tocaba diversos temas, interesándonos a nosotros los mecanismo para la reforma constitucional, así como los elementos básicos del sistema de elección, la voluntad soberana del pueblo que representaba ya nuevos fundamentos políticos, radicalmente distintos a los anteriores, consiste ésta en un mínimo normativo para el tránsito de un sistema político a otro.

Podemos decir que este Referéndum se convirtió en una serie de negociaciones y diversos actos jurídicos que fortalecieron el acto de transición y que sentaron las bases del régimen democrático; preparando un marco que trazaba las elecciones de 1977 y posteriormente el Referéndum de 1978 que es sin duda un paso muy importante en la vida política española, puesto que con éste es aprobada la Constitución General Española por Referéndum, es el culmen de ese proceso de transición, encontrado como palabra clave para el logro de esa realidad política española, la de "consenso".

Por último, cabe decir que a pesar del carácter atípico del proceso constituyente y al margen de la heterodoxia doctrinal con que se

resolvieron en él aspectos fundamentales de la organización del Estado, la Constitución de 1978 ha demostrado a lo largo de tres lustros de vigencia su eficacia para cimentar en el orden normativo un sistema normativo finalmente sólido y estable.

En otro contexto geográfico y saliendo del entorno del Referéndum en España, vemos que un espectro está perturbando a Europa, y es la nación estado del siglo XIX. Ha caído el comunismo. La Comunidad Europea ha superado enormes obstáculos hacia un mercado interno común. Pero los electores de tierras tan diferentes como Dinamarca y Eslovaquia ahora han dejado en claro que prefieren ser gobernados más cerca de casa. Estas tierras han optado por una unidad política cuyas fronteras coinciden con lo que perciben como una homogénea nación étnica, lingüística y religiosa, al hacer esto han desviado el curso de la historia europea contemporánea; los dirigentes democráticos europeos soñaron con un nuevo y más perfecto orden en el viejo continente. Así pensaban que los mercados libres revivirían las economías de Europa Oriental; una cada vez más unida y prestigiosa comunidad europea convirtiendo al occidente de Europa en una súper potencia.

Ambas visiones supusieron la eventual extinción de los virulentos sentimientos nacionalistas que causaron tres guerras europeas en un siglo. Esta suposición resultó ser errónea y el nuevo orden europeo pareció alejarse súbitamente unas décadas.

A primera vista los opulentos daneses que rechazaron el tratado de Maastricht y los perseguidos eslovacos que votaron a favor de abandonar la Federación Eslovaca, difícilmente podrían ser más diferentes. Sin

embargo, ambos fueron motivados por un impulso similar: una desconfianza al supranacionalismo. Y los dos pueblos han frustrado las esperanzas de una estrategia fácil hacia la unidad europea.

Observándose como después de la votación danesa, ante la negativa de Maastricht, surgió una fuerte oposición al mismo por países como Irlanda, Francia y Alemania; mientras que los observadores ingleses opinaron que si nuevamente se hubiese sometido a una segunda lectura el tratado al parlamento, fracasaría su ratificación.¹⁰²

Es así como los dirigentes de los distintos países pertenecientes a la Comunidad Europea en busca de fortalecer sus economías de una manera conjunta y solidaria mediante la implantación del tratado de Maastricht, el cual no iba a ser implantado de manera autoritaria, sino que muy por el contrario, cada estado mediante el Referéndum y con el consenso popular, busca encontrar dentro de este proceso de transición, con este instrumento jurídico político la aprobación, no dejando lugar a dudas de ella y de igual manera sucedió con Eslovaquia con respecto a su divorcio con la República Checa.

El objetivo de este trabajo no es el trasfondo del tratado de Maastricht, ni la situación de Eslovaquia, sino de lo que en realidad se trata es de presentar como en los países europeos dentro de su panorama político, económico y social existe una mayor conciencia cívico política, tanto de autoridades como de ciudadanos, los cuales no temen ser parte medular dentro de los procesos de cambios estructurales de sus países; ejemplos claros son el de Dinamarca, Francia, Italia y España, por

¹⁰² Sullivan Scott. Excélsior. 17 de junio de 1992, 4ª. Parte Secc. A

tan sólo mencionar algunos, que con las encuestas y Referéndums realizados en varios países de Europa Occidental, se ha demostrado cómo los pueblos de esta región tienen una conciencia más clara de la democracia, así como de los medios e instrumentos que deben procurar para alcanzarla.

Otro país que contempla en su Constitución el Referéndum es Perú, ya que el 31 de Octubre de 1993 el pueblo peruano acudió a las urnas a expresarse a través de un Referéndum sobre el proyecto de constitución elaborado por el Congreso Constituyente Democrático, mostrándose realmente su presencia en las urnas.

La Constitución de 1993 presenta aspectos novedosos y trascendentes, con la incorporación de diversas figuras de participación popular como el Referéndum, el plebiscito, la revocatoria de autoridades municipales, la elección popular de determinados jueces, etc., son sin lugar a dudas avances importantes dentro de la democracia peruana.

Sin embargo, al igual que nuestro país lo único que hay que lamentar es que todos han quedado a nivel de meros enunciados, ya que deberán ser desarrollados por leyes que se dicten en el futuro.¹⁰³

Finalmente, podemos decir que estos tres países y el Tratado de Maastricht tienen dentro de sus constituciones un gran sentido de la democracia, en acuerdo con el consenso del pueblo, reconciliando las añejas manifestaciones de autoridad con el nuevo concepto político social que impera en el mundo, y que busca consagrar los derechos de los

¹⁰³ Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994. Pág. 137

ciudadanos dentro del marco constitucional, situación que en nuestro país aún no se ha hecho a pesar de que en el artículo 39 constitucional existe el fundamento para que se establezca cualquier tipo de procedimiento de participación ciudadana, dentro del marco federal.

Es por eso que debemos tener muy presentes las enseñanzas y las experiencias de Suiza, España, el Tratado de Maastrich, Perú y los demás países del orbe que están dispuestos a luchar por la democracia, aprovechándolas en beneficio de nuestro país.

La soberanía y por ende el poder constituyente radican en el pueblo, sabemos que del artículo 39 de la Constitución, se desprende que la soberanía es consubstancial y concomitante al pueblo, o sea que éste tiene como atributo de esencia, el ser social; es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, pero como hemos dicho no puede desempeñarlo por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente, los cuales ostentan el poder popular en forma directa, pero no por esto pueden olvidar que el pueblo es una parte importante dentro de la toma de decisiones de una nación.

Es el pueblo mediante el derecho fundamental o constitucional, quien crea o establece los órganos primarios del Estado. De lo que se infiere que los fines del Estado Mexicano, alcanzables por su poder público deben determinarse y realizarse, en múltiples y variadas esferas de la vida colectiva, en beneficio popular. Y con base en el principio de inalienabilidad de la soberanía, el impedimento del poder para interpretar el artículo 135 constitucional, en el sentido de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados (Constituyente Permanente) tienen

facultades irrestrictas para reformar substancialmente la Constitución. Siendo que las únicas ocasiones en que el pueblo puede ejercer su poder soberano constituyente, es al tratarse de reformas sustanciales a la constitución o al reemplazar por una nueva, fenómenos que pueden registrarse por medio de la revolución o pacíficamente mediante la operatividad del Referéndum.

4.5 ANTECEDENTES DEL REFERÉNDUM EN MÉXICO

Dentro del marco Jurídico Nacional los antecedentes respecto de la institución del Referéndum son la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la actual Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal y la Constitución del Estado de México vigente hasta la fecha.

En la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) se encontraba previsto dentro del capítulo sexto, de la participación política de los ciudadanos, en los artículos 52 al 59. El fundamento estaba en el artículo 73, fracción sexta, base segunda de nuestra Constitución, la cual establecía que en el Distrito Federal los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al Referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale.

Sin embargo, a pesar de existir dichas disposiciones, es de comentar que lo vago e impreciso de lo estipulado en la Constitución Federal, dejó a la ley secundaria la definición de estos derechos, por lo que en la iniciativa de la Ley Orgánica del Distrito Federal enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión en 1978, no se contempló la posibilidad de reglamentar lo relativo al Referéndum según lo establecía la Constitución, siendo los diputados, en la discusión de dicho proyecto quienes incorporaron a la LODDF un apartado denominado de la participación política de los ciudadanos.

Dentro del sistema establecido en la LODDF respecto del Referéndum, quedaron exceptuadas las materias relativas a la Hacienda del Departamento de Distrito Federal así como cualquier cuestión fiscal, situación que igualmente se hace en otros países que utilizan como un instrumento democrático el Referéndum, ya que si dichas cuestiones se sometieran a Referéndum, serían eminentemente rechazadas, por lo que tal labor es correcto que corresponda a los órganos del Estado.

La ley referida era tan general y vaga que los requisitos para que proceda el Referéndum, hacían casi nugatorio ese derecho de los ciudadanos del Distrito Federal (inician el Referéndum el Presidente o las Cámaras del Congreso por votación de la tercera parte de Diputados y la mitad de Senadores; tratándose de reglamentos, sólo el Presidente tiene la potestad para iniciarlos).

Por otra parte, podemos decir que la ley tan sólo nos habla de los derechos de los ciudadanos, de lo que es el Referéndum y la iniciativa popular, del procedimiento de iniciación de ambos, de los ordenamientos legales de los cuales se substanciará una vez aprobada la ley, sus objetivos, de si es obligatorio o facultativo; pero en realidad lo que se desprendía de la lectura de dichos artículos es que no se encuentra establecida la verdadera sistematización jurídica y de procedimiento del Referéndum haciéndose necesaria a todas luces otra ley reglamentaria que estableciera dichos procedimientos.¹⁰⁴

Se observa en nuestro país el desconocimiento por parte de las autoridades respecto del Referéndum y de la imperiosa necesidad de

¹⁰⁴ Acosta Romero Migue. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1983. Pág. 173

implementar una reglamentación de procedimiento del mismo, como de propaganda y educación.

El 26 de junio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretaba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, observando como se dejó a un lado la figura del Referéndum.

De igual forma el 22 de Agosto de 1996 fue derogada la fracción sexta del artículo 73 Constitucional, dejando fuera totalmente la figura del Referéndum.

Posteriormente como parte del resultado de la reforma política del Distrito Federal, por decreto publicado en el Diario Oficial del día 25 de Octubre de 1993, se le otorgan a la Asamblea de Representantes del D. F., Facultades Legislativas.

El 22 de Agosto de 1996 mediante nuevo decreto, se le cambia la denominación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por la de Asamblea Legislativa del D. F en donde se menciona ya, que estará integrada por Diputados.

Nuevamente el 21 de Diciembre de 1998 la Asamblea Legislativa del D. F. decretó la Ley de Participación Ciudadana; en este ordenamiento jurídico se encuentra contemplado el Referéndum y otras figuras, como instrumentos de participación ciudadana según lo dispone el artículo tercero.

Observamos en el artículo 25 que: **El Referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes**".¹⁰⁵

De este artículo se desprende que la población del D. F., puede intervenir en la vida política mediante la figura del Referéndum, y manifestar su conformidad o desacuerdo con toda Ley que sea de nueva creación; que se proponga modificarla, derogarla o abrogarla.

Al igual que en la antigua Ley Orgánica del D. D. F, en esta Ley de Participación Ciudadana se excluyen de someterse al Referéndum las materias tributarias, fiscales o de egresos entre otras.

En los artículos 26 al 35 se establecen los requisitos y procedimientos para someter a Referéndum las Leyes de la competencia de la Asamblea Legislativa del D. F., vemos como pueden solicitar el Referéndum los Diputados de la Asamblea o el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.¹⁰⁶

Aunque esta Ley se encuentra vigente actualmente en el D. F., podemos observar en su artículo 34 lo siguiente: **Los resultados del Referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración**

¹⁰⁵ <http://www.ddf.gob.mx>. Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal

¹⁰⁶ <http://www.ddf.gob.mx>. Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal

para la autoridad convocante. Los resultados del Referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación. ¹⁰⁷

Se observa un avance en comparación con la antigua Ley Orgánica del Departamento del D.D.F., pero a pesar de ello consideramos que es obsoleta y el decretarla fue una medida política y demagógica más que democrática, esto se verifica concretamente en el artículo anterior, ya que como dice tal precepto de la Ley, los resultados del Referéndum no tendrán carácter **vinculatorio**, por lo tanto no obligan al gobierno del D. F. y esto hace que se pierda el objetivo fundamental que se persigue con nuestra propuesta de implementar el Referéndum en nuestra Constitución; este objetivo es acceder a una Democracia Efectiva.

De lo anteriormente expuesto podemos decir que con las reformas a la Constitución y a sus leyes secundarias, así como la creación de otras, la participación ciudadana quedó relegada a tan sólo consultas no vinculativas y dejando a un lado una figura democrática como el Referéndum,

Por otro lado en el Estado de México, en su Constitución actual se prevé la figura del Referéndum, el artículo 14 señala:

El Gobernador del Estado Podrá someter a Referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y a las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

¹⁰⁷ tgh/wwwddf. Gob.mx. Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal

Los Ciudadanos podrán solicitar al Gobernador que sean sometidos total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20% de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los treinta días naturales siguiente a su publicación en el Diario Oficial del Estado.

La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el Referéndum Constitucional y el Legislativo”.¹⁰⁸

Observamos en la Constitución del Estado de México, cómo se establece la figura del Referéndum, y al igual que en la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y en la actual Ley de Participación Ciudadana, no comprende las materias tributarias y fiscales.

En la Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que fue publicada el 30 de Agosto de 1995, se establecen las fórmulas, procedimientos, tipos de Referéndum, quién y cómo llevarlo a cabo; todos estos avances son significativos para el Estado de México, pero consideramos que el avance más importante, es el establecido en los artículos siguientes:

“Artículo 20.- En el caso de que el resultado del Referéndum sea aprobatorio, el titular del Ejecutivo procederá a la promulgación y publicación del decreto correspondiente en la Gaceta del Gobierno, para el caso de que éstas no se hayan hecho”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ <http://www.edomexico.gob.mx>. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

¹⁰⁹ <http://www.edomexico.gob.mx>. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

“Artículo 21.- Cuando el resultado del Referéndum sea de rechazo, el titular del Ejecutivo solicitará la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto correspondiente, cuando éste haya sido promulgado y publicado, o se deje sin efecto el que le haya sido remitido.”¹¹⁰

Como mencionamos anteriormente, lo más importante de estos preceptos legales es que obligan a la autoridad para que respete, obedezca y acate la voluntad de la población; voluntad que se manifestó por medio de la figura del Referéndum. En la legislación del Estado de México se aprecia un paso muy importante para acceder a una Democracia más efectiva, con la implementación del Referéndum y sus efectos vinculatorios, pero aunque tiene avances importantísimos, consideramos que todavía están incompletos, ya que en el artículo 14 de la Constitución del Estado de México solamente se menciona que: **“El Gobernador del Estado de México podrá someter a Referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución.....”** es decir que el someter a Referéndum las reformas o adiciones a la Constitución del Estado de México, es discrecional del Gobernador y no obligatorio. Para ilustrar esto veamos lo que a la letra dice el texto vigente del artículo 148 de la Constitución del Estado de México.

¹¹⁰ tgh/www.edo.mex.gob.mx. Constitución del Estado Libre y Soberano de México

“Artículo 148.- La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados que la integran, acuerde tales reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los Ayuntamientos. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹¹¹

En este precepto ya no se menciona nada del Referéndum para reformar y adicionar la Constitución de este Estado, vemos como es algo que se lleva a cabo a discreción de las autoridades o por petición del electorado pero bajo ciertos requisitos antes mencionados; desde nuestro muy particular punto de vista el Referéndum debe ser obligatorio, para reformas o adiciones Constitucionales, cosa que en el Estado de México no sucede.

De igual forma no incluyeron en su Ley Reglamentaria sanción alguna para el caso de que aprobada la convocatoria a Referéndum no se cumpla con la realización del mismo, o realizado éste, no se acaten los resultados obtenidos con el Referéndum.

Consideramos que es conveniente hacer mención al dictamen de las comisiones legislativas en la formulación de la Constitución del Estado de México.

¹¹¹ tgh/www.edo.méxico.gob.mx. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

“Se amplía el Referéndum, como vía de expresión democrática para que, tal y como fue propuesto por diversos ponentes durante las audiencias públicas, no se constriña a la Constitución, sino que sea viable también tratándose de la legislación ordinaria; así mismo, los comités estiman pertinente que también los ciudadanos, en un determinado número y con arreglo a la Ley Reglamentaria, puedan motivar el Referéndum constitucional o legislativo; estas modificaciones dieron lugar a la reubicación del precepto en el título relativo a los principios Constitucionales. ¹¹²

¹¹² tgh/www.edo.méxico.gob.mx. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

4. 6 REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAR EL REFERÉNDUM EN MÉXICO

Como mencionamos en capítulos anteriores y durante el desarrollo del presente trabajo, en la antigüedad la idea clásica de Democracia era que las decisiones se tomaban colectivamente y no en forma individual o en pequeños grupos, por lo tanto la voluntad general es la única manifestación de Soberanía, vista ésta como el patrimonio de cada pueblo y por lo tanto la Soberanía es indivisible, inalienable y siempre justa.

Siguiendo este principio, el Gobierno será legítimo si acata las instrucciones o mandatos de esa voluntad general, ya que si lo deja de hacer, esa misma voluntad general que lo llevó a ocupar ese lugar en el Gobierno, lo puede cambiar de la misma forma que lo puso, por sorteo o elección.

Ya vimos que la Democracia no es un fin sino un medio para la realización de las aspiraciones de la colectividad, observamos que en una sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice y no como en una sociedad burocrática (México actualmente), del vértice a la base. Por qué no pues, implementamos un sistema como el Referéndum para que se cumpla con la regla fundamental de la Democracia que es la regla de la mayoría, la regla que se basa en la consideración de decisiones colectivas y por lo tanto obligatorias para todos. Es de imperiosa necesidad para este país que se lleve a la práctica inmediatamente la fórmula del proceso democrático que plantea Robert Dahl.¹¹³

¹¹³ Dahl. Op. Cit. Pág. 170

Con la implementación del Referéndum, podremos acceder de una forma pacífica a una democracia más efectiva.

Como pudimos observar, la Constitución de 1917 no incluye en ninguno de sus artículos el concepto de Democracia. Con las diversas reformas que se hicieron al artículo 3º, se observa como se van incluyendo poco a poco ideas vagas y elementos propios de la Democracia, pero sin llegar jamás a incluir este concepto como tal, y no es sino hasta la reforma al artículo 3º constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1946, donde ya reincluye este concepto, pero sólo en lo referente a la educación que imparte el Estado, como vimos en los capítulos anteriores.

Consideramos que para acceder a una Democracia más efectiva en nuestro país, debe incluirse en nuestra Constitución la figura del Referéndum como herramienta de consulta para reformas constitucionales, pensamos que el artículo 3º constitucional no es el artículo adecuado en el cual se debe de incluir el concepto de Democracia vista desde un punto de vista donde no solamente nos interesa el aspecto de la educación, sino desde una perspectiva global como proyecto de nación que necesita y desea acceder a una Democracia más efectiva como forma de gobierno, sentando las bases para que se cumplan las reglas fundamentales y la fórmula del proceso democrático.

Cabe mencionar que en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya se habla de Democracia propiamente dicha y de la participación de los diversos sectores sociales mediante los procedimientos de participación y consulta populares en el sistema de

planeación democrática para el desarrollo nacional, dicho artículo a la letra dice lo siguiente:

“ARTÍCULO 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo...¹¹⁴

Como podemos observar, este artículo incluye en toda su redacción elementos propios del concepto Democracia y menciona las consultas y participaciones populares aunque no menciona específicamente cuál o cuáles, tampoco nos refiere a una Ley reglamentaria al respecto; se desprende que es facultad del Estado conducir y coordinar el Desarrollo

¹¹⁴ Rabasa O. Emilio y Caballero Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. Editorial Porrúa, México 1997. Pág. 106

Nacional desde un punto de vista administrativo y económico, procurándose todas las facilidades para conseguir tal fin de manera democrática, o sea, mediante la participación de los distintos sectores sociales, pero lo importante aquí es que ya están contempladas en nuestra Constitución, las consultas y participaciones populares.

Por otro lado hemos visto como en las legislaciones de distintos países del mundo se contempla la figura del Referéndum, notemos que estos países tienen grandes avances democráticos y un desarrollo de primer nivel porque recurren a estas figuras como el Referéndum para perfeccionar su Democracia.

El Referéndum en México no es algo nuevo, han existido un sin número de propuestas y proyectos para incluirlo en nuestro sistema democrático aunque la experiencia ha sido prácticamente nula.

Como ya observamos, la Constitución del Estado de México refleja grandes avances democráticos incluyendo al Referéndum como herramienta de expresión de la ciudadanía para el caso de reformas y adiciones a la misma y a las leyes que expida el Congreso local, por lo tanto es conveniente incluir en nuestra Constitución Federal al igual que en la de el Estado de México, la figura del Referéndum para utilizarlo como medio de consulta en el caso de reformas constitucionales.

El gobierno mexicano no debe ser autoritario en ningún aspecto de la vida del país, ni en política, ni en economía, ni en lo social, ni en lo cultural o electoral, y mucho menos al pretender reformar o adicionar nuestra Ley Suprema. Con el Referéndum se garantiza una Democracia

más efectiva en nuestro país, para así de esta forma ejercer la rectoría del mismo, fortaleciendo el régimen democrático, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La obligación de todo mexicano es estar presente en el desarrollo, rectoría, ejercicio de la Soberanía, ejercicio de la Democracia, propuestas y toma de decisiones respecto de modificar nuestra Constitución.

La Soberanía es la capacidad de dictar sus propias leyes y establecer su propia forma de Gobierno, y nuestro Gobierno será legítimo si acata la voluntad de ese pueblo que le confirió esa alta responsabilidad, o de lo contrario de esa misma forma que le otorgó la rectoría del Estado, podrá revocarle ese mandato. Veamos a la Democracia como un medio no como un fin, pero ésta debe valerse también de herramientas para hacerla más efectiva, tengamos siempre presente que la Democracia es la regla de la mayoría, todo viene de las bases al vórtice y los medios o herramientas necesarias para llevarla a cabo, son figuras jurídicas como el Referéndum.

La respuesta a estas interrogantes y el final a estos abusos en las reformas y adiciones Constitucionales por parte del gobierno, es reformar el artículo 135 Constitucional y plasmar en él, todo lo expuesto en el desarrollo de este trabajo, que se resume en dos palabras: **“Referéndum”** para acceder a una **“Democracia”** efectiva, por lo que proponemos reformar el artículo 135 de nuestra Constitución que a la letra actualmente dice:

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, 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.

Como podemos apreciar, en este precepto Constitucional se establece que para reformar o modificar la Constitución, se requiere de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Derecho Constitucional clasifica a las Constituciones en rígidas y flexibles según sea el procedimiento de reforma o adición; si es un procedimiento especial o distinto del procedimiento legislativo será una Ley Suprema Rígida, de acuerdo con este principio, nuestra Carta Magna es rígida, aunque en la práctica se modifica frecuentemente y pareciera ser que es una Ley Fundamental flexible.

Con la modificación Constitucional que proponemos, tratamos de evitar futuras reformas o adiciones arbitrarias por parte de la autoridad y específicamente del Poder Ejecutivo. El Referéndum protege la Seguridad Jurídica, legítima la toma de decisiones de la autoridad y propicia en general que el pueblo proteja su Soberanía que ha sido plasmada en nuestra Ley Suprema; por lo tanto sugerimos el siguiente texto reformado del artículo 135 Constitucional.

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, 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, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, y que sean sometidas obligatoriamente a Referéndum total o parcial, las reformas y adiciones a la presente Constitución.

En la Ley reglamentaria respectiva se determinarán y establecerán las normas, términos, procedimientos, sanciones y medios de impugnación a que se sujetará el Referéndum Constitucional Obligatorio, sea total o parcial.

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”.

Nuestro sistema democrático es representativo, donde las voluntades unánimes mayoritarias gobiernan a la minoría, pero es muy importante no olvidar ni dejar de escuchar a nadie cuando se va a reformar o adicionar nuestra Carta Magna, y el mejor medio para mantener el compromiso de que el gobierno es de todos y para todos, es implementando un sistema de eficiencia que dé participación al electorado y que refleje voluntades mayoritarias en estos casos este sistema es el **“Referéndum”**.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La institución del Referéndum se relaciona con la libertad que debe imperar en una Democracia. Esa libertad toma varias formas, podemos observarla en una de sus acepciones clásicas como es la Libertad de Expresión. El Referéndum dentro de su marco jurídico y democrático contiene esas libertades y esos derechos.

SEGUNDA.- La participación fundamental dentro del proceso democrático es la regla de la mayoría, en donde la mayor parte de los interesados tienen ingerencia en el diseño y ejecución del procedimiento democrático.

TERCERA.- El principal criterio de la Democracia es el número de los gobernantes o de los que ejercen el poder, la Democracia designa aquella forma de gobierno en la cual el poder político es ejercitado por el mayor número. Es decir, el poder de tomar decisiones es atribuido, por lo menos en su acto inicial, a un número muy elevado de ciudadanos; ya que, al haber una máxima extensión de derechos políticos, todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, directa o indirectamente, en la toma de decisiones, y dichas decisiones deben ser tomadas con el máximo consenso posible.

CUARTA.- En la Democracia, los requisitos mínimos, el punto de partida, son las reglas procedimentales, dentro de las cuales se desarrolla la contienda política en un determinado contexto histórico.

QUINTA.- En el contexto histórico, se ha buscado la conquista de la Democracia, en la cual su conjunto de reglas no sólo se dirigen a los miembros de una colectividad, sino que además, vinculan a los hombres entre sí. Son reglas que permiten la más amplia participación de la mayoría de los ciudadanos en la resolución de conflictos.

SEXTA.- La definición de las reglas del juego o reglas procedimentales es fundamental, en tanto que a través de ellas se establece quién debe tomar las decisiones y cómo se deben tomar, es decir, bajo qué procedimientos. Por tanto, el significado de la democracia se refiere al procedimiento mediante el cual se toman las decisiones y no a cuál deba ser el contenido de éstas últimas.

SÉPTIMA.- La Supremacía Constitucional significa que la Carta Magna está por encima de todas las autoridades y de todas las leyes, por ello surge la necesidad que sea rígida y escrita. La parte que corresponde a la rigidez constitucional significa que ningún poder u órgano estatal puede modificarla. No obstante la Constitución no puede permanecer estática ante las transformaciones tecnológicas y cambios que la modernidad y la ciencia reclaman.

OCTAVA.- Podemos decir que una República Democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad emana de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona, sino la Ley, en la que hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos y en el que para su funcionamiento los individuos participan en

ocasiones directamente y en otras por medio de representantes que es lo más común en nuestra época.

NOVENA.- En realidad es necesaria la intervención ciudadana para que un Estado exprese las decisiones político, económicas, sociales y culturales fundamentales del pueblo, y no la decisión de una o un grupo de personas, que no reflejan la voluntad popular. También la fundamentación del poder político es el consenso, es decir, la libre y voluntaria aceptación por parte del individuo, ya que es una manifestación de la dignidad del ser humano.

DÉCIMA.- La voluntad de los ciudadanos es la que cuenta, en un mundo donde el espíritu cívico político de los ciudadanos respecto de su participación, implica que cada vez tengan una mejor preparación para la toma de decisiones, con todo, la Democracia moderna es una Democracia que debe de ser más directa y efectiva, ya que los ciudadanos son los verdaderos depositarios del mayor de los derechos políticos, que es el de decidir, seleccionar, remover, reformar y todo lo concerniente a las personas que los representarán y gobernarán, así como hacer respetar su Constitución.

DÉCIMO PRIMERA.- En el Referéndum encontramos un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones políticas que tomen los gobernantes para reformar o adicionar nuestra Ley Fundamental, ya que por medio de éste, el pueblo decidirá a favor o en contra, dando argumentos de legitimidad a la autoridad con respecto a la toma de las mismas: supliendo los defectos e injusticias de la Democracia representativa, procurando evitar el manoseo de la Constitución.

DÉCIMO SEGUNDA.- La figura del Referéndum, al darnos el poder de tomar decisiones en los cambios constitucionales, nos deja vivir la Democracia, sentirla y ejercerla.

DÉCIMO TERCERA.- Son varios los países que dentro de su marco legal elevan al rango constitucion al el Referéndum, en busca del consenso popular, para legitimar las decisiones políticas que sobre Leyes se efectúen: México debe hacer lo mismo para el caso de las reformas o adiciones constitucionales.

DÉCIMO CUARTA.- Existen razones en contra del Referéndum que se mencionan en un sin número de ocasiones, tales como, su elevado costo; lo poco práctico que sería en nuestro país; la falta de cultura democrática en México; las urgencias políticas y legislativas ya que el Referéndum representa lentitud; el no poseer una instrucción básica que permita una toma de decisiones adecuada; el carácter obligatorio que tiene el Referéndum, el cual no se puede evadir y por lo tanto limita la acción administrativa; en un sistema representativo como el nuestro, en el cual el electorado no tiene derecho a un Referéndum, ya que para eso tiene a los representantes que él mismo eligió, sin embargo, si se facultara de modo expreso en la Constitución el Referéndum, esto sería válido, porque vivimos en un Estado de Derecho.

DÉCIMO QUINTA.- Los países que contemplan el Referéndum en su legislación, cuentan con un gran desarrollo en materia de democracia; México debe acceder a ese desarrollo democrático adoptando esta figura y acabar con los abusos en las reformas y adiciones a nuestra Carta Magna. El cambio democrático y la inclusión del Referéndum en México, ya comenzó desde hace

tiempo, en el Distrito Federal antes y actualmente el Estado de México ya dio el paso; démoslo ahora a nivel federal, incluyámoslo en el artículo 135 Constitucional y evitemos los abusos de poder.

DÉCIMO SEXTA.- Las dificultades que presenta la reforma constitucional en nuestro país, no es de simple contenido. Pienso que para que una modificación a la Ley Fundamental pueda ser realmente legítima y se encuentre motivada, deben ser tomadas las siguientes consideraciones:

1.- Desarrollar de manera firme una corriente uniforme acerca de la naturaleza del Poder Revisor, con ello entenderemos cual es el verdadero alcance de su actuación. Ya que como he sostenido en este trabajo el órgano que realiza las reformas a la Constitución es por naturaleza un Poder Constituido, por lo que actúa dentro de la competencia que le fija la Ley Fundamental y por tanto lo limita de manera implícita.

2.- Para no dar lugar a confusiones e interpretaciones equívocas, respecto al alcance de este órgano, se debe establecer de forma clara las limitaciones a las que se encuentra sujeto.

3.- En la actualidad las constituciones Democráticas son una aspiración general, por lo que la consolidación del Estado Democrático, se encuentra dentro de la idea de que los ciudadanos puedan intervenir en la creación y renovación normativa. Pues en este sentido la reforma constitucional es un ejercicio más de la democracia. Ahora bien, para lograr tal aspiración la Constitución debe originar procedimientos que hagan posible la intervención de la voluntad popular.

4.- No puede sostenerse durante más tiempo que nuestra sociedad no posea la suficiente madurez política, para exentarla de la participación en la toma de decisiones que le atañen. Hemos sufrido como sociedad cambios esenciales que evidencian la enorme diferencia entre la sociedad mexicana de hace 89 años y la reciente, por lo que no se nos puede hacer presas de los argumentos de los Constituyentes que redactaron el artículo 135 Constitucional, para negarnos el derecho que ellos mismos nos han dado “el ser un pueblo capaz de decidir sobre el modo y forma en que queremos que sea nuestro país”.

5.- Ya no es suficiente el sistema de representación, menos cuando aquellos que se dicen representantes del pueblo que tienen el alto deber de actuar como legisladores, se han caracterizado, por satisfacer exigencias personales, anteponiendo el beneficio propio al del pueblo que votó por ellos con la finalidad de elevar su voluntad al más alto nivel. A lo anterior sumamos que las personas que integran el órgano revisor, en la mayoría de los casos han sido designados por favoritismos y compadrazgos, situación que rompe con el verdadero sentido de la representación popular.

6.- Para que una reforma constitucional no sea solamente legal, sino legítima, debe estar motivada por la obtención del mejoramiento o perfeccionamiento social, brindando las reglas con las cuales pueda satisfacerse de manera eficaz un conflicto que afecte la estabilidad del pueblo y así subsanar una necesidad pública. Lo cual sólo puede lograrse mediante la imposición de procedimientos difíciles, sino con el verdadero

consenso de todos los factores reales de poder, y no únicamente con el acuerdo negociado entre los integrantes de las cámaras.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Es necesario cambiar el texto del Artículo 135 Constitucional para que independientemente del requisito de cumplir con la aprobación de los dos tercios de los miembros presentes del Congreso de la Unión y la mayoría de las Legislaturas Estatales, se consulte además a la población mediante Referéndum, para determinar si se acepta o no una propuesta de Reforma o Adición Constitucional, la Legislación Reglamentaria respectiva deberá establecer las normas, términos y procedimientos a que deberá sujetarse.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México. 1983

AGUIRRE PEDRO, BEGNÉ ALBERTO, WOLDENBERG JOSÉ. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México. 1993.

BIDART CAMPOS, Derecho Constitucional, Editorial Lumi, Buenos Aires, 1968.

BIELSA RAFAEL, Compendio de Derecho Público, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1956.

BOBBIO NORBERTO, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1991.

BURDEAU GEORGES, La Democracia. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, España, 1960. 7ª . Edición.

BURGOA IGNACIO, El Estado, Editorial Porrúa, México, 1980

BURGOA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1982.

CARPIZO, JORGE. Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, 7ª. Edición. México, 1999.

CHEQUET, ARTURO. J.J. Rousseau. Cía. General de Ediciones, S. A. México, D. F. 1950.

CONCHA MALO MIGUEL, Concepción y Defensa en los Derechos Políticos como Derechos Humanos, Los Derechos Políticos como Derechos Humanos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM, México, D. F. 1994.

CONSTAIN ALFREDO, Elementos de Derecho, Talleres Editores del Departamento de Colombia, Colombia, 1950.

CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1985.

DAHL ROBERT A., La Democracia y sus Críticos, Ediciones Paidós, Barcelona, España, 1992.

DUGUIT LEON, Traite de Droit Constitutionnel. Citado por Jean Davin. Doctrina General del Estado, Editorial Jus, México, 1995.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1975, Vol. VI.

FAYT CARLOS S., Derecho Político, Tomo I Ediciones Depalma, 7ª. Edición Buenos Aires, Argentina, 1988

FINER HERMAN, Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Editorial Técnos, Madrid, 1964.

FIX, ZAMUDIO HÉCTOR. Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano. Cuadernos Constitucionales. México-Centroamérica 2ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México y la Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala, 1998.

FUENTES MARES JOSÉ, Biografía de una Nación. 6ª. Edición Ediciones Océano, S. A. México, D. F. 1982.

FUSTEL DE COULANGES NUMA DIONISIO, La Ciudad Antigua, Editorial Iberia, Barcelona, España, 1952.

GAMAS, TORRUCO JOSÉ, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, UNAM, 2001.

GARCÍA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Manuales de la Revista de Occidente, 1957. 4ª. Edición, Madrid, España

GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR. Teoría Política, Editorial Porrúa, México, 1980.

HAURIOU MAURICE, Principios de Derecho Público y Constitucional. Editorial Reus, Madrid, 1927.

HELD DAVID, Modelos de Democracia, Alianza Editorial, México, D. F. 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Problemas actuales del Derecho Constitucional, Editorial UNAM, México, D. F. 1994.

LUCAS VERDU PABLO, La Lucha por el Estado de Derecho, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, Italia. 1975.

MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa. Colección Sepan Cuantos. México, 1977.

MORENO COLLADO JORGE, La Democracia Social en México, Instituto de Capacitación Política, Serie Teórica Política, México, D. F. 1992.

NELSON WILLIAM N. La Justificación de la Democracia, Editorial Ariel, S. A. Barcelona, España, 1986.

PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL, Estudios en Homenaje a JORGE CARPIZO M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

RABASA, EMILIO, La Constitución y la Dictadura, Editorial Porrúa.

RABASA O. EMILIO Y CABALLERO GLORIA, Mexicano esta es tu Constitución. Editorial Porrúa, México, 1997.

ROUSSEAU JUAN JACOBO, El Contrato Social, Editorial Porrúa, S. A. Colección Sepan Cuantos Núm. 113, México, D. F. 1979.

SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 2000.

SARTORI GIOVANNI, La Democracia después del Comunismo, Alianza Editorial, Madrid, España, 1993.

SARTORI GIOVANNI, Aspectos de la Democracia

SCHMITT CARL. Teoría de la Constitución, Editorial Nacional, México. 1966.

SPOTA, ALBERTO ANTONIO. Democracia Directa y Semi Directa en Suiza. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1971.

SULLIVAN SCOTT. Excélsior, 17 de junio de 1992.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, 1808-1975. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1975.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional MEXICANO, Editorial Porrúa, S. A. México, 1998.

TOUCHARD JEAN, Historia de las Ideas Políticas, Editorial Tecnos, 5ª. Edición Madrid, España, 1988.

VASCONCELOS JOSÉ. Breve Historia de México, Edición Contemporánea, 4ª. Edición México, D. F. 1956.

ZEPPELIUS REINHOLD, Teoría General del Estado, Editorial Porrúa, S. A., 2ª. Edición, México, D. F. 1989.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 11ª. Edición, Editorial Porrúa. México, 1997.

REVISTAS

BOBBIO NORBERTO, DEMOCRACIA: DE LOS MODERNOS, DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS POSTREROS. Este País, Tendencias y Opiniones, No. 45. México, Diciembre 1994.

PERIÓDICOS

SULLIVAN SCOTT, Excélsior, 17 de Junio de 1992. 4ª. Parte, Sección "A".

INTERNET

<http://WWW.DDF.GOB.MX>.

<http://WWW.EDOMEXICO.GOB.MX>.