

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

***“RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO DE
LA CONSULTA POPULAR EN MÉXICO”***

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO
DE LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA

DIANA MARICELA QUEZADA JIMÉNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. 2009



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.

A MI PAPÁ:

COMO SIMBOLO DE MI ETERNO
AGRADECIMIENTO Y AMOR
(QUE EN DONDE QUIERA QUE
ESTES, TE SIENTAS ORGULLOSO).

A MI MAMÁ:

CON AMOR, RESPETO, Y POR EL
GRAN APOYO QUE SIEMPRE ME
HAS DADO Y A QUIEN DEBO LO
QUE SOY.

GUSTAVO:

POR TODO LO QUE SIGNIFICA EN
MI VIDA, QUIEN HA COMPARTIDO
BUENOS Y MALOS MOMENTOS
Y HA CREIDO SIEMPRE EN MI.

A MI HIJO:

CON TODO MI AMOR, POR QUE SU
PRESENCIA HA SIDO Y SERA EL
MOTIVO MAS GRANDE EN MI VIDA,
QUE ME HA IMPULSADO PARA LOGRAR
ESTA META.

A MIS HERMANOS:

PATY, MIRNA, LULÚ Y SALVADOR
CON MUCHO AMOR POR EL SIMPLE
HECHO DE ESTAR JUNTO A MI, EN
LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES Y
POR SEGUIR CONMIGO HASTA EL
FIN.

A MIS SOBRINOS:

KARLA, DIEGO, MICHELLE, ANDREA
MELISSA Y MONTSERRAT QUE BIEN
SABEN QUE LOS AMO.

AL LIC. IGNACIO NAVARRO VEGA:

GRACIAS POR AYUDARME A
REALIZAR ESTE TRABAJO.

COMO MUESTRA DE MI AGRADECIMIENTO
AL APOYO QUE ME HAN BRINDADO, ES QUE HOY
VEO LLEGAR A SU FIN UNA DE LAS METAS MAS
IMPORTANTES EN MI VIDA
GRACIAS.

**DR. FIDEL MARTÍNEZ, JAVIER HERNÁNDEZ,
MIGUEL ANGEL PINO, Y A LA MEMORIA DE UN
GRAN AMIGO RAUL BECERRIL.**

A MIS AMIGOS:

POR SER COMO SON POR LA GRAN AMISTAD
QUE ME HAN BRINDADO POR MUCHOS AÑOS
Y POR LOS GRANDES MOMENTOS QUE PASAMOS
JUNTOS.

ALBINA LOPEZ SANTOS, ALEJANDRO ANDRADE,
ANGELES LOPEZ PEÑA, DAVID REYNOSO,
ENRIQUE CORONADO, JOSE GOMEZ (CHE),
MIGUEL MANCERA, ROCIO ALVAREZ, RUBEN
RODRIGUEZ.

**A LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE
MÉXICO Y DE MANERA ESPECIAL A
LA FACULTAD DE DERECHO YA QUE
SON PARTE DE MI FORMACIÓN
PROFESIONAL.**

“REGIMEN CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO DE LA CONSULTA POPULAR EN MÉXICO”

PRÓLOGO

CAPÍTULO PRIMERO ELEMENTOS SOCIALES, POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA CONSULTA POPULAR

I.	El Interés Público.....	2
II.	El Bien Público.....	7
III.	El Orden Público.....	9
IV.	El Orden Público en el Derecho Positivo Mexicano.....	12
V.	Antecedentes Históricos Universales.....	14
	A. Grecia.....	15
	B. Roma.....	20
	C. Edad Media.....	21
	D. Renacimiento.....	23
	E. Época Moderna.....	24
	F. Independencia de Norteamérica.....	24
	G. Revolución Francesa.....	25
	H. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	27
	a) Universalidad e Imperatividad.....	27
	b) Indivisibilidad e Interdependencia.....	31
	c) La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal.....	34
	d) La Protección Convencional.....	37
	e) Órganos de Control.....	41
	f) El Sistema Interamericano de Protección.....	43
	1. El Pacto de San José de Costa Rica.....	43
	2. Aspectos Normativos.....	44
	3. Aspectos Institucionales y Procesales.....	45
	g) La Acción de la Comisión Interamericana frente a Violaciones Masivas de Derechos Humanos.....	48
	h) Texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.....	50
VI.	Antecedentes Constitucionales Mexicanos.....	54
	A. La Situación Política de Nueva España y la Legislación Española en vigor al inicio de la Independencia.....	54
	B. La Constitución de Cádiz de 1812 en la Nueva España.....	59
	C. La Constitución de Apatzingan de 1814.....	64
	D. La Constitución de 1824.....	67
	E. La Constitución de 1857.....	70
	F. La Constitución de 1917.....	73

CAPÍTULO SEGUNDO
EL ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL Y LA
CONSULTA POPULAR

VII.	Contenido y Evolución del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	77
VIII.	Consecuencias de Orden Teórico.....	80
	A. Dimensión Normativa.....	80
	B. Dimensión Axiológica.....	82
	C. Dimensión Sociológica.....	87
IX.	Consecuencias de Orden Práctico.....	89
	A. Consecuencias Favorables.....	91
	B. Consecuencias Desfavorables.....	92

CAPÍTULO TERCERO
PROYECCION DEL PLEBISCITO EN LA
CONSULTA POPULAR Y EN EL REFERENDUM

X.	Características del Plebiscito.....	94
XI.	Condiciones del Referéndum.....	101

CAPÍTULO CUARTO
REGLAMENTACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR
EMANADA DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN

XII.	La Ley de Planeación de 5 de enero de 1983, y su Aplicación Eficaz.....	108
XIII.	Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, de 12 de octubre de 1999.....	112
XIV.	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, de 23 de mayo de 2000.....	114
XV.	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	115
•	CONCLUSIONES	120
•	BIBLIOGRAFIA.....	126
•	LEGISLACIÓN.....	127

PRÓLOGO

El presente trabajo, es el resultado de la inquietud por conocer e investigar las formas operativas tanto jurídicas como políticas que permitan proporcionar soluciones concretas a los problemas relacionados con el logro de la **Consulta Popular**, como una solución a los cuestionamientos que presenta la forma de gobierno de base democrática, que el pueblo de México ha elegido para sí.

Las razones que motivaron la selección del presente tema de investigación, fueron la urgencia de satisfacer las múltiples y crecientes necesidades de la población del país y en forma específica la del Distrito Federal, así como la de elevar su calidad de vida, lo que nos indujo a indagar si la **Consulta Popular** como participación ciudadana, puede proporcionar las medidas prácticas y precisas que puedan dar solución a los mencionados problemas, desde luego con base en lo prescrito en la Constitución de la República y en las normas reglamentarias de dicha consulta pública.

De esta manera nos cuestionamos el eterno problema de qué es el hombre en su fuero interno y externo, es decir, en su conducta personal y social, en la determinación de su necesidad natural de vivir y convivir en grupos desde su célula primaria, la familia, hasta el grupo global que denominamos Estado.

Igualmente se procedió a elaborar un análisis de nuestras sociedades, encontrando que para que éstas subsistan, es necesario que ellas observen órdenes y armonías en la convivencia de sus miembros. De esta forma analizamos al Derecho como elemento rector y normativo que dá seguridad, bienestar y paz a dichos grupos sociales, finalizando con un estudio del Estado, que en última instancia organiza, ejecuta y hace cumplir las decisiones jurídico-políticas que promulga.

Mediante esta investigación resaltamos la necesaria e importante aportación que proporciona la sociología urbana. Apuntamos también la relación que debe existir entre la **Consulta Popular** y la realidad social, para obtener por su conducto un mejor desarrollo del nivel de vida de los ciudadanos, así como la solución de sus problemas ingentes.

Así mismo planteamos la conveniencia de que la ciudadanía cumpla con su obligación de esforzarse para vincular la sociología con el Derecho, con la Economía, y con otras ciencias sociales afines con su ser y actuar político, para lograr resultados óptimos de la consulta pública. Por otra parte, se puso especial atención en señalar que la eficacia de dicha figura política se logrará acatando, por parte de los ciudadanos y del Estado, las normas jurídicas correspondientes, además de llevar a cabo en forma conjunta las técnicas adecuadas para su buen funcionamiento.

En el presente trabajo se realizó un panorama histórico de la participación ciudadana en la política social del Estado con el objeto de investigar sus antecedentes, así como el ejercicio del Poder de respectivos gobiernos, indicando los nombres y las diversas formas en las que, a través de los tiempos, el pueblo ha intervenido en forma directa y activa en las decisiones políticas de sus países.

Para terminar este espacio introductorio, cabe mencionar que en nuestro estudio, en todo momento se tuvo en cuenta como elemento rector del mismo, a la democracia, en razón de que sin la práctica de esa forma de gobierno, no podría darse nunca la consulta pública o popular, como se entiende y se lleva a cabo en la práctica política de nuestro país.

CAPITULO PRIMERO
ELEMENTOS SOCIALES, POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
DE LA CONSULTA POPULAR

El principio genérico de la Consulta Popular, se encuentra contenida en el párrafo tercero del artículo 26 de la Constitución General de la República, cuyo texto dispone:

“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. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”

Principiaremos por definir lo que significa el concepto “*popular*”, primero como término genérico y después, en su sentido específico en nuestra Constitución.

Concepto genérico: “*Popular*”, proviene del vocablo latino “*popularis*”: Pertenciente o relativo al pueblo.- Del pueblo o de la plebe. Que es grato y aceptado por el pueblo.¹

Observamos que el concepto genérico “*popular*”, parte del supuesto relativo a las clases populares, que en forma general se enfocan en el sector más raquíctico en

¹ Diccionario Enciclopédico Abreviado, Espasa Calpe, S. A., Tomo VI, Madrid, 1977, Pg. 701.

el desempeño de la producción económica, la de escasos recursos económicos, es decir la de bajo nivel de vida.

Término específico: el empleo del término “*popular*” en el párrafo tercero del artículo 26 Constitucional supone un significado más amplio, que incluye a todos los sectores sociales, no sólo los menos favorecidos, pues de otra manera no se cumpliría con el requisito fundamental de proceder o de partir de una consulta democrática.

Como puede observarse, a través de este ordenamiento constitucional se establece la facultad gubernamental del ejecutivo de crear consultas populares permanentes entre los diversos grupos sociales, atendiendo la opinión de las organizaciones civiles y políticas, así como de particulares, a fin de canalizar y atender sus demandas y procurar que las soluciones de los problemas nacionales fundamentales, emanen del consenso de las grandes mayorías.

ELEMENTOS POLITICOS OBJETIVOS DE LA CONSULTA POPULAR

I. EL INTERES PUBLICO

¿Qué comprendemos con el concepto interés?

Por interés, se entiende la demanda o deseo que los seres humanos tratan de satisfacer, bien individualmente, bien a través de grupos y asociaciones, o bien en las relaciones con sus semejantes,

Interés público entonces, es el conjunto de pretensiones relacionadas con los deseos o las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad, y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

De ello se deduce, que los conflictos de intereses y las soluciones que se den a éstos, dependen de cuales sean las situaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, en que tales circunstancias se presentan, estas se originan de las necesidades y deseos que los gobernados requieran. Dependen de la mayor o menor abundancia de los medios naturales o técnicos que se cuenten para la satisfacción de esos deseos o necesidades. Dependen también de las creencias o convicciones sociales y políticas sobre los valores de la comunidad, lo justo, lo honesto, lo equitativo, entre otros. Dependen también de la intensidad mayor de aspiraciones colectivas que surgen en el ánimo de las gentes. Dependen de la respectiva influencia que sobre la vida nacional ejerzan los varios estratos o clases sociales. En suma, las pautas que se establezcan para la resolución de los conflictos de intereses que se supeditan y condicionan a una muy variada multitud de factores sociales y circunstanciales, entre los cuales hay factores de la naturaleza, factores económicos, factores de dinamismo colectivo y factores políticos.

Respecto a las circunstancias de nuestro país, en el momento en que esto se escribe, son de carácter interno y externo, o internacional; de las cuales distinguimos especialmente, las suscitadas por los problemas que nacen de nuestras realidades histórico-sociales, de tal forma que las que actualmente vivimos, son la consecuencia de nuestras actitudes de una década a la fecha. Circunstancias de nuestras actitudes de una década a la fecha. Que consistieron en la presencia de fuerzas dinámicas propulsoras de cambios sociales, económicos, políticos y jurídicos. En principio se presentaron como problemas estructurales económicos por desequilibrios del aparato productivo y distributivo, por insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, que dieron por resultado una situación inflacionaria, alimentada por el desproporcionado déficit público, así como por el aumento explosivo del circulante, carencia en el sector público de ahorro propio para financiar sus inversiones, así como una magnitud desmesurada de las deudas externa pública y privada. Por otra parte, las reservas de divisas

internacionales eran prácticamente nulas, la captación de divisas y de moneda nacional a través del sistema financiero se desplomaron, presentándose un aumento de desempleo. En suma, la independencia monetaria se encontró en crisis. De aquí las urgentes reformas de que fueron objeto los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución General de la República.

Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el Derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales, dichas pretensiones constituyen el interés privado, mismas que tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo, se encuentran aquellas que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de la colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "*Interés Público*". La protección otorgada a este último, tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados. En efecto, el Interés Público es protegido por el Estado, no sólo mediante disposiciones legislativas, sino a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas.

El Maestro Don Ignacio Burgoa, identificó el "*Interés Público*" con el "*Interés Social*", al afirmar que el interés social puede manifestarse en un interés público, en un interés general o mayoritario o en un interés público, en un interés general o mayoritario o en un interés común, que puede subsumirse dentro de los diferentes niveles demográficos que hemos señalado.

Respecto al citado interés social, el Diccionario Jurídico Mexicano expresa que: “... Apriorísticamente podemos señalar las siguientes hipótesis en que opera dicho interés:

- a) Hay interés social cuando a través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas que hemos indicado.
- b) También opera el interés cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.
- c) Igualmente, habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos...”²

Cabe de una vez reproducir el contenido integral de la reforma constitucional del Artículo 26 citado, para comprender su elemento de objetividad como lo es el interés público, que nos servirá, también como presupuesto para los otros elementos objetivos, el Bien Público y el Orden Público.

Artículo 26 “A”: “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”.

² Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987, Pg. 1779.

El Tercer Párrafo ya fue transcrito.

El Cuarto Párrafo establece:

“En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley”:

El Quinto Párrafo dispone:

B.- “El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo, serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.³

Bien, como ya expusimos, la reforma económica de que fue objeto la Constitución General de la República, en febrero de 1983, lo fue con el objeto de fortalecer la estructura jurídica del sistema económico nacional y establecer las bases fundamentales de la Rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo. En esta materia es en donde se observa concretamente el interés público contenido en el artículo 26 que se viene comentando, porque se insiste en que se pretende conseguir la independencia, en la democratización política, social y cultural de la nación. Es por eso que, al llamarse democrática a la planeación, se quiere subrayar la tan necesaria como natural participación de todos los diversos sectores sociales.

II. EL BIEN PUBLICO

El Bien Público (que para los fines del presente trabajo lo identificamos con el Bien Común, es una especie del bien en general, un criterio racional de la conducta que se refiere en primer término a la sociedad como entidad “relacional”, como unidad de un todo ordenado que responde a lo que podríamos llamar la dimensión social de la naturaleza humana). El Bien Común Público, consiste esencialmente en la creación estable y garantizada de condiciones comunes, tanto de orden material como de orden espiritual, que sean las más favorables, de acuerdo con las circunstancias, para la realización del bien común propio de cada uno de los individuos y de los grupos sociales que integran el Estado.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S. A. de C. V., 52ª edición, México, 2009, pp. 46

En el concepto de bien común, se articulan dos ideas:

La de bien, como implicación de elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. La de común o público que implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para los otros y para la comunidad global. Es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad y por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y consenso.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior y en atención a las Reformas Constitucionales de febrero de 1983, a que hacemos referencia, se desprende de las mismas que contienen los factores que integran el concepto de bien público, concretamente con la participación social de todos los sectores que la integran, todo ello a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en que se enmarca la Rectoría de Estado, ya que los objetivos que se persiguen con el Plan Nacional de Desarrollo son entre otras, la de conservar y fortalecer las instituciones democráticas. En la que podemos señalar como avances,, la reforma electoral, los cambios en los sistemas judiciales, el esfuerzo por moralizar a los sectores de vigilancia (la policía), preservar la seguridad pública con la participación vecinal, los órganos de colaboración vecinal y ciudadana a que se refieren los artículos del 51 al 54 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Vencer la crisis económica y social. Cuyos esfuerzos fueron limitados por acontecimientos imprevistos, como el terremoto de 1985 y como el problema de la caída mundial de los precios de los hidrocarburos en los mercados mundiales.

La constante lucha por recuperar la capacidad de crecimiento nacional.

El cambio estructural, en donde se destacan los mecanismos idóneos del ajuste de la economía para la competencia mundial.

Nuestro país esta a un paso de la formulación del Acuerdo Tripartita del Tratado del Libre Comercio, con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Así como la participación de México, en el concierto de los países integrantes de la Cuenca del Pacífico, y los países iberoamericanos, entre otros tratados.

La participación social para la planeación ya mencionada está concebida como el mecanismo a través del cual diferentes sectores sociales determinen objetivos, tareas o actividades comunes y vigilen su cumplimiento en forma permanente.

Uno de los objetivos de la participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es definir e instalar ágiles e idóneas fórmulas de concertación. Una de ellas es la participación social a través de los foros de Consulta Popular, en donde se expresan las opiniones, proposiciones y demandas en torno a la problemática económica y social del país.

III. EL ORDEN PUBLICO

En sentido general orden público designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía. En un sentido técnico de dogmática jurídica, con orden público se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas por simple voluntad de los individuos, por no estar bajo el imperio de la autonomía de la voluntad privada, ni por la aplicación de derecho extranjero.

Como realidad estimable el orden público es una forma de vida, un status social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica, en función de su tradición histórica, convicciones éticas más arraigadas, sus costumbres, hábitos y convencionalismos más generalizados, sus necesidades y exigencias más sentidas.

Si se analiza en profundidad el sentido de expresiones tales como interés público, interés general, bien público o bienestar general que la doctrina y la jurisprudencia utilizan para individualizar a los fines perseguidos por las denominadas leyes de orden público, se infiere que estas últimas son consideradas como fines orientados a constituir una situación de ordenación social tal, que repetimos no pueda ser alterada por la voluntad unilateral o bilateral de los individuos ni por la eventual aplicación de leyes extranjeras. Aquí se comprende tanto a las normas de derecho público como aquellas de derecho privado que regulan situaciones esenciales de la vida social y que, por ello, resultan inderogables tanto por los particulares como por los órganos encargados de aplicarlas. Esto lo veremos más adelante, cuando se analice en particular las normas jurídicas en nuestro derecho, relativas al orden público.

Los antecedentes del concepto de orden público se remontan así derecho romano. La doctrina clásica hallase sintetizada en la conocida sentencia del gran jurisconsulto Domitius Ulpiano: "Público ius est quod ad statum rei romanae spectat; Privatum quod ad singulorum utilitatem". Derecho Público es el que se refiere a la conservación de la cosa romana; Privado el que concierne a la utilidad de los particulares.⁴

Expresa el profesor Guillermo Floris Margadant, que: "...la delimitación de los dos conceptos no es tan fácil como sugiere esta sentencia; entre otras causas, por el hecho de que varias instituciones ligadas a la utilitas singulorum (como la libertad individual, la seguridad de los derechos privados entre otras), son de esencial

⁴ Margadant F. Guillermo, Derecho Romano, Editorial Esfinge, S. A., México, D. F., 1960, Pg. 102.

importancia para la comunidad misma". Y prosigue "...en el derecho típicamente privado abundan normas de orden público (por ejemplo en el derecho de familia), con lo que surgen en el seno del *ius privatum* una serie de figuras que quedan fuera del alcance de la contratación privada y que por tanto, se parece al *ius publicum*.⁵

Por su parte el jurista alemán Rudolf Sohm, expone: "Existen dos clases de derecho: Público y Privado. Dícese público lo que beneficia a la comunidad. El derecho público rige los poderes que se hallan directamente al servicio de todos, es decir del pueblo. En cambio, los derechos privados, los tiene el interesado para si antes que nadie; háyanse al servicio de su poder, de su voluntad. Parece, a primera vista, como si los derechos privados no existiesen para la colectividad, sino exclusivamente para el individuo. Más precisamente son estos derechos privados, egoístas, donde radica la mayor fuerza del Bien Común. Las relaciones jurídicas individuales sirven indirectamente a la colectividad. Frente al Derecho Privado (derecho patrimonial, familiar, entre otros) se alza el Derecho Público (administrativo, constitucional, laboral y otros más), base de poderes públicos constituidos en interés de todos y puestos al servicio inmediato de la colectividad, de donde emanan atributos de imperio y soberanía".⁶

Del mismo modo que la antigua Roma institucionalizó el Derecho Privado, el mundo contemporáneo se halla en trance de institucionalizar el Derecho Público.

El Código Civil francés fue la primera legislación positiva del mundo, después de la romana, que incluyó en su texto disposiciones relativas al orden público, como limitación de los intereses individuales. El Código Napoleón en su artículo 6º prescribía que no se podía derogar por convenciones particulares las leyes que interesaban al orden público y a las buenas costumbres.

⁵ Margadant, Op. Cit. Pg. 102

⁶ Sohm Rodolfo, "Instituciones de Derecho Privado Romano", Editora Nacional, México, 1975, Pg. 11

No obstante eso, es necesario reconocer que el origen de la expresión orden público en el derecho positivo contemporáneo pertenece al derecho constitucional; esta expresión se halla incluida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Efectivamente, en el artículo 10 de esa Declaración de 1789 está redactado en los siguientes términos: “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún las religiosas, con tal que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley”.

Dada la uniforme acepción constitucional de la expresión que nos ocupa, podría afirmarse que en esta materia el orden público es una línea de demarcación que limita los actos privados de los hombres; y así se le considera, en términos generales, en el derecho constitucional, administrativo y penal.

IV. EL ORDEN PUBLICO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

En nuestro sistema jurídico, sus ordenamientos genéricamente son de orden público, principalmente los de aplicación federal.

Veamos algunos artículos vigentes en que aparece el orden público.

En su artículo 6º la Constitución General de la República se expresa:

Artículo 6º.- “La manifestación de la idea no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, **o perturbe el orden público**; el derecho a la información será garantizado por el Estado”⁷

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S. A. de C. V.; 52ª edición, México, 2009, p. 20

Ley de Amparo:

Artículo 124: “Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I.-.....

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.⁸

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 1º.- “Las disposiciones de este Código son de Orden Público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.”⁹

Ley Federal del Trabajo:

Artículo 5º.- “Las disposiciones de esta Ley son de orden público,...”¹⁰

Código Civil para el Distrito Federal:

Artículo 1830.- “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.

Artículo 1831.- “El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan, tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres”.¹¹

⁸ Legislación de Amparo; Editorial Sista, S. A. de C. V.; 21ª edición, México, 2009; pág. 64.

⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Diario Oficial de la Federación del 4 de enero del 2008; Cuarta Sección, página1.

¹⁰ Ley Federal del Trabajo,

¹¹ Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Sista, S. A. de C. V., 23ª edición, México, 2009, página 165.

Dentro de las importantes reflexiones que hace el Doctor Ignacio Burgoa, respecto al orden público, recogemos la siguiente: “El orden público es prima facie, una especie de orden social genérico. Este, según lo hemos indicado, se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos, que garantice su coexistencia y respeto recíprocos. Cuando dicho orden social se procura por el derecho, sea público o privado o social, aquel se convierte en el objetivo último perseguido por éste; en otras palabras, el orden jurídico como sistema normativo, es el medio idóneo e imprescindible, dentro de una sociedad o Estado organizados jurídicamente, para lograr el orden social, llamado también estatal desde el punto de vista político-formal”.¹²

Respecto al orden público, desde el punto de vista del artículo 26 Constitucional, objeto del presente trabajo, diremos que su contenido implica justamente, que sobre el desarrollo nacional a que hace referencia, debe conseguirse por medio de una planeación de forma democrática, es decir de un Sistema de Planeación Democrática, que no contradiga, sino afirme, los fines sociales, económicos, jurídicos, culturales y políticos que para preservar el orden público ha establecido la Constitución General de la República.

V. ANTECEDENTES HISTORICOS UNIVERSALES

Es de todos conocido, que las condiciones generales en que se desarrollaron las primeras civilizaciones (Egipto, Mesopotamia y los Imperios Orientales), no fueron campo propicio para el desarrollo de sistemas políticos que permitieran a esos pueblos su libertad de ser o de expresión. Sus circunstancias políticas aunque válidas en alguna forma, fueron generalmente encuadradas o limitadas por la

¹² Burgoa O. Ignacio, Op. Cit. Pg. 325

religión. La familia, el Estado, la organización comercial y agrícola, formaron un conjunto sin diferenciación. Como consecuencia de esto no se distingue el pensamiento político de la religión, la moral, la filosofía, o la economía entre otras. La influencia dominante fue religiosa, y las ideas que prevalecieron fueron creadas, sostenidas y destruidas por el núcleo sacerdotal. Por eso la inquietud, el descontento, la opinión individual, que han desempeñado un papel considerable en el progreso de los tiempos modernos, tuvieron escasa o nula influencia en estos pueblos.

Se ha expuesto con anterioridad, que para que se le otorgue al gobernado la figura jurídico-política de la libertad de expresión, como la del voto popular, se necesita una buena dosis adecuada de libertad y por otra parte que se encuentre debidamente avalada por una estructura política que se ha denominado Estado de derecho, en otras palabras en un régimen de carácter democrático, único que otorga al ciudadano una intervención directa o indirecta de autogobierno.

A. Grecia

Es en el pensamiento político de la antigua Grecia, en el que se abarca como sistema un conjunto de principios universales relativos a la vida social, determinado por las instituciones bajo las cuales tuvo lugar su desarrollo. La polis, o ciudad-estado, representa el fundamento del pensamiento político en Grecia.

Es en el siglo V a. C, de la antigua Grecia en donde se dan casi todas las formas políticas de gobierno, pero es el de la democracia la que nos interesa para los efectos del tema que nos ocupa. Su etimología proviene del griego demos = pueblo, y kratos = fuerza, poder, autoridad.

La democracia es la doctrina política, según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, propugna el concepto de la soberanía popular, es decir el derecho del pueblo todo a gobernarse por sí mismo, con finalidades que

representan el interés de todo gobernado. Principio que siglos después fue concretizado en la frase célebre contenida en la última parte de la oración pronunciada por Abraham Lincoln en el homenaje a la batalla de Gettysburg, y que expresa una de las más simples y perfectas definiciones de la democracia, como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La democracia es un régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.

En su acepción moderna y generalizada, la democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y en nombre de la misma elige a sus gobernantes.

Desde luego éste no es el espacio apropiado, ni se tiene la suficiente capacidad, para hacer un estudio más o menos acabado de este sistema político, siempre tan apasionante y controvertido como lo es el de la democracia, estimamos que con lo que se ha apuntado, es conveniente para la comprensión del tema que nos motiva, el cuestionamiento público, por otra parte más adelante iremos haciendo referencia de algunos de los elementos esenciales que conforman el régimen de gobierno democrático.

Es conveniente recurrir a la historia para tratar de encontrar algunas figuras de carácter político, que como antecedentes, correspondan en menor o mayor medida a la actual consulta pública, o simplemente aquellas determinadas facultades otorgadas en diferentes culturas dentro de su evolución histórica en la intervención de los ciudadanos en su autogobierno.

La tradición homérica se refiere a la existencia de una monarquía patriarcal, pero encontramos en la *Ilíada* un pasaje en que se habla de una asamblea del pueblo, o del ejército mejor dicho, pero que no deja de ser en buena parte, algo semejante a una tribuna pública:

“Así Odiseo, obrando como supremo, jefe, se imponía al ejército; y ellos se apresuraban a volver de las tiendas y naves a la Asamblea, con gran vocerío, como cuando el oleaje del estruendoso mar brama en la anchurosa playa y el pronto resuena.

Todos se sentaron y permanecieron quietos en su sitio, a excepción de Tersites, que, sin poner freno a la lengua, alborotaba. Ese sabía muchas palabras groseras para disputar temerariamente, no de un modo decoroso, con los reyes; y lo que a él le pareciera, hacerlo ridículo para los argivos. Fue el hombre más feo que llegó a Troya, pues era bizco y cojo de un pie; sus hombros concurvados se contraían sobre el pecho, y tenía la cabeza puntiaguda y cubierta por rala cabellera. Aborrecíanle de un modo especial Aquiles y Odiseo, a quienes zahería; y entonces, dando estridentes voces, insultaba al divino Agamemnon. Y por más que los aqueos se indignaban e irritaban mucho contra él seguía increpándole a voz en grito:

“¡Atrida! ¿De qué te quejas o de qué careces? Tus tiendas están repletas de bronce y tienes muchas y escogidas mujeres que los aqueos te ofrecemos antes que nadie cuando tomamos alguna Ciudad. ¿Necesitas, acaso, el oro que un troyano te traiga de Ilion para redimir al hijo que yo u otro aqueo haya hecho prisionero? ¿O, por ventura, una joven con quien goces del amor y que tú solo poseas? No es justo que, siendo el jefe, ocasionas tantos males a los aqueos. ¡Oh cobardes, hombres sin dignidad, aqueas más bien que aqueos! Volvamos en las naves a la patria y dejémosle aquí, en Troya, para que devore el botín y sepa si le sirve o no nuestra ayuda; ya que ha ofendido a Aquiles, varón muy superior, arrebatándole la recompensa que todavía retiene. Poca cólera siente Aquiles en su pecho y es grande su indolencia, si no fuera así, Atrida, éste sería tu último viaje”.

Tales palabras dijo Tersites, zahiriendo a Agamemnon, pastor de hombres. El divino Odiseo se detuvo a su lado; mirándole con torva faz, le increpó duramente:

¡Tersites parlero! Aunque seas orador facundo, calla y no quieras disputar con los reyes. No creo que haya un hombre peor que tú entre cuantos hemos venido a Ilion con los Atridas. Por tanto, no tomes en boca a los reyes, ni los injuries, ni pienses en el regreso. No sabemos aún con certeza cómo esto acabará y si la vuelta de los aqueos será feliz o desgraciada. Más tú demuestras al Atrida Agamemnon porque los héroes donaos le dan muchas cosas; por esto le zahieres. Lo que voy a decir se cumplirá: Si vuelvo a encontrarte delirando como ahora, que Odiseo no conserve la cabeza sobre los hombros ni sea llamado padre de Telémano si, echándote mano, no te despojo del vestido (el manto y la túnica que cubren tus vergüenzas) y no te envío lloroso de la asamblea a las veleras naves después de castigarte con afrentosos azotes”.

Tal dijo, y con el cetro dióle un golpe en la espalda y los hombros. Tersites se encorvó, mientras una gruesa lágrima caía de sus ojos y un cruento cardenal aparecía en su espalda por bajo del áureo cetro. Sentóse, turbado y dolorido; miró a todos con aire simple, y se enjugó las lagrimas. Ellos, aunque afligidos, rieron con gusto y no faltó quien dijera a su vecino:

“¡Oh dioses! Muchas cosas buenas hizo Odiseo, ya dando consejos saludables, ya preparando la guerra; pero esto es lo mejor que ha realizado entre los argivos: hacer callar al insolente charlatán, cuyo ánimo osado no le impulsará en lo sucesivo a zaherir con injuriosas palabras a los reyes”.

De tal modo hablaba la multitud. Levantose Odiseo, asolador de ciudades, con el cetro en la mano (atenea, la de los ojos claros, que, transfigurada en heraldo, junto a él estaba, impuso silencio para que todos los aqueos, desde los primeros hasta los últimos oyeran el discurso y meditaran los consejos).¹³

¹³ Homero, Ilíada y Odisea, Editorial Jus, S. A., México, 1960, Pg. 16

En este hermoso pasaje, apreciamos que el ejército argivo deliberó en una forma de consulta pública (participación general e individual) para decidir si se continuaba la guerra o se optaba por regresar a sus respectivas ciudades de origen, claro en una forma muy primitiva y con una dirección a cargo de los principales jefes (Basiléuteros), pero no deja de ser una verdadera consulta de lo que se iba a decidir, en una forma de plebiscito.

La experiencia política griega se analiza como un hecho esencial en la historia del pensamiento político, si bien la democracia ateniense sufrió varias crisis y adoptó formas diversas. Pericles estimaba que el único fin de la polis era el de asegurar al ciudadano la libertad, la justicia y el completo desarrollo de su personalidad. La soberanía pertenecía a los ciudadanos en su conjunto, el demos es el primero, el principal, pero tenía que respetar la ley (nomos), ésta era la que aseguraba la democracia y hacía libres e iguales a los ciudadanos politai.

En Atenas, su polis era democrática, (democracia directa) en que la ley era la misma para todos lo que se denominó la isonomía en que el ciudadano intervenía en los debates públicos la llamada isegoría, en la ekklesia la asamblea, y participaba en la dirección de la ciudad (isocracia) y en el areópago. Es en el llamado Siglo de Oro de Pericles, en que la democracia ateniense alcanza sus manifestaciones más logradas. Hay que hacer, sin embargo, una salvedad a la democracia ateniense; no todo el pueblo participaba en el ejercicio de sus funciones políticas, lo que estaba reservado solamente a los ciudadanos de Atenas, los nacidos en la ciudad.

En Esparta existía la apela, la asamblea del pueblo, que se reunía todos los meses en la luna nueva, cuyas decisiones se resolvían por el procedimiento de aclamación, lo que Aristóteles calificaba de pueril.

B. Roma

En la época de la República (509-27 a. de C.), su organización progresiva y su evolución continua, crearon los comicios, forma de agrupación del pueblo, de acuerdo con la división de los ciudadanos en curias, centurias y tribus, de tal suerte que los comicios podían ser comicios curiados (institución de la época de la monarquía, que posteriormente quedó anticuada); comicios centuriados, que decidían sobre la guerra y la paz y las sentencias de muerte de ciudadanos romanos, también elegían a los magistrados superiores; y por último los comicios tribales, que hasta el 287 a. de C., eran reuniones exclusivas de plebeyos, elegían a los magistrados inferiores, teniendo también la facultad de legislar.

Cabe recordar la llamada *secessio plebis in Monte Sacrum*, decisión absoluta del pueblo de emigrar al Monte Sagrado, que se puede considerar como la primera huelga general de la historia (decisión unánime). Y como consecuencia de estos sucesos se creó el tribunado del pueblo, los tribuna plebis.

El concepto de Ley natural, que se funda en el orden divino que rige el universo, y el *ius honorarium* o *ius gentium*, fundado en la recta razón y la naturaleza social del hombre, hacen también un aporte sustancial al desarrollo de las ideas afines al esquema democrático, a la intervención directa del ciudadano (*civis*), en las disposiciones gubernamentales.

Las luchas entre el patriciado los *optimates* (casta aristocrática) y la plebe (*plebis*, sector popular), se reflejan en los diferentes grados de autoridad, que alternativamente se fue confiriendo al senado (*patricio*) y a los comicios (*comitia plebis*) o plebiscitos, en los cuales se reúne el pueblo, agrupado para otorgar su consentimiento o negativa en forma general, a las medidas tomadas por el gobierno y que propone el magistrado a los tribunos de la plebe (*tribuno plebis*). Estas luchas que se inician en la monarquía romana, adquieren su mayor intensidad en la república y desaparecen en el imperio, son un presagio de la larga

batalla mediante la cual, en los tiempos modernos, la clase popular irá despojando a la aristocracia de la sangre, de sus tradicionales privilegios.

En nuestra actualidad se trata de lograr un real y auténtico autogobierno con base democrática. En la fecha que esto se escribe, observamos el derrumbamiento del bloque comunista, y el ansia de esos países en conquistar su auténtica y total libertad.

C. Edad Media

El cristianismo viene a inyectar una nueva concepción de libertad y crea un edificio basado en una ética de igualdad de los hombres ante Dios, ideas que se cristalizan en un amor al prójimo y los sentimientos de bondad y caridad, este nuevo enfoque contribuye indirectamente al desarrollo de una filosofía democrática.

Pero este cristianismo primitivo, que pudo crear y hacer realidad una idea democratizante definitiva, quedó marginada por los intereses del poder temporal de los señores feudales, y se pierde el contacto directo, al convertirse el pueblo en siervo del propietario de la gleba, porque la tierra donde trabajan no es suya, sufren y se encuentran en la ignominia al ser arraigados de por vida los siervos, que también son seres humanos e hijos de Dios.

Los padres de la Iglesia, en la patrística, el principal de ellos San Agustín y posteriormente Santo Tomás de Aquino en la escolástica, aplicarán sus respectivos genios tanto a coordinar los postulados del racionalismo griego como el dogma de bondad del cristianismo, así como buscar fórmulas de relación entre el poder divino y el poder temporal. En la Civitas Dei del primero, y la Summa Theológica y Summa contra Gentiles, del segundo.

No es concebible como en medio de un ordenamiento dogmático cuya suprema dirección corresponde a Dios, quedare al margen una teoría o práctica política alguna, y desde luego una de carácter democrático, en la que se pretendiera dar al hombre y a su razón un arbitrio final sobre los destinos de la colectividad.

Con la formación de los gremios o corporaciones, se practicaron formas incipientes de democracia, ya que los puestos de maestro, oficial y aprendiz, estaban al alcance de aquel que con dedicación y esfuerzo pudiera llegar.

No obstante lo anterior, en la Edad Media se dieron algunas figuras rudimentarias de plebiscitos, como: La Assise: Palabra francesa que ha dado origen a la alemana assisen y a la inglesa assize, en español no existe ninguna semejante, pero podría traducirse como asentada, con la idea de reunión o cosa establecida. Era así como en el primitivo sistema feudal anglonormando, se le llamaban assise, a la asamblea de los vasallos bajo la presidencia de su señor feudal, donde se les daba una relativa participación, así como a las resoluciones tomadas por ella.¹⁴

La aclamación: Constituía una forma de elegir a una persona o aprobar una disposición manifestando con gritos y aplausos el consentimiento unánime.¹⁵ No confundir esta reunión con la acclamatio romana que era una de las formas de elogio que se le tributaba a un vencedor.

El ding: Palabra alemana que significa, aproximadamente, reunión deliberante. Entre los germanos se llamaban así, tanto a la asamblea del pueblo, como a la asamblea del pueblo, como a la asamblea judicial, que se reunían para resolver todas las cuestiones de la vida pública. Posteriormente esta Asamblea se reservó, cada vez más, para la simple asamblea judicial. Todos los hombres libres tenían el deber de participar en la asamblea. Carlo Magno, redujo esta obligación, sólo era obligatorio asistir a la asamblea legítima, que se reunía tres veces al año. A la

¹⁴ Diccionarios Rioduero, Historia Universal I, Ediciones Rioduero, de Edica, S. A., Madrid 1979, Pg. 8.

¹⁵ Op. Cit. Pg. 115

asamblea impuesta (La convocada en caso de necesidad), sólo tenían obligación de asistir los jefes de grupo. La violación de la paz de la Asamblea, que debía mantenerse mientras durara ésta, se castigaba con rigurosa severidad.¹⁶

El Tribunal del Pueblo o Tribunal Popular: En el antiguo Imperio Alemán, el Tribunal Popular era aquel, en que el pueblo administraba justicia, a diferencia del Tribunal del Rey, en el que éste era el único juez con competencia ilimitada.

En las postrimerías de la Edad Media, encontramos el hecho único, en el que se obligó al rey de Inglaterra, llamado Juan sin Tierra, a firmar la Carta Magna, su nombre latino es Magna Carta Libertatum (Gran Carta de las Libertades). Primera forma de constitución Política de que se tiene noticia, después del mundo gregolatino. Otorgada el 15 de junio de 1215. Declara la independencia de la iglesia, acuerda a los ingleses libres todas las libertades, debilitando por primera vez el nudo metafísico laboriosamente atado durante la Edad Media entre el poder divino y el temporal. Limita las facultades del soberano para crear impuestos o exigir servicios militares, prohíbe el arresto de los hombres libres sin justa causa. Restringe en forma considerable los derechos feudales. Lo que constituye un paso trascendental en la historia de la democracia.

D. Renacimiento

A partir del Renacimiento hasta el siglo XVIII, la historia de la democracia se confunde con la del liberalismo, este último revalidador de la razón, de la libertad y la dignidad del ser humano, fue por excelencia el encargado de sentar las bases filosófico-políticas de lo que sería la democracia moderna.

En este largo recorrido, recordemos algunos pensadores que fueron antecedentes de la democracia moderna, entre otros a: Marsilio de Padua y su obra Defensor Pacis, Jean Bodin o Juan Bodino y su De República Libri Sex, y Juan Altusio.

¹⁶ Op. Cit. Pg. 341

E. Época Moderna

Cimientos de valor definitivo para el edificio de la democracia moderna contribuyeron en esta tarea entre otros, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, en virtud de la concreción que dieron al concepto del Contrato Social. Pero sobre todo en Rousseau, el gran teórico de la democracia moderna, el ideal republicano y el democrático coinciden perfectamente, en El Contrato Social, confluyen hasta fundirse la doctrina clásica de la soberanía popular, a quien compete, mediante la formación de una voluntad general e inalienable, indivisible e infalible, la facultad de elaborar las leyes, y el ideal no menos clásico, pero renovado, de la doctrina contractualista del Estado, basado en el consenso y en la participación de todos en el gobierno del Estado, que él lo construye como una democracia, pero prefiere llamarlo, siguiendo la doctrina más moderna de las formas de gobierno, república.

Por otra parte los enciclopedistas franceses, uno de los cuales lo fue el propio Rousseau, formaron la plataforma ideológica que sirvió de base de sustentación para la Revolución Francesa y la norteamericana, así como para las luchas de independencia de la América Latina. No cabe duda que el Siglo XIX fue fecundo en fenómenos político-sociales.

F. Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica

Efectivamente, los Estados Unidos de Norteamérica proclamaron su constitución y el Estatuto de Derechos del Hombre, los cuales quedaron enunciados en el párrafo segundo de la Declaración de Independencia: “Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están el derecho a la Vida, a la Libertad y a la consecución de la Felicidad...”¹⁷

¹⁷ Degler Carl N., Historia de los Estados Unidos, Editorial Limusa, México, 1981, Pg. 650.

G. Revolución Francesa y los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Francia por su parte lanzó al mundo los conceptos concretizados de los Derechos del Hombre, y el lema de libertad, igualdad y fraternidad. En la revolución francesa, se establece la famosa Asamblea Popular en el año de 1789. Que se transforma en la Convención Nacional y en la época del Terror en el Comité de Salvación Pública. El Comité de Seguridad Pública y por último en el Tribunal Revolucionario de Paris, no olvidemos que para Saint-Just y Robespierre, la nueva democracia barrería en forma definitiva al despotismo, es decir el reino del terror será, el reino de la virtud. Si el motor del gobierno popular en la paz es la virtud (dice Robespierre, en sus célebres palabras pronunciadas en el discurso sobre los principios de la moral política) el motor del gobierno popular en la revolución es al mismo tiempo la virtud y el terror, la virtud sin la cual el terror es funesto, el terror sin el cual la virtud es impotente.

Ahora bien, para las ideas que estamos exponiendo, debemos mencionar que al aprobarse la Declaración de los Derechos del Hombre, se anunció la muerte del antiguo régimen. De esta forma dice el profesor Mario G. Lozano, que: “Sobre este punto nunca será demasiado subrayado, el estudio de la historia nos ha habituado a considerar la declaración como el punto de partida de una evolución futura, que culminará con el paso de los derechos individuales a los sociales, mientras que para la Asamblea Nacional era la determinación de un confín: la revolución podía llegar hasta ahí y no más allá. El artículo 2 de la declaración, que precede a la Constitución de 1791, indica los fundamentos del Estado burgués: “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. Posteriormente el breve dominio de la burguesía comercial girondina acabó en 1792, como la Comuna de París y con la

convocatoria de la Convención Nacional, de la que nacerá la Constitución de Francia y de Europa se inicia”.¹⁸

Las heroicas guerras libertarias de América Latina, en los siglos XVIII y XIX y el laborioso proceso con que desde entonces hasta hoy, nuestros pueblos han buscado la confirmación de sus derechos y el ejercicio de su soberanía. Con esto se viene a complementar el cuadro histórico de la democracia.

La democracia no puede limitarse a la contemplación estática de sus altas concepciones ético-político-jurídicas, sino que en respuesta a una demanda perentoria, tiene que ahondar hasta lo más profundo de todos y cada uno de los problemas sociales, fundamentalmente en nuestra época actual del imperio económico. Este es uno de los sentidos que, en los últimos tiempos se da a la democracia social.

Existe en la actualidad una costumbre curiosa que no queremos dejar de comentar, respecto a los derechos del ser humano para expresar públicamente sus inquietudes y formas de pensar, y es el siguiente: En la Ciudad de Londres en Inglaterra, existe un enorme y precioso parque, orgullo de los londinenses, denominado Hyde Park, donado al pueblo por el Rey Carlos I, es conocido además por su enorme lago al que llaman el serpentine. Pero lo que nos interesa comentar es que en dicho parque existe un lugar denominado Speaker's Corner, que es el rincón destinado a donde cualquier persona, de cualquier nacionalidad, puede hablar del tema o argumento que desee, desde exigir el balance financiero del gobierno hasta la venida del nuevo Mesías, desde atacar al Partido Socialista Inglés, hasta pedir se decrete la libertad sexual, etc., pero todo ello a condición de que los improvisados oradores, se suban a una silla, o a una caja, se paren en una revista o cualquier otro objeto, pero que impida que dicha persona ponga directamente sus pies sobre el suelo inglés. Parece ser que esta costumbre

¹⁸ Lozano Mario G., Los Grandes Sistemas Jurídicos. Editorial Debate, Madrid, 1982, Pg. 88.

proviene desde Guillermo el Conquistador, que concibió la batalla de Hastings como un juicio de Dios, como una ordalía que había de indicarlo como el futuro dueño de Inglaterra, es decir que todo el suelo inglés pasaba a ser de su propiedad, derechos reales ingleses consistentes en su continuidad hasta nuestros días. Peculiar costumbre la del Speaker's Corner, pero que demuestra el actual clima de libertad y democracia inglesas.

Es indudable que el ideal democrático, en su esencia conceptual, encierra las mejores, más amplias limpias y elevadas aspiraciones del hombre, considerado como individuo y como parte integrante del organismo social.

Deliberadamente dejamos para el final las figuras políticas del Plebiscito y el Referéndum, como antecedentes de la Consulta Popular, aún cuando en sacrificio del orden cronológico.

H. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre si, dispuso la *Declaración* adoptada por consenso de los 171 Estados reunidos en Viena en la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993)*, Universalidad, indivisibilidad e interdependencia, he ahí los pilares conceptuales en que trata de sustentarse el reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos.

a) Universalidad e Imperatividad

La universalidad es inherente a los derechos fundamentales del hombre porque se trata de derechos que son expresión de la dignidad intrínseca de todo individuo, debiendo, en este sentido, ser aceptados y respetados por todos los Estados, con independencia de su sistema ideológico-político, económico y socio-cultural. La Carta de las Naciones Unidas lo expresa de forma categórica exigiendo en su

preámbulo su cumplimiento como esencial condición de paz y comprometiéndose a promover su respeto universal. Esta concepción, asumida por la no en balde titulada Declaración Universal de Derechos Humanos y los numerosos instrumentos que la han desarrollado, ha sido reiterada, más recientemente, por la Conferencia Mundial que, si bien llama la atención sobre la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, salvaguarda al fin el carácter universal de los derechos y libertades, sobre el que no admite dudas.

Debemos, pues, acercarnos con cautela al relativismo que predicen ciertos Estados (principalmente del mundo islámico, pero no sólo de él) en tanto puede ser la coartada para la violación de derechos fundamentales de individuos bajo su jurisdicción. No obstante, conviene hacer dos precisiones.

1) Si las diferencias culturales y religiosas, y aun las desigualdades económicas que persisten y se alargan como crueles realidades de la sociedad internacional actual, no deben alzarse como barrera contra el carácter universal de los derechos humanos fundamentales, tampoco la normalización de los valores subyacentes ha de convertirse en un instrumento de la dominación de los Estados del Primer Mundo sobre el resto. Una cosa es articular una política global de derechos humanos y otra, menos respetable, es politizarla, es decir, poner esa política al servicio de otras mediante comportamientos selectivos. Los países más poderosos no saben hurtarse a la tentación de hacer política –no de- sino con los derechos humanos. Es por eso que, por ejemplo, mientras China recibe de los Estados Unidos de Norteamérica el trato comercial de la nación más favorecida, Cuba es destinataria de leyes castigadoras como la Torricelli y, ahora, la Helms-Burton.

2) La universalidad de los derechos humanos fundamentales no es incompatible, sino todo lo contrario, con la cooperación regional para su salvaguardia. Es obvio que la mayor afinidad de los vecinos de una región culturalmente homogénea

facilita un enunciado más amplio y preciso de derechos y una articulación orgánica y procesal más profunda y eficaz de control y garantía.

Si la universalidad no ha de ser una expresión retórica, ha de concentrar su acción en el núcleo irreductible de derechos que componen esferas de protección prioritaria: represión de los actos de genocidio, crímenes de guerra y contra la humanidad, abolición de la esclavitud y la discriminación racial, lucha contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, abolición de la pena de muerte; asimismo, ha de identificar los grupos humanos más vulnerables: pueblos indígenas, refugiados, apátridas, emigrantes, mujeres, niños, reclusos, discapacitados..., haciéndolos beneficiarios de una protección particular.

Ha de subrayarse que la universalidad como objetivo presente en la Carta de las Naciones Unidas así como en la Declaración Universal, adquiere verdadera significación respecto de los derechos y libertades fundamentales que han dado vida a normas imperativas de Derecho Internacional Público. Se trata de los derechos (a la vida) y garantías (contra la esclavitud, la tortura, las detenciones y penas arbitrarias...), que no admiten suspensión bajo ninguna circunstancia o condición (artículos 4 de los Pactos Internacionales de 1966, 15 del Convenio Europeo, 27 de la Convención Americana) y cuyo respecto constituye una obligación *erga omnes*. La universalidad de los derechos humanos fundamentales y su imperatividad internacional forman un tándem indisoluble.

Es justamente este el sentido en el que la Corte Internacional de Justicia, admitió, en el asunto de la *Barcelona Traction (1970)*, que “la prohibición de los actos de agresión, del genocidio y los principios y reglas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana son normas de *Jus cogens* en la medida que representan obligaciones de los Estados hacia la comunidad internacional en su conjunto; conclusión compartida por la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General de la ONU, en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados, que menciona (Artículo 19) la violación grave y en

gran escala de una obligación internacional de gran importancia esencial para la salvaguardia del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio, el *apartheid* en el selectivo listado ejemplificativo de crímenes internacionales, cuyo paralelismo y normal coincidencia con las normas imperativas ha sido recalcado por la misma Comisión, así como por el Instituto de Derecho Internacional (Santiago de Compostela 1989). Mas recientemente (asunto de la aplicación de la Convención para la Prevención y Represión del crimen de genocidio, 1996), la Corte Internacional de Justicia, ha reiterado el carácter *erga omnes* de los derechos y obligaciones consagrados por esta Convención.

Por desgracia la crónica de los acontecimientos diarios pone de relieve que las consecuencias que cabe extraer de estas declaraciones están todavía *in statu nascendi*. La protección de los derechos humanos se ha hurtado, si a la competencia reservada de los Estados, pero quienes debían ser sus guardianes solo parecen dispuestos apoyar enfáticamente cuantas declaraciones y convenios se dirigen a su protección a condición de que los mecanismos de control queden a sus expensas. Las violaciones de libertades durante 1994 alcanzaron proporciones sin precedentes, reconocía el alto comisionado de las Naciones Unidas, José Ayala Lasso, al iniciar la Comisión de Derechos Humanos (CDH) su período de sesiones (en enero de 1995). Es así como se sigue verificando el genocidio, la tortura, la intolerancia étnica y religiosa, la violencia contra la mujer y la infancia, las detenciones arbitrarias y desapariciones forzosas, las ejecuciones extrajudiciales o sumarias..., violaciones facilitadas y agravadas por los conflictos armados, el uso y abuso de la declaración de Estado de excepción (oficialmente declarados a 31 de diciembre de 1994 en más de 30 países a los que han de sumarse los aplicados de hecho en otros tantos), así como por la situación de tiranía, extrema pobreza y endeudamiento exterior que padece un gran número de ellos.

b) Indivisibilidad e Interdependencia

Que todos los derechos y libertades fundamentales constituyen en esencia una unidad es el segundo gran principio que ha de inspirar su promoción y respeto.

Derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y los más controvertidos derechos de solidaridad –derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, según se dice- están unidos por vínculos indisolubles que dan forma a un conjunto indivisible e interdependiente. No es por eso de recibo enarbolar el subdesarrollo para justificar atentados a los derechos civiles y políticos (libertad, igualdad, seguridad, participación en la vida pública...), alegando que así se propicia más eficazmente el desarrollo económico y social de la población. El subdesarrollo condiciona, merma, desde luego el disfrute de los derechos humanos, pero no debe ser invocado como excusa absolutoria de su vulneración más flagrante.

La indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos impone también denunciar la discriminación en las obligaciones asumidas por los Estados y los mecanismos institucionales y procesales dispuesto para su observancia, que ha favorecido a los derechos civiles y políticos, a los que la misma Declaración Universal dedicó 19 de sus 30 artículos.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, que imponen a los Estados obligaciones de resultado, los económicos, sociales y culturales se traducen en obligaciones de comportamiento progresivo, supeditadas a la disponibilidad de recursos y a la política económica y social estatal. Hay una relativización de la obligación de asegurar el ejercicio de estos derechos que necesariamente condiciona los mecanismos, más blandos, establecidos para controlar su cumplimiento.

Más compleja y, sobre todo, controvertida es la tercera categoría de derechos humanos a la que hemos hecho referencia. Para empezar, ni siquiera existe acuerdo sobre su denominación genérica: Unos apuntan a sus beneficiarios, denominándolos por eso derechos colectivos o de los pueblos; otros subrayan el sentimiento que anima su consecución, razón por la que atienden al nombre de derechos de solidaridad; los hay que se conforman, en fin, con resaltar su relación cronológica con las otras categorías de derechos humanos para situarlos en el pelotón de la tercera generación. Sea cual fuere la etiqueta elegida, se acogen a ella el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos, a un medio ambiente sano y equilibrado, a un patrimonio común de la humanidad, a la asistencia humanitaria.

Nadie niega que los derechos como los mencionados formen parte del ordenamiento jurídico internacional o que sea imperativo el carácter de la mayoría de las normas que los protegen. Lo que está en cuestión es que su articulación pueda y deba realizarse en el ámbito de los derechos humanos, tomando como un valuarte más para hablar de todo en todas partes.

Hasta ahora, han sido vanas las iniciativas de algunos Estados, principalmente del tercer mundo, así como de la doctrina afín y de ciertas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), por impulsar en las Naciones Unidas un nuevo pacto internacional sobre los derechos de la solidaridad. A lo más que se ha llegado a un nivel universal, abstracción hecha del derecho a la libre determinación, es a proclamar la dimensión humana de tales derechos en instrumentos no convencionales de distinta naturaleza y alcance. El escollo no está en su enunciado, sino en la identificación de sus titulares y en la dotación de instrumentos adecuados para su defensa, lo que exige cambios significativos en el plano normativo y un considerable esfuerzo institucional que los miembros de naciones unidas no parecen dispuestos a enristrar, al menos por ahora. La articulación jurídica de derechos colectivos en el marco de los derechos humanos solo ha logrado positivarse a nivel convencional en un ámbito regional que le era

propicio, el africano. Pero desgraciadamente la Carta africana de derechos del hombre y de los pueblos, es sólo un ejemplo de lo fácil que es hacer literatura de consumo.

No obstante, la reivindicación de los derechos colectivos ha coadyuvado a generalizar la conciencia de que cualquier estrategia en pro del respeto de los derechos humanos sólo será posible mediante la acción concertada de todos los actores de la escena interna e internacional (particularmente Estados y organizaciones interestatales). Por otro lado, la solidaridad que subyace a los nuevos derechos es una garantía, un aval, para el cumplimiento de los derechos tradicionales, de la misma forma que el disfrute de éstos ha de beneficiar a aquellos.

Como regla general el Derecho Internacional clásico sólo protegió a los individuos en cuanto a extranjeros, de acuerdo a un estándar mínimo de justicia y civilización que el Estado anfitrión debía observar, siendo en todo caso el Estado de la nacionalidad de la víctima el único legitimado para exigir responsabilidad internacional al infractor por medio del ejercicio discrecional de la protección diplomática. El trato que el Estado dispensara a sus súbditos era, por tanto, una cuestión doméstica en la que los demás tenían la obligación jurídica de no intervenir.

Consecuencia de este planteamiento fue que la protección internacional de los derechos del hombre se localizó y limitó a compromisos puntuales: abolición de la esclavitud (Tratado de Londres de 1841, Acta General de Bruselas de 1890, Convención de Ginebra de 1926); protección de las víctimas de los conflictos armados (*ius in bello*), cuya codificación se inicia a mediados del siglo XIX; garantías de la libertad religiosa y lingüística de las minorías nacionales, impuestas selectivamente, primero los Estados nacidos del otrora Imperio Otomano y luego, de la Austro-Húngaro; establecimiento de estándares mínimos

sobre los derechos laborales y libertades de los trabajadores (Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: Parte XII del Tratado de Versalles).

La magnitud de los crímenes contra la humanidad cometidos durante la segunda guerra mundial advirtió contra la estanqueidad de los derechos humanos en el ámbito de la competencia doméstica del Estado y la imperiosa necesidad de convertirlos en objeto de un régimen internacional. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal fueron los instrumentos que sentaron las bases para esta evolución, traducida en el proceso de humanización que caracteriza al Derecho Internacional Contemporáneo.

c) La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal

La Carta de las Naciones Unidas reconoce al ser humano la titularidad de derechos y libertades fundamentales que los Estados tienen el deber de respetar y proteger, sustenta como propósito de la Organización la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo de respeto y protección universal de tales derechos, confiere competencias a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social de la ONU, para su efectiva promoción y prevé para ello el establecimiento de comisiones, como órganos subsidiarios de este Consejo.

Establecido el principio constitucional, era menester el programa para convertir las buenas intenciones en explícitas obligaciones jurídicas. El papel central en la ejecución de esta empresa fue asumido por la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1946 como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de la ONU.

Fruto de un producto elaborado en su seno fue la Declaración Universal, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 207-3) –tras un largísimo debate- el 10 de diciembre de 1948, sin votos negativos, pero con 8 abstenciones, de las que 6 provenían de países de la Europa Socialista (URSS,

Bielorrusia, Ucrania, Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia) y las 2 restantes de Arabia Saudita y África del Sur.

Adoptada en virtud de una resolución de la Asamblea General, la Declaración carece de fuerza obligatoria *per se*, pero ha desempeñado y desempeña un papel de incitación de tal calibre que hoy puede afirmarse que los principios que consagra ha logrado reconocimiento unánime como Derecho Internacional General Imperativo (*Jus Cogens*). Así se pudo constatar ya en la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre derechos humanos (Teherán, 1968), donde más de 100 Estados proclamaron la obligatoriedad jurídica de la Declaración para todos los miembros de la comunidad internacional.

Diversos factores determinan y confirman el valor jurídico de la Declaración. Originarios unos, en tanto es manifiesto: 1) su contenido vocacionalmente normativo, es decir, su intención denunciar principios jurídicos, 2) su envoltorio formal de resolución-declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas y 3) el apoyo recibido al tiempo de su adopción. Sobrevenidos otros, en tanto la expresión de la convicción jurídica común avalada por una práctica generalmente aceptada como derecho se deduce de una serie de actos materiales posteriores a su adopción, como son: 1) las enfáticas referencias preambulares que en torno a la obligatoriedad de la declaración hacen otras resoluciones de Naciones Unidas y gran parte de los Tratados sobre derechos humanos, tanto universales como regionales, lo que al tiempo denota su influencia en el posterior desarrollo del Derecho Internacional General en la materia; 2) la invocación de sus disposiciones en orden a legitimar la actuación internacional sin base convencional que tiene lugar ante la violación sistemática y flagrante de los derechos y libertades fundamentales, como significativamente es la acción emprendida por la Comisión de Derechos Humanos su incuestionable incidencia en las Constituciones Estatales, a las que ha servido como fuente o modelo del enunciado de derecho y libertades fundamentales y parámetro interpretativo de sus preceptos. Sirvan como muestra el artículo 10.2 de la Constitución Española (1978), en virtud del

cual las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal... y los Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España, y el artículo 75 de la Constitución de la República Argentina (1993), que concede a la misma Declaración (así como la Declaración Americana y a los Convenios más emblemáticos sobre la materia), un papel excepcional, al prever que tienen jerarquía constitucional.

Con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal y los instrumentos que han sido su consecuencia, el trato de los individuos se ha ido hurtando progresivamente a la competencia reservada de los Estados para pasar a estar regido por principios y normas jurídicas internacionales, que imponen a éstos la obligación primaria de proteger los derechos y libertades fundamentales de todo ser humano sometido a su jurisdicción, sea nacional o extranjero.

Resulta así interesante subrayar como la promoción y el respeto de los derechos humanos, por su especial naturaleza, exige una constante interacción entre el Orden interno y el internacional. En efecto, siendo justamente los Estados los que, en primera instancia, deben velar por el cumplimiento de los derechos y libertades individuales, sólo cuando lejos de ser sus valedores se tornan en sus verdugos se hace precisa la acción internacional. La subsidiariedad de la protección internacional es, asimismo, la premisa de la norma consuetudinaria, reiteradamente enunciada en instrumentos convencionales sobre derechos humanos, que afirma la obligación de interponer y agotar los recursos de la jurisdicción interna del Estado demandado para que sea viable la acción ante instancias internacionales del Pacto de derechos civiles y políticos, 26 del Convenio Europeo, 46.1.a) de la Convención Americana).

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la labor de las Naciones Unidas ha seguido una doble línea de actuación:

1) La preparación y adopción de instrumentos convencionales de vocación universal, en los que se enumeran derechos y establecen los mecanismos procesales e institucionales para su protección.

2) La acción basada directamente en las atribuciones que la misma Carta y Declaración Universal confieren a las Naciones Unidas en la garantía y protección de los derechos humanos fundamentales cuando son vulnerados grave y sistemáticamente.

La Comisión de Derechos Humanos (CDH) representa un papel estelar en la realización de ambas actuaciones. En cuanto a la primera, se ha de recordar que, siendo este uno de los sectores del Derecho Internacional elaborado mediante la fórmula resolución-tratado, los instrumentos convencionales auspiciados por las Naciones Unidas suelen estar precedidos de resoluciones adoptadas por la Asamblea General, así como el Consejo Económico y Social, sobre la base del trabajo previo de la Comisión, a la que asimismo corresponde preparar los proyectos de convención que posteriormente serán negociados y adaptados en el seno de la misma Asamblea General. Por lo que hace a la segunda línea de actuación, es igualmente la Comisión la que desde 1967 (Resoluciones 1235 y 1503 del Consejo Económico y Social), puede conocer de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos fundamentales, sean o no parte los Estados denunciados en los Tratados que los protegen.

d) La Protección Convencional

El abanico de instrumentos convencionales sobre derechos humanos de vocación universal es abigarrado. Cincuenta años de intensa actividad beligerante auspiciada por las Naciones Unidas han propiciado la adopción de una veintena de convenios multilaterales generales, a los que hay que sumar los elaborados con el patrocinio de diversos organismos especializados, como la UNESCO en el ámbito sociocultural y la OIT en el laboral.

El centro solar del sistema lo ocupan los pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos (1966), en vigor desde 1976.

Con los Pactos de las Naciones Unidas completó el programa de trabajo propuesto en 1947 por la Comisión de derechos Humanos mediante el establecimiento de mecanismos procesales e institucionales para el control de los derechos en ellos definidos según el catálogo inicial de la Declaración Universal de los Derechos Humanos **con la salvedad de la exclusión del derecho de propiedad privada aludido en la Declaración (artículo 17)** y la adición (artículo 1) del derecho de los pueblos a su libre determinación y a la disposición de sus riquezas y recursos naturales.

Una cláusula general del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos permita a los Estados partes suspender las obligaciones contraídas en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación, siempre que tales medidas: 1) no sean incompatibles con las demás obligaciones impuestas por el Derecho Internacional, 2) no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, sexo, idioma, religión u origen social, y 3) sean proclamadas oficialmente y comunicados sus motivos a los demás Estados partes. Quedan en todo caso excluidos de suspensión los derechos definidos en los artículos 6 (a la vida), 7 (a no ser sometido a tortura), 8.1 y 2 (a no ser sometido a esclavitud y servidumbre), 15 (a la no retroactividad de la Ley Penal), 16 (al reconocimiento de su personalidad jurídica) y 18 (a la libertad de pensamiento, conciencia y religión). Aunque no sean mencionados, los derechos de *habeas corpus* y a un juicio justo (artículos 9.2 y 3 y 14) se consideran también intocables conforme a una práctica estatal constante.

El Pacto sobre derechos civiles y políticos cuenta además con un protocolo facultativo relativo a la abolición de la pena de muerte (1989) de que son partes en la actualidad más de 20 Estados, España entre ellos.

Asimismo, las Naciones Unidas han propiciado la concertación de otros instrumentos convencionales, básicamente con un doble objetivo:

1) La prohibición y sanción de actos particularmente lesivos para la dignidad humana: así, las Convenciones para la prevención y la represión de crimen de genocidio (1948); imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y contra la humanidad (1968); represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1950); suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y prácticas análogas (1956); eliminación de todas las formas de discriminación racial (1966); represión y castigo del crimen de *apartheid* (1973); contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes (1984)...

2) La protección de los grupos humanos más vulnerables a la violación de sus derechos fundamentales: así, las Convenciones relativas al Estatuto de los refugiados (1951) y su protocolo (1967); estatuto de las apátridas (1954); reducción de los casos de apátrida (1961); derechos políticos de la mujer (1952); nacionalidad de la mujer casada (1957); eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); derechos del niño (1989); protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes y miembros de su familia (1990); todas en vigor salvo la última.

En tanto que norma convencional estos tratados vinculan a un amplio número de Estados. Así, a 31 de enero de 1997, 135 Estados eran partes en el Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales y 136 en el Pacto sobre derechos civiles y políticos. Los demás se situaban en un abanico que iba de los 101 Estados partes en la Convención contra la tortura a los 189 de la Convención sobre los derechos del niño.

Estas cifras, a salvo las de esta última Convención, la más universal, se relativizan cuando se contrastan con:

1. El número de Estados miembros de Naciones Unidas, 185 en aquellas fechas;
2. El número de Estados (casi la mitad, por ejemplo, de las partes en el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos que han limitado o excluido sus obligaciones mediante la formulación de reservas, dudosamente compatibles la mayoría con el objeto y fin de los tratados sobre derechos humanos. Tan preocupante ha llegado a ser la cantidad y alcance de las reservas que la Declaración de Viena ha considerado necesario llamar a su reconsideración.
3. El número de Estados que han consentido los mecanismos de garantía instituidos en los Tratados, o en sus protocolos añejos, con carácter facultativo. Sirvan como muestra las cifras relativas al Pacto sobre derechos civiles y políticos: Sólo un tercio de los que son partes han declarado pertinente el procedimiento de comunicaciones interestatales previsto en su artículo 41, y apenas superan la mitad los que han consentido el protocolo facultativo instituyendo las reclamaciones individuales.

Este cómputo adquiere mayor relieve si atendemos al hecho de que la mayoría de los Estados dispuestos a aceptar el más alto grado de control pertenece al grupo occidental, y aún en él se advierten significativas ausencias como la de Estados Unidos, que sólo desde junio de 1992 es parte en el Pacto sobre derechos civiles y políticos y no ha hecho la declaración permitiendo las reclamaciones interestatales, si aceptado ninguno de los dos protocolos facultativos al Pacto (el primero, que permite las reclamaciones individuales, y el segundo, relativo a la abolición de la pena de muerte, pena que es legal en casi cuatro quintos de los Estados de la Unión y aplicada en muchos de ellos). Obsérvese, por otro lado, el recelo de los países occidentales respecto de Tratados sobre derechos humanos que ponen el dedo en la llaga de las relaciones norte-sur, como es el caso de la Convención para la Protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes y los miembros de su familia (1990), que hasta la fecha sólo cuenta como tratantes

con unos pocos países exportadores de trabajadores (a 31 de enero de 1997: Bosnia y Herzegovina, Colombia, Egipto, Filipinas, Marruecos, Seychelles, Sri Lanka y Uganda).

Ante la situación escrita la Declaración de Viena (1993) recomendó, una vez más evitar la proliferación excesiva de instrumentos convencionales potenciando a cambio la participación en los convenios ya vigentes, incluidos sus procedimientos de control facultativos con el objetivo de conseguir su aceptación universal (antes: res. 41/120, 1986, de la Asamblea General de Naciones Unidas). La Conferencia Mundial llevo incluso a señalar fechas limite para la consecución de este propósito en relación con dos instrumentos, el convenio sobre los derechos del niño, cuya ratificación universal y sin reservas debía conseguirse y prácticamente se ha conseguido en 1995 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a la que la gente se daba como margen el año 2000, un objetivo que parece complicar la emergente prosperidad política de los talibanes de la teología islámica.

e) Órganos de Control

Los Tratados para la protección de los derechos humanos auspiciados por Naciones Unidas han originado un entramado de órganos con una misión de seguimiento de los mecanismos instituidos para verificar el cumplimiento de las obligaciones convencionales. El Comité de derechos humanos es, sin lugar a dudas, el más conocido de ellos, en atención a que ha de velar por el cumplimiento del Pacto sobre derechos civiles y políticos de sus protocolos el denominado grupo de los tres fue creado por la Convención sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid*. Otros órganos son homónimos del Tratado que les da la vida y cuyas disposiciones han de proteger: Comité para la eliminación de la discriminación racial, Comité para la eliminación de la discriminación de la mujer, Comité de los Derechos del niño, Comité contra la tortura... Tan arraigado está que la observancia de cada Convenio cuenta con un órgano propio de

supervisión que el Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales, que no lo preveía al tiempo de su entrada en vigor, cuenta desde 1985 con un Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Resolución de la Asamblea General 1985/17 del Consejo Económico y Social).

Con la excepción del grupo de los tres (y de la Comisión contra el *apartheid* en los deportes), que son órganos políticos compuestos por representantes gubernamentales, el resto de los órganos de control son Comités de expertos, elegidos entre nacionales de los Estados partes de acuerdo con el criterio de representación geográfica equitativa, que ejercen sus funciones a título personal y con independencia. Su composición numérica varía entre los 10 miembros de los Comités más recientes (derechos del niño, contra la tortura) y los 23 del Comité para la eliminación de la discriminación de la mujer, siendo 18 el número habitual (Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial).

La diversidad y heterogeneidad de órganos concedidos para la protección de los derechos humanos suscita un problema de coordinación que ha dado lugar a duras críticas acerca de la inflación institucional que en este punto padecen las Naciones Unidas. Ello explica que, con cierta periodicidad, se vengán convocando reuniones con los presidentes de los Comités citados, del Consejo Económico y Social, de la propia Asamblea General de Naciones Unidas, (Resoluciones 47/111 y 48/120), con el fin de adoptar medidas tendientes a la armonización de actualizaciones. Esta problemática situación se ha combinado con una notable deflación funcional, provocada por la disminución material y temporal de las actividades de los órganos de control como consecuencia del desinterés y algunos casos la incapacidad de muchos Estados en cumplir sus obligaciones de procedimiento y de financiación de tales órganos, una gota de agua en el marasmo de las dificultades financieras sufridas en la actualidad por las Naciones Unidas.

f) El Sistema Interamericano de Protección

La Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos Bogotá 1948, (OEA) incluyó entre sus principios rectores el respeto de los derechos esenciales del hombre sin distinción por motivos de raza, nacionalidad, credo o sexo. La Novena Conferencia Interamericana que adoptó la Carta aprobó al tiempo dos instrumentos más dirigidos al desarrollo de aquellos principios: La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, claro e inmediato precedente de la propia Declaración Universal, y la Carta Interamericana de Garantías Sociales, que contiene un mínimo de derechos laborales, económicos y culturales.

El Sistema Interamericano carecía, sin embargo, de mecanismos institucionales y procesales para la garantía y el control de los derechos definidos. A fin de paliar dicha laguna la quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago de Chile 1959) decidió: 1) Encargar al Consejo Interamericano de jurisperitos la preparación de un proyecto de Convención sobre la materia, que resultó en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), 2) Crear la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como órgano autónomo de la Organización y solución transitoria en tanto no entrara en vigor la proyectada Convención regional.

1. El Pacto de San José de Costa Rica

La Convención Americana de Derechos Humanos fue adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. La inevitable comparación con su homonimia europea arroja, sin entrar en consideraciones sociales y económicas, un saldo negativo para la Convención Americana: menos Estados partes y más resistencia a implicarse en mecanismos de control jurisdiccionales. Es así como, a diciembre de 1996, permanecía al margen del Pacto de San José un miembro tan significado de la organización regional con 34 miembros como Estados Unidos, y respecto de los 25 que si lo

eran más de un tercio (entre ellos, Brasil, el Salvador, México, Haití y la República Dominicana), no habían reconocido en absoluto la jurisdicción de la Corte Interamericana ni la del Comité Interamericano de Derechos Humanos, en este caso, aceptar demandas interestatales. Ello no obsta para recordar sus avances desde una perspectiva normativa fe sin obras y conforme con la retórica tradicional de la cooperación hemisférica.

2. Aspectos Normativos

El Pacto de San José ha sido concebido con la vista puesta en los derechos civiles y políticos, a cuya enumeración y definición dedica su capítulo segundo, y en relación con ellos el Pacto incorpora, en efecto, derechos no contemplados en el Convenio Europeo, tales como los de rectificación y reparación por denegación de justicia, el derecho al nombre y a la nacionalidad y los derechos del niño (artículos 14, 18, 19 y 20), fruto de los 20 años que separan la adopción de ambos instrumentos y también, de algunas características de la región.

Derechos económicos, sociales y culturales debieron, en principio, conformarse con la Declaración de intenciones establecidas en el artículo 26 de la Convención Americana (que a su vez da contenido al Capítulo Tercero). Concientes, no obstante, de que el desarrollo y protección de estos derechos progresarían mediante un instrumento *ad hoc*, fue adoptado en San Salvador el primer protocolo adicional a la Convención Americana relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (1988), un instrumento que sigue a la espera de entrar en vigor a pesar del umbral relativamente bajo del que depende y del recorte de los mecanismos de control aplicables si se comparan con los del Pacto de San José.

Como ya hicieran el Convenio de Roma de 1950 y los Pactos de Naciones Unidas de 1966, también la Convención Americana prevé la suspensión de las obligaciones contraídas en caso de guerra, de peligro público o de otra

emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte (artículo 27.1), una excepción de la que se ha abusado en el continente (el Salvador 1989, Nicaragua, 1980, Bolivia, 1981, y 1995, Venezuela, 1995), a veces sin ni siquiera seguir las formalidades prescritas en el Pacto. El Pacto establece, no obstante un catálogo de derechos inderogables más amplio del previsto en los otros instrumentos mencionados, y que abarca: los derechos político de los ciudadanos y los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a no ser sometido a la esclavitud o servidumbre, a la no retroactividad de la ley penal, a la libertad de conciencia y religión, así como los nuevos derechos incorporados en el texto americano: del niño, a la protección de la familia, al nombre, a la nacionalidad, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Siendo los pasos del sistema universal, la Asamblea de la Organización de Estados Americanos adoptó un segundo protocolo adicional a la Convención americana para la abolición de la pena de muerte (1990). A 31 de diciembre de 1996 eran partes en él tres Estados (Venezuela, Uruguay y Panamá) los únicos de la región que también lo son junto con Ecuador en el instrumento universal aboliendo la pena capital.

3. Aspectos Institucionales y Procesales

Dos órganos vigilan el cumplimiento del Pacto de San José (artículo 33), la Corte interamericana de Derechos Humanos, instituida por la propia Convención y con sede en la capital de Costa Rica, y la ya conocida Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada por la quinta reunión consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores, (1959, Resolución VII) que fue elevada a órgano principal de la Organización de Estados Americanos por modificación contenida en el Protocolo de Buenos Aires. Tanto la Comisión como la Corte están integradas por siete miembros, elegidos por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos a título personal (artículo 34 y 52), según en la lista de hasta 3

candidatos propuestos, en este caso de la Comisión, por los Estados miembros en la organización (artículo 36) y en el de la Corte, por los Estados partes en la Convención (artículo 53).

Dos son los mecanismos de protección instituidos en la Convención Interamericana: 1) las comunicaciones interestatales y 2) las denuncias o quejas de particulares. Ahora bien, a diferencia del sistema europeo, es el procedimiento interestatal el que tiene el carácter facultativo, haciéndose depender su ejercicio de la pertinente Declaración *ad hoc* formulada, a 31 de diciembre de 1996, por menos de la mitad de Estados partes en el Pacto (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica, Perú, Uruguay y Venezuela), lo que deja muy mermada esta posible vía de recurso; el control ejercido por vía individual es en cambio obligatorio para los Estados partes en el Pacto de San José que pueden ser enunciados ante la Comisión por cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la organización (artículo 44).

En ambos supuestos el procedimiento se inicia ante la Comisión, que decidirá la admisión de la denuncia, individual o interestatal, siempre que: 1) se hayan agotado los recursos internos del Estado denunciado, salvo que no exista procedimiento adecuado, se hubiera impedido su ejercicio o retrasado injustificadamente la decisión; 2) la denuncia se presente durante el plazo de 6 meses desde la fecha de la decisión estatal definitiva; 3) la materia objeto de la misma no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y 4) no sea manifiestamente infundada o reproducción de otra anterior, y siendo de un particular, consten todos los datos para su identificación (artículos 46 y 47).

Admitida a trámite la denuncia, la Comisión instruirá los hechos y realizará funciones de conciliación a fin de lograr un arreglo amistoso dentro del respeto de los derechos protegidos (artículo 48). De no tener éxito, el asunto puede, o bien

ser sometido a la Corte Interamericana, o bien quedar definitivamente en manos de la Comisión. Para que ocurra lo primero será preciso que:

- a) Los Estados interesados (partes en la controversia o de la nacionalidad de la presunta víctima) hayan reconocido la jurisdicción mediante la declaración prevista en el artículo 62 de la Convención, lo que a 31 de diciembre de 1996 había hecho más de la mitad de Estados partes en el Pacto (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Trinidad, Tobago y Surinam).
- b) El asunto se someta a la Corte en el plazo de 3 meses a partir de la emisión del informe de la Comisión, sea por los Estados interesados o por la propia Comisión ya que el individuo no tiene *ius standi* ante la Corte Interamericana (artículo 61).

A diferencia de su homónima europea, la Corte Interamericana ha sido facultada para tomar las medidas provisionales que estime pertinentes a fin de evitar daños irreparables a las personas (artículo 63.2). Se tomen o no tales medidas, su fallo será motiva, definitivo e inapelable (artículo 66), si bien el número limitado de Estados que ha reconocido su jurisdicción, unido a la falta de legitimación activa del individuo, ha reducido el ejercicio de la función contenciosa de la Corte a una media docena de asuntos (gran parte de ellos sobre desapariciones ocurridas en Honduras, siendo el principal, el asunto Velásquez Rodríguez, 1989; el último, s. de 20 de septiembre de 1996, ha supuesto la condena de Venezuela por la muerte de 14 civiles en el lugar denominado el Amparo en 1988).

Esta puede ser una razón de la relativa mayor utilización de su competencia consultiva (a la que ha recurrido en una docena de ocasiones) abierta tanto a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, que pueden solicitar el dictamen de la Corte sobre la interpretación de la Convención y de los Tratados relativos a la protección de los derechos humanos del ámbito americano,

como a los órganos principales de la organización, entre los que, no olvidemos, se encuentra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el ámbito de sus competencias (artículo 64). Ahora bien, si la Corte Interamericana no puede ejercer jurisdicción por no cumplir las condiciones requeridas será la Comisión la que deberá emitir, por mayoría absoluta de sus miembros, su opinión y recomendaciones acerca de las medidas a tomar, fijando un plazo para su ejecución de cuyo cumplimiento cuidará la propia Comisión de cara a determinar si es o no oportuna la publicación de su Informe (artículo 51).

El protocolo americano sobre derechos económicos, sociales y culturales, aún no en vigor, prevé un control basado en la presentación por los Estados partes de informes periódicos respecto de las medidas adoptadas en sus ordenamientos internos para garantizar el respeto de estos derechos (artículo 19). Sólo en el supuesto de que la violación imputable a un Estado parte afectará a los derechos de libre sindicación (artículo 8º.a) y a la educación (artículo 13) habrá lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulada en el Pacto de San José (artículo 19.6).

g) La Acción de la Comisión Interamericana frente a violaciones Masivas de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos acumula las competencias ya mencionadas, que le emparentan con la homónima Comisión europea, otras que son similares a las de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, esto es, capacidad para reaccionar frente a situaciones que involucran violentas y generalizadas violaciones de derechos humanos. Procede así constatar como ha ido abriéndose camino la instauración en el continente americano de un sistema de protección extraconvencional basada en denuncias o comunicaciones de particulares y entidades privadas.

La Comisión interamericana fue inicialmente concebida en la V Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores 1959, como un órgano autónomo que debía paliar la falta de órganos propios de control de los derechos humanos en el continente americano, en tanto no entraría en vigor la proyectada, en esas mismas fechas, Convención Americana (el Pacto de San José, que se demoró como sabemos casi 20 años). La Comisión vio estatutariamente (1990) limitadas sus competencias a promover el respecto de los derechos humanos y a considerar a mero título informativo las comunicaciones individuales recibidas, que desde su misma constitución fueron muy numerosas. Pero la Comisión, invocando su facultad de hacer recomendaciones generales a los Estados miembros de la organización (artículo 9 de su Estatuto), interpretó que tales recomendaciones también podrían dirigirse, en particular, a los Estados denunciados por violaciones concretas de los derechos humanos; práctica que fue legitimada por la segunda Conferencia Interamericana extraordinaria (Río de Janeiro, 1965), que reformó el estatuto de la Comisión autorizándola a examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible con el fin de obtener las explicaciones que considere pertinentes y formular las recomendaciones que estime apropiadas en aras de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales. (Resolución XXII).

El papel reservado a la Comisión Interamericana se afianzó cuando el protocolo de Buenos Aires (1967) la situó, como ya hemos apuntado, entre los órganos principales de la organización regional.

Tras la entrada en vigor del Pacto de San José (1978), que también hace de la Comisión Interamericana uno de sus pilares institucionales como ésta cumple una doble función: 1) Como órgano de control del Pacto y 2) como órgano principal y permanente de la Organización de Estados Americanos. Esta condición le permite examinar las denuncias de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos cometidas por los Estados miembros de la Organización aunque no sean partes en la Convención y/o no hayan reconocido la jurisdicción de la

Comisión conforme al Pacto, teniendo en este caso como fundamento jurídico de sus atribuciones la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos, así como la declaración de derechos y deberes del hombre (Estatuto de la Comisión de 1979, adoptado en la Paz, Bolivia, según Resolución 447 de la Asamblea General de la OEA).

Con un esquema parecido al seguido en Naciones Unidas por la Comisión de Derechos Humanos, las denuncias recogidas por la Comisión Interamericana la facultan para:

1. Levantar un informe global de la situación de los derechos humanos en un determinado país (por ejemplo, los redactados en relación con Panamá 1979, el Salvador 1978 y Guatemala 1979-1981).
2. Llevar a cabo, mediando autorización del país en cuestión, investigaciones *in situ* (como las practicadas en 1981 en Colombia a los efectos de verificar las condiciones carcelarias del país).
3. Iniciar un procedimiento de arreglo amistoso para mediar o conciliar disputas interestatales (como las ejercidas por la Comisión en el conflicto entre el Salvador y Honduras en 1969, o los buenos oficios prestados en relación con la situación de los rehenes en la embajada de la República Dominicana en Bogotá, 1980).

h) Texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948.

Nombre oficial del documento aprobado y proclamado el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (48 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones: África del Sur, Arabia Saudita, Checoslovaquia, Polonia, Rumania, Ucrania, URSS y Yugoslavia). Los países socialistas se abstuvieron a consecuencia del rechazo de los siguientes principios por la mayoría: 1) la igualdad no solo de cada ser humano, sino también de cada nación; 2) la

prohibición de la pena de muerte en tiempos de paz; 3) la prohibición de la propaganda fascista, militarista y racista como antihumana. El texto es como sigue:

Preámbulo: Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando: Que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado como inspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando: Esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y opresión;

Considerando: También esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre naciones;

Considerando: Que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando: Que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la organización de las naciones unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre y;

Considerando: Que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, en tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 6.

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 19.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse

periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos Económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.¹⁹

VI. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES MEXICANOS

A. La Situación Política de Nueva España y la Legislación Española en vigor, al inicio de la Independencia.

La Nueva España, al comenzar e siglo XIX, con una población de más de 6000,000 de habitantes era aparentemente un país próspero, tranquilo y feliz. La riqueza pública y privada había aumentado durante el reinado de Carlos III, la minería estaba floreciente; el comercio muy activo; la agricultura y la industria, aunque rutinarias, algo habían adelantado y en las principales ciudades se emprendían obras públicas de importancia. La Ciudad de México, con suntuosos edificios públicos y particulares, importantes establecimientos educativos y de beneficencia, bellos paseos y monumentos, convertida en centro de lujo y de las artes, era la más hermosa e importante de las ciudades americanas. Su población se calculaba en cerca de 170,000 habitantes.

Pero a pesar de todo esto, que podía deslumbrar a un observador superficial, en el fondo de la sociedad colonial existía un profundo malestar por causas raciales y económicas, que hacían que sus elementos disímiles se odieran profundamente y

¹⁹ Osmańczyk, Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1976.

buscaran por instinto la destrucción de las superficiales diferencias creadas por las leyes en beneficio de un corto número de una casta privilegiada.

La base sobre la que descansaba el edificio de toda aquella sociedad, eran los indios, despreciados y explotados por las demás clases sociales, separadas de ellos por el idioma y la civilización como castas distintas.

Respecto a las castas, era infamante su condición a pesar de que entre ellas eran reclutados los individuos más útiles y trabajadores de la sociedad colonial y cómo les estaban cerrados todos los caminos para progresar, la Iglesia les rehusaba las sagradas ordenes, el ejército los grados y ascensos y la administración hasta los empleos más ínfimos. Además las castas estaban sujetas al tributo y marcadas de infamia, sin que pudieran jamás salir de su condición. Todo esto les hacía odiar igualmente a los dominadores. Por encima de indios y castas se encontraban los criollos, sometidos también a los españoles y descontentos de su gobierno.

Por demás está decir que los privilegiados eran los españoles venidos de la Península. Las supremas autoridades del virreinato, Virrey y Arzobispo, encabezaban la lista de aquellos que merecían todo respeto y consideración. Como ellos actuaban los demás peninsulares, quiénes de hecho y derecho representaban la fuerza del poder real.

Los indios, las castas y aún bastantes criollos pobres, estaban sometidos al tributo, este era signo de degradación, de infamia, los naturales estaban infamados, además de vivir en la más absoluta ignorancia. Los criollos pudientes no pagaban tributo y se consideraban nobles, aún cuando había entre ellos algunas familias ricas la mayor parte del capital que giraban no era de ellos, era del clero, el único verdaderamente rico en Nueva España. Hasta los españoles europeos giraban dinero clerical, de tal forma, que desde el punto de vista económico el clero era, pues, el amo. Lo que en otras palabras quiere decir: el que

dominaba económicamente, el que tenía la posesión del capital era el verdadero amo; claro está, el Clero estaba formado por españoles europeos.

Los criollos querían tener su parte en ese dominio pero se encontraban con la oposición de los europeos.

Así los criollos no pudiendo dedicarse al comercio ni a la industria, se consagraban al estudio y siendo más instruidos que la generalidad de los europeos, reclamaban, como hijos del país, los empleos públicos y los cargos eclesiásticos y se quejaban que los ocupasen los extranjeros. Criollos y europeos no podían entenderse, se odiaban en grado extremo.

La organización política era la siguiente:

En la península y relacionados con el gobierno de las colonias las autoridades eran:

Los monarcas españoles. El gobierno español era un monarquía absoluta, un Rey con facultades omnímodas.

El Consejo de Indias, era el órgano más alto después del rey para los asuntos de ultramar. Tuvo atribuciones administrativas, judiciales y legislativas. El Consejo de indias, en un principio funcionó como Consejo de Castilla, éste fue el creador de la Recopilación de las leyes de indias.

La casa de Contratación de Sevilla. El comercio era exclusivo de la metrópoli y era reglamentado por esta casa desde el año de 1501. Sólo hasta 1717 se autorizó tal privilegio a Cádiz. Además de controlar el comercio con las colonias, trataba los asuntos de migración, depósito de comercio, tribunal mercantil y Escuela Náutica.

El Tribunal del Santo Oficio o de la Inquisición. El 4 de noviembre de 1571 quedó establecido en México este tribunal; se ubicó en el edificio de la antigua Escuela Nacional de Medicina, lo que eran las calles de Perpetua y Santo Domingo.

La organización política de la Nueva España:

El Virrey como máxima autoridad de la Colonia era representante del monarca español, tenía el carácter de Vicepatrono de la Iglesia, Jefe de todas las grandes secciones de la administración colonial del ejército era el capitán general; en la política era el gobernador del reino colonial; en lo judicial era el Presidente de la Audiencia; en lo fiscal Superintendente de la Real Hacienda.

Las Audiencias, fueron sobre todo Tribunales de Justicia, pero también desempeñaron funciones administrativas y políticas, sustituían al Virrey en su ausencia.

Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores, Intendentes, con facultades menores al Virrey,

Sistema de Intendencias, Nueva España contó con Doce Intendencias.

Cabildos españoles e indígenas, con facultades menores. Es de hacerse notar que dentro de un gobierno por completo ajeno al pueblo, como era el de la Colonia en el que todos los altos funcionarios eran extranjeros, los municipios fueron las únicas instituciones políticas manejadas por un cuerpo de vecinos del lugar (criollos muchos de ellos), llamado (ayuntamiento). Era éste, el órgano de gobierno que más se podía acercar a una representación de la voluntad e intereses populares.²⁰

²⁰ Esquivel Obregón T. "Apuntes para la Historia del Derecho en México" Tomo i, Editorial Porrúa, S. A. México, 1984, Pgs. 261 y sgts.

Los Tribunales: La Nueva España contó con una extensa red de Tribunales Ordinarios o Comunes, que conocían de los juicios civiles y penales, que no tenían señalada jurisdicción especial. Los juzgados de indios aplicaban la legislación especial de las Leyes de Indias.

Los Tribunales fundamentales fueron: militares, de minas, de la acordada, de la Santa Cruzada, de la inquisición, de mostrencos, vacantes e interesados, de correos, de la Hacienda Real, Eclesiásticos, mercantiles y los Consulados. Jueces: de aguas, de lotería, de gallos, de juego de pelota; Juzgados: de indios y otros de diversa categoría. Alcaldes de mesta y de las pesquerías de perlas.

El derecho indiano: Era la legislación expedida por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos en los territorios ultramarinos, para valer en éstos.

En orden de prelación de las fuentes del derecho castellano, aplicable subsidiariamente a los territorios de ultramar eran:

Las Leyes de Toro (1505), que a su vez se basaron en el Ordenamiento de Alcalá (1348), los Fueros Municipales y el Fuero Real y fundamentalmente las Partidas de Alfonso el Sabio.

Las Leyes de Burgos (1512)

La Provisión de Granada (1526)

Las Nuevas Leyes (1542)

Las Ordenanzas de Felipe II (1573)

La Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias de 1680.

Esta última Recopilación, vino a ser la norma más importante en la Colonia. Hubo varios intentos anteriores de codificar estas normas de derecho indiano desde la recopilación de Ovando; el Repertorio para las Indias en general de Maldonado

(1556); el Cedulario de Puga (1563); la Copulata de Leyes de Indias; La Compilación para las Indias en general de Alonso de Zorita (1574); la Recopilación para las Indias en general de Diego de encinas (1596); Los Sumarios para las Indias en general de Rodrigo de Aguilar (1628).

Finalmente logró formarse el proyecto que, oficialmente aprobado, se convirtió en la “Recopilación de Leyes de Indias” de 1680, la que tuvo reformas en 1756, 1774 y 1791, pero sin modificar el material original. Estas Leyes de Indias constan de Nueve Libros subdivididos en 218 Títulos.

En estas Leyes de Indias hallamos sobre todo Derecho Público. Para el Derecho Privado de la Nueva España era necesario recurrir al Derecho Español (sobre todo las Siete Partidas) y, para algunas materias, al Derecho Canónico.²¹

Comentario: Como se puede colegir en la época colonial jamás hubo asomo alguno de otorgarle al pueblo algún derecho, imperó el sistema de esclavitud y degradación para las clases populares, si bien es cierto que existían leyes para la protección de los naturales del país, esto fue casi letra muerta. Pero nos es interesante observar como todo este conglomerado humano, que posteriormente formaría el pueblo de México, de no tener ningún derecho que le protegiera, en menos de doscientos años está viviendo una democracia y se establecen normas de carácter constitucional para que el pueblo participe en su directriz política, como es la consulta popular materia de este trabajo.

B. La Constitución de Cádiz de 1812 en la Nueva España

El régimen monárquico absoluto, en que como hemos visto estaba organizado el Estado Español, por los diversos acontecimientos ocurridos en España a partir de 1807, se substituyó radicalmente por la Monarquía limitada que se instauró en la

²¹ Esquivel Obregón T. Op. Cit. Pags. 370 y sgts.

Constitución Gaditana de 1812. Políticamente por el desprestigio del Rey Carlos IV, el motín de Aranjuez que provocó el destronamiento del propio monarca; la exaltación al poder de su hijo Fernando VII; la ocupación de la península por tropas francesas al amparo del Tratado de Fontaineblau, por el que se concertó la formación de un ejército franco-hispano destinado a invadir Portugal; el viaje de la familia reinante a territorio francés con el objeto de someter sus querellas al arbitraje de Napoleón; la firmas de los Tratados de Bayona, por los cuales Carlos IV primero y Fernando VII después cedieron la integridad política y territorial de sus dominios a favor del emperador francés, el traslado que éste hizo de la corona española a su hermano José; la Carta otorgada de Bayona por la cual se estableció la igualdad jurídica de España y sus Colonias y finalmente la rebelión general del pueblo invadido iniciada el 2 de mayo de 1808 y concluida 6 años después. Aparte de la resistencia militar organizada por las provincias españolas, sus representantes políticos acordaron, superando dimensiones, la creación de la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, que asumió el poder hasta en tanto se restaurase la legalidad en el País. La Junta estableció su residencia en Aranjuez, pero ante el avance de las tropas francesas se trasladó a Sevilla, replegándose en 1810 a la ciudad gaditana.

Estos acontecimientos suscitaron en Nueva España el surgimiento de dos tendencias políticas; una que manifestó adhesión a cualquier gobierno que mandase en España y otra que postuló el derecho de la Colonia a adoptar la forma de gobierno que libremente eligiese. La metrópoli, deseosa de mantener unidos a los pueblos de ultramar, decidió hacerlos participar en la gobernación del centro y llamó a formar parte de ella a un representante filipino y 9 americanos. La convocatoria para elecciones fue con fecha 22 de Enero de 1809 y publicada en Nueva España el 16 de Mayo de ese año. Las Cortes fueron abiertas en Cádiz el 24 de septiembre de 1810, la Delegación Mexicana llegó a mediados de Diciembre de ese mismo año, pronto destacaron en ella José María Gutiérrez de Terán, José Miguel Ramos Arizpe y José Mejía Lequerica.²²

²² "Enciclopedia de México", México, 1977, Tomo III, Pg. 144.

“Ese glorioso monumento político fue firmado, el 19 de marzo de 1812, por 184 Diputados, de los 204 que hasta entonces componían aquel Congreso. En diversos momentos, seis mexicanos fueron elegidos como vicepresidentes de las Cortes. Numerosas veces también, tuvieron a su cargo las Secretarías de las Cortes los diputados mexicanos. Don José Miguel Ramos Arizpe y José Mejía Lequerica.²³

“Ese glorioso monumento político fue firmado, el 19 de Marzo de 1812, por 184 Diputados, de los 204 que hasta entonces componían aquel Congreso. En diversos momentos, seis mexicanos fueron elegidos como vicepresidentes de las Cortes. Numerosas veces también, tuvieron a su cargo las Secretarías de las Cortes los diputados mexicanos. Don José Miguel Ramos Arizpe, el batallador diputado por Coahuila, intervino acertada y elocuentemente, en casi todos los debates que se plantearon, hasta el punto de que Don Agustín Argüelles, el diputado, por Asturias, el mejor orador de su tiempo, al que llamaron por ello el divino Argüelles, lo consideraba como el único rival digno de su categoría”.²⁴

Dicha Constitución que fue forjada bajo el influjo del pensamiento jurídico, político y filosófico de los ideólogos del siglo XVIII, entre ellos Montesquieu y Rousseau, en ella se establecieron principios totalmente opuestos a los que apoyaban y caracterizaban al absolutismo monárquico.

Entre tales principios destaca el de la soberanía, que proclama en su artículo tercero:

“Artículo 3.- La soberanía, reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

²³ “Enciclopedia de México”, México, 1977, Tomo III, Pg. 144.

²⁴ “Memoria del Symposium Nacional de Historia sobre la Constitución de Apatzingan, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1965, Pg. 305

Se adoptó el principio de la división o separación de poderes, que en dicho ordenamiento se llaman potestades:

“Artículo 15.- La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”.

“Artículo 16.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey”.

“Artículo 17.- La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley”.²⁵

Conforme a este principio, la potestad legislativa reside en las Cortes con el Rey; la de ejecutar las leyes en el monarca y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales, en los tribunales legalmente establecidos.

La Nueva España formó obviamente parte del territorio del Estado constitucional monárquico español, habiendo estructurado la Constitución Gaditana su organización interna como provincia de ultramar. De esta suerte, el gobierno político de la Colonia residía en un jefe superior nombrado por el Rey, el órgano popular y representativo era la diputación provincial, órgano que tenía por misión procurar la prosperidad de la provincia respectiva:

“Artículo 324.- El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas”.

“Artículo 325.- En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”.²⁶

²⁵ Tena Ramírez Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1987”, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987. Pg. 60 y sgs.

²⁶ Tena Ramírez F. Op. Cit. Pg. 97.

La función judicial se encomendó, en la Nueva España, a las audiencias como tribunales superiores de apelación en los casos civiles y criminales, así como a los jueces de letras y a los alcances en sus correspondientes jurisdicciones, artículos 261 inciso Noveno, 268, 273, 274 y 275 de dicha constitución.²⁷

Dice el profesor Margadant, que “Esa Constitución de Cádiz ha sido la primera constitución formal que rigió a México; fue una obra buena para aquella época”.²⁸

El contenido liberal y revolucionario de la Constitución de Cádiz se debe definitivamente a la influencia de los diputados americanos, especialmente de los mexicanos; no es que no hubieran liberales españoles peninsulares en las Cortes, sí los había, pero en número igual casi al de los reaccionarios o serviles, por lo que resultaban inoperantes.

La Constitución Política de la Monarquía Española fue firmada como ya se manifestó el 19 de marzo de 1812; el 30 de septiembre fue jurada por las autoridades de Nueva España y el 4 de octubre siguiente lo hizo el pueblo en las parroquias correspondientes. El 11 de diciembre de 1813 Fernando VII firmó con Napoleón el Tratado de Valencey, recuperó su libertad y obtuvo el derecho de retornar a España. Al saber su regreso, los grupos conservadores españoles redactaron un manifiesto estigmatizando la Constitución de Cádiz y el monarca, a su vez, apoyado en esta protesta, declaró nula la carta por decreto de 4 de Mayo de 1814 y restauró el absolutismo. El 17 de agosto de ese mismo año, el Virrey Calleja hizo lo propio en la Nueva España. En 1820 el ejército español, acaudillado por Riego, restauró la vigencia de la Constitución y meses después el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la convirtieron de modo expreso en la carta que fincó el Estado de derecho del nuevo país mexicano.

²⁷ Tena Ramírez F. Op. Cit. Pgs. 90, 91 y 92

²⁸ Margadant Guillermo, “Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”, Editorial Esfinge, S. A. de C. V., México, 1990, 9ª. Edición, Pg. 135.

Comentario: Al reflexionar sobre esta constitución que fue aplicada en suelo mexicano, sin duda puede señalarse que fue la primera semilla de libertad y democracia que apareció en estas tierras americanas. Esta constitución viene a ser el punto de referencia para iniciar la etapa evolutiva social, económica y política del país, se introducen las ideas liberales de Montesquieu, Rousseau, los enciclopedistas franceses etc., pues fueron ellos con sus ideas las que influyeron en su creación, sin profundizar mucho se concluye que las Cortes de Cádiz rompieron con la estructura monárquica, que en nuestro suelo vino a despertar la conciencia del pueblo como persona jurídica y empieza al generarse su ser político. Desde luego no existe todavía ni siquiera un atisbo de intervención directa de un autogobierno o consulta pública.

C. La Constitución de Apatzingan de 1814

Importancia de la Constitución de Apatzingan: Este instrumento jurídico-político ha sido de gran trascendencia para la historia constitucional de México y un antecedente imprescindible en la historia de las ideas políticas de nuestro país. A esta Constitución se le denominó “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, fue sancionado en la población de Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Su importancia radica no únicamente por ser la primigenia manifestación constitucional de la Nación Mexicana, sino por representar el papel de fundador del Estado de Derecho que actualmente nos rige.

En una perspectiva jurídico-política, podemos observar una línea de continuidad histórica que parte de esta primera concretización del poder constituyente originario de México, en donde surge la inquebrantable voluntad de darse una existencia política y jurídica autónoma y constituirse al paso del tiempo como consecuencia en un Estado de Derecho. De ahí pasa a las constituciones de 1824 y 1857, en donde después de múltiples vicisitudes de toda índole se impuso la forma de organización federal y la autonomía del Estado frente al poder confesional, para desembocar finalmente en la actual Constitución de 1917, que

consagra la primera declaración de derechos sociales y es que los conceptos de soberanía, forma republicana de gobierno, división de poderes, garantías individuales y la vida latente democrática que recorre todo el texto de esa primera carta constitucional, serán en adelante los postulados en todo el quehacer constitucional mexicano.

La Constitución de Apatzingán tiene como fuentes nacionales: Los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón; los Proyectos de Constitución de Carlos María de Bustamante y Vicente Santa María; las Reflexiones formuladas por Morelos a los Elementos Constitucionales antes mencionados; los Sentimientos de la Nación y el Reglamento; ambos también del caudillo. Cabe hacer notar que dicho prócer suscribió esos razonamientos políticos como Siervo de la Nación y Generalísimo de las Armas de esta América Septentrional.²⁹ Las fuentes extranjeras son: las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795; la Constitución de los Estados Unidos de América y la Constitución de Massachussets de 1780 (en la que entre otras consideraciones, se trató sobre la libertad en la siguiente forma: “La Suprema Corte en una de sus sesiones “resolvió que la frase que dice: “Los hombres son creados libres e iguales” significa exactamente eso y que, en consecuencia los esclavos de ese estado quedaban libres”)³⁰; la Constitución de Cádiz de 1812 y las Leyes de Indias.

La Carta Magna de Apatzingán es una constitución orgánica, ya que en ella se sostienen las materias y los preceptos principales de una verdadera reforma, por esto Morelos no descuidó a lo largo de sus cuatro campañas, mantener viva la idea de hacer realidad sus tesis, como ya se expuso con antelación de la soberanía popular ejercida a través de una representación popular, la división de poderes, la igualdad de derechos, los derechos del ciudadano, la forma de gobierno republicano que en realidad fuese expresión de la voluntad popular. Este documento es un producto de las corrientes ideológicas de su tiempo. Cien años

²⁹ Vargas Martínez Ubaldo, “Morelos”, 4ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977, Pg. 113.

³⁰ Degler N. Carl. “Historia de los Estados Unidos”, Editorial Limusa, México, 1981, Pg. 61.

después de Morelos, esas serían las banderas fundamentales de todo movimiento social a los cuales se anticipó su genio, destacando en ese conjunto de conceptos lo que en materia de educación, trabajo y economía supo prever.

A partir del 13 de septiembre de 1813, en que se inauguraron las sesiones del Congreso de Chilpancingo, el Caudillo no tuvo otra idea más firme que la de dar vida al documento constitucional. Esa primera asamblea constituyente tuvo un largo y azaroso peregrinar que empieza en Chilpancingo, pasa por Tlacotepec, Tetela, Ajuchitlán, Huetamo, Ario, Uruapan, Tiripitio, hasta llegar a Apatzingán; ciudad ésta que le dio nombre a la Constitución de 1814 que nos ocupa.³¹

Se ha señalado que la ascendencia ideológica y las fuentes de inspiración del decreto que estudiamos en este apartado, se encuentran en el pensamiento del siglo de las luces. Pero el más directo es el propio testimonio de Morelos respecto a sus ideas constitucionales. En el proceso instaurado en su contra ante el fuero militar, reconoció que los miembros de la Asamblea Constituyente utilizaron la Constitución de los Estados Unidos de América, en tanto que en el proceso seguido ante el Tribunal de la Santa Inquisición, afirmó haber contribuido a la formulación del acta constituyente fundamentándose en algunos números del Espectador Sevillano y una copia de la Constitución de Cádiz.

En forma reiterativa se ha querido soslayar la importancia del decreto constitucional de Apatzingan, quienes así han opinado se han apoyado en las siguientes consideraciones: La falta de representatividad del Congreso, haberse dictado una constitución republicana, en una nación que no tenía existencia política y no haber tenido vigencia formal dicho documento.

Debe responderse a estas objeciones señalando que no se podían exigir elecciones nacionales, en un país que estaba envuelto en una gran guerra de independencia. Por otra parte se debe tomar en cuenta que la Nueva España de

³¹ Vargas Martínez U. op. Cit. Pg. 128 (mapa)

1810 y el México de 1814, no constituían una comunidad culturalmente homogénea, ni el pueblo tenía una conciencia generalizada de su ser nacional y respecto a la objeción de falta de vigencia, debe tenerse en cuenta que al ser juramentada esa norma constitucional, se aplicó aun cuando circunstancialmente en los territorios en poder de los insurgentes y que coincide con la cuarta campaña, la más exitosa de Morelos, territorios que comprenden más de 10 actuales Estados de la República.

Cuanto se ha hecho en el futuro para cimentar la vida de la Nación Mexicana, se ha tenido que volver a la gran lección de Apatzingan. Las mismas ideas de Hidalgo y de Morelos y respecto a la supresión de la esclavitud le dio mayor alcurnia a esa Constitución primaria fijando la visión del porvenir. Las ideas éticas del caudillo, que se conservaron con verdadero acierto en el texto constitucional de 1814, derivadas de los Sentimientos de la Nación, serían reconocidas a más de cien años de distancia como inspiración general de los principios democráticos que rigen a las sociedades y constituciones actuales del mundo occidental.

Comentario: Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingan contiene la intolerancia religiosa, también lo es que buscó la libertad, independencia y soberanía, la unidad nacional y la hegemonía de todo el pueblo. Pero no se establece ninguna manifestación que otorgara intervención directa del gobernado, lo que desde luego es natural en un incipiente liberalismo.

D. La Constitución de 1824

Once años de contienda costó a los insurgentes lograr el triunfo de una causa que a sus finales, hacia 1820, veía minados sus esfuerzos, al grado tal, que a punto estuvo de extinguirse. Pero los acontecimientos en España vinieron a precipitar las cosas en México, España se encontraba en plena decadencia a finales de 1819 por el despotismo intolerable de Fernando VII, al grado tal que el mismo ejército estaba minado, pues, la masonería había hecho una activa propaganda de

revolución. El 1º de enero de 1820 todo estaba arreglado, el comandante del batallón de Asturias, Rafael Riego, se pronunció exigiendo la restauración constitucional, levantamiento que fue inmediatamente secundado en diversos lugares. Fernando VII acobardado, acabó por jurar la Constitución el 9 de marzo de ese mismo año y por convocar a Cortes, las que se inauguraron el 9 de julio de 1820. México estuvo representado por Miguel Ramos Arizpe, José María Michelena, José María Couto entre otros.

A fines de abril del año mencionado, se supieron en México estas noticias, pero el Virrey Juan Ruiz Apodaca, no dio señales de restablecer el régimen constitucional y en unión de las autoridades eclesiásticas y militares, convino en ocultar las noticias de la revolución en España, pero la alarma cundió entre el clero, ante el inminente peligro de perder fueros y canonjías, contraponiéndose al establecimiento de la Constitución Liberal Gaditana y con motivo de la promulgación de los decretos de las Cortes españolas sobre la expulsión de los jesuitas, desafueros eclesiásticos, supresión de órdenes monacales, reducción de diezmos y venta de bienes del clero, reaccionó y junto con los notables de la ciudad, ricos propietarios, oidores y militares se juntaron a platicar sobre esos sucesos para resolver el camino a que les convenía seguir. Esas reuniones fueron conocidas como las juntas de la Profesa, marcando el inicio de un plan que nada tuvo que ver con los ideales insurgentes, elaborando un plan en que se pretendía excluir la Constitución y conservar para el rey español las tierras de la Nueva España, quien debería venir a gobernarla conforme a las Leyes de Indias, para la ejecución de este plan se eligió a Agustín de Iturbide.

Al plan adoptado por Iturbide se le llamó de Iguala, quien unificó a las fuerzas militares tanto realistas como insurgentes acaudilladas por Vicente Guerrero y el 24 de febrero de 1821, se pone término a la guerra de independencia. El 30 de julio de 1821, a fin de sustituir a Apodaca llega Juan O'Donujú a la Nueva España, quien se solidariza con Iturbide y aprovechando la confusión reinante, se formulan

en conveniencia de ambos, los Tratados de Córdoba, firmados en esa ciudad el 24 de agosto.

Como es sabido todo lo anterior culminó con la instauración de un Imperio Mexicano con Iturbide como Emperador. Se estableció un Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822 cuyo objeto fue establecer la organización política de dicho Imperio de acuerdo con las bases del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Como existió división entre los antiguos realistas y los insurgentes, hábilmente Iturbide como emperador disolvió a su provecho este cuerpo legislativo el 31 de octubre de 1822.

A la caída de Iturbide se convocó a un nuevo congreso, que fue instalado el 7 de noviembre de 1823, cuyos miembros se dividieron desde un principio en dos grupos: federalistas y centralistas. Una comisión del mismo se encargó desde luego de redactar el Acta Constitutiva, mientras se elaboraba definitivamente la Constitución; dicha Acta estableció como forma de gobierno la República, representativa y federal.

El 4 de octubre de 1824 fue promulgada la Constitución que contenía muchas tradiciones de la Colonia, como la intolerancia religiosa y los privilegios del clero y del ejército, lo más importante de su contenido fue lo siguiente:

Se prohibió la privación de la libertad de los ciudadanos o imponer penas que no fueran aplicadas por autoridad competente; se insistió en la libertad de pensamiento y de imprenta, fomento de la riqueza, de las vías de comunicación y de las relaciones internacionales.

La forma de gobierno es la de República Representativa, Democrática y Federal; el Poder Legislativo se deposita en dos cámaras de diputados y de senadores. El Poder Ejecutivo radica en el Presidente de la República, electo cada cuatro años, el cual será substituido en sus faltas por un Vicepresidente. El Poder Judicial se

deposita en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. El país quedó dividido en 19 Estados libres y soberanos en su régimen interior, un Distrito Federal para residencia de los Poderes Federales y cuatro Territorios dependientes del centro. Se eliminaron las castas, todos quedaron iguales ante la ley, pero todos deberían soportar las cargas de la ciudadanía.

Posteriormente a esta Constitución de 1824 y anterior a la de 1857, se proclamaron en su orden: las llamadas Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836; las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843; El Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, en la que se modificó la Constitución de 1824, la que había sido restablecida por Decreto de fecha 22 de agosto de 1846; y las Bases de la Administración de la República del 22 de Abril de 1853.

Comentario: En la Constitución de 1824, así como en las demás leyes normativas que se expidieron hasta antes de la Carta Magna de 1857, se continua con el lineamiento de las normas jurídicas que les precedieron, desde luego con elementos evolutivos, pero sin establecer el avance político-jurídico de la intervención directa del ciudadano en materia política, no obstante estos documentos constitucionales han sido necesarios.

E. La Constitución de 1857

De la Constitución de 1824 al año de 1853, el país había de soportar un sin número de penalidades tanto de carácter interno como externo (la invasión norteamericana) la pérdida de gran parte del territorio nacional. La nefasta dictadura de Santa Anna había sumido a la nación en una anarquía e inestabilidad constitucional. Con la venta de la Mesilla, esa etapa parece llegar a su fin, pues a partir de ese hecho, todas las tendencias políticas, conservadoras, moderadas y liberales se unificaron en un solo impulso, decidiendo librarse de la dictadura mediante el movimiento que nació en Ayutla, suscrito el 1º de marzo de 1854, denominado Plan de Ayutla. La Revolución de Ayutla constituye la primera fase

del movimiento de reforma ante la necesidad profunda de establecer una constitución política, donde se sustentara un régimen de libertad basado en una verdadera transformación social, en la que se eliminan las clases privilegiadas y demás lastres que ahogaban al país. De este movimiento reformista surgirían las denominadas Leyes de Reforma iniciadas con la Ley Juárez de 1855.

Triunfante la Revolución de Ayutla, se convocó a la instalación de un Congreso Constituyente emanado del presidente Don Juan Álvarez en el año de 1856. Tras largos y porfiados estudios que por cerca de un año se estuvieron ventilando en el seno de ese Congreso Constituyente y en el que continuamente estuvieron en pugna los principios democráticos en contra de los intereses egoístas de los miembros del Partido Moderado, sin que faltaran los tímidos que pensaban que todavía no era tiempo de introducir en nuestra Constitución novedades que consideraban peligrosas, llegó a fin el día de elevar a la categoría de Ley Fundamental el proyecto presentado por la Comisión de Constitución.

El 5 de febrero de 1857, en la Sala de Sesiones del Palacio Nacional, se firmó dicha constitución; estuvieron presentes unos poco más de noventa representantes, el Vicepresidente del Congreso, León Guzmán, prestó el juramento de reconocer, guardar y hacer guardar la nueva Ley Fundamental. Debe destacarse a algunos miembros de ese Congreso como figuras prominentes de la historia de México, como: Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga, José María Mata, Melchor Ocampo, Don Valentín Gómez Farías, Guillermo Prieto, Benito Juárez, y otros muchos, que andando el tiempo, habían de ocupar lugar distinguido en nuestra historia.

Esta Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, obra del congreso constituyente mencionado, restablecía la República, Representativa, Popular, Democrática y Federal.

La nueva constitución no correspondía en manera alguna al estado social del pueblo mexicano, pero encerraba ideales democráticos más avanzados. De los principios contenidos desde el punto de vista de la Reforma, los más importantes eran: la libertad de enseñanza y la tolerancia de cultos.

Desgraciadamente, con motivo de la jura de la Constitución fueron muchos los desórdenes, escándalos y motines que se presentaron, fundamentalmente los propiciados por el clero. Mucho influyó la declaración del papa Pío IX de que no tenían ningún valor las leyes y decretos expedidos por el gobierno de México, por lo que el clero se pronunció abiertamente contra la nueva Constitución. Se dictó una ley por la que todos los funcionarios y empleados civiles y militares jurasen la Constitución bajo pena de perder sus cargos, pero la Iglesia respondió, declarando la excomunión a quienes cumplieren con esa disposición, amenazando con la privación de los santos sacramentos a quienes no se retractaran de ese juramento, lo que produjo un grave dilema entre los creyentes, pues o morían de hambre o faltaban a sus deberes religiosos. Hasta algunos funcionarios criticaban la nueva Constitución, así Don Jesús Terán, gobernador de Aguascalientes, decía de la norma fundamental que “era un bello traje que se nos había hecho sin tomarnos la medida”.³²

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución de 1857 dio al poder legislativo una supremacía que sólo se había establecido en México en el Decreto de Apatzingan. El Congreso de 1856 vio al poder legislativo como la verdadera representación nacional. Jurídicamente esta jerarquía formalmente se establecía en la Constitución de 1857, mediante la institución del amparo, aún cuando el juicio de amparo se introdujo por primera vez en nuestro derecho positivo como creación de la legislación mexicana en el Acta de Reformas de 1847, es en esta Carta de 1857 donde se suprime el control político y se consagra exclusivamente el control judicial, reconociéndole al juicio de amparo una mayor extensión y una

³² “Centenario de la Constitución”, Talleres Gráficos de la Nación, Secretaría de Educación Pública, México, 1957

significación más perfeccionada, ampliándose la esfera de acción del amparo, por lo que se refiere a la interferencia de los poderes federales en la órbita de los locales y viceversa, así como la protección individual del gobernado, ambas finalidades se conjugan para brindar la institución jurídica más valiosa de todos los tiempos.

Comentario: Tampoco la Constitución de 1857, no obstante su contenido de amplias garantías individuales y su marcado liberalismo, no consagra una participación popular para la regulación política.

F. La Constitución de 1917

Los destinos de la nación mexicana están ligados a movimientos y cambios constantes tanto de ideología como de revoluciones armadas, asonadas, levantamientos e invasiones extranjeras. La Constitución de 1857, tan difícilmente lograda, sobrevive dos acontecimientos graves para su subsistencia, la Guerra de Tres Años y el Imperio de Maximiliano. Pero por desgracia entraba nuevamente en otra etapa agravante por la aparición de la tiranía de Porfirio Díaz. La historia moderna de México irónicamente comienza con una caída y acaba con otra caída. Se inicia en julio de 1867 al derrumbarse el imperio de Maximiliano y concluye en mayo de 1911 cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz. Esa historia abarca cuarenta y cuatro años, que habitualmente se divide en dos épocas. La primera de escasos diez años de 1867 a 1876 denominada de la República Restaurada. La segunda, de treinta y cuatro años, de 1877 a 1911, llamada del Porfiriato.

Después de la sangrienta lucha revolucionaria a partir de 1910 con sus innumerables cambios internos, aparece la necesidad de legislar nuevamente otra constitución, esto por razón natural de que la Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas, así como también porque el país había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debe normar la existencia real de los

hombres. Así con sagaz visión del presente y del futuro, fue surgiendo entre diversos revolucionarios la idea de convocar a un congreso constituyente que reformara la Ley Suprema y la pusiera acorde con el nuevo México que de la revolución iba surgiendo.

Venustiano Carranza tuvo el indudable acierto de comprender esa necesidad nacional y el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto en el que convocaba a elecciones para un congreso constituyente. Este inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916 y el 1º de diciembre de ese mismo año quedó instalado en la ciudad de Querétaro, el cual inició las labores que habían de concluir dos meses después, el 31 de enero de 1917.

El proyecto inicial de ese Congreso sufrió importantes modificaciones sustanciales, de modo que la Constitución que se promulgó el 5 de febrero de 1917, no es una reforma a la de 1857, aún cuando de ella heredó principios básicos, como la forma de gobierno, la soberanía popular, división de poderes, derechos individuales, control constitucional, entre otros, sino una nueva ley, recogiendo en sus preceptos los ideales revolucionarios, dándoles forma y creando instituciones que se realizarán en la vida futura del país.

México, al consumir su revolución, muestra al mundo el principio de sus ideales expresados en la llamada primera Constitución Social de la historia y la conquista para el pueblo en sus diversos estratos, lo que un Estado debe otorgarles como bien común, garantías de libertad e igualdad de derechos sociales, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna. Las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas, por su parte las garantías sociales imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

Expresa el profesor Jorge Carpizo: “La Constitución mexicana de 1917 configura un orden jurídico, político y social que parte de nuestra guerra de independencia

con la Constitución de Apatzingán en la cual se configuró un sistema jurídico basado en la noción de soberanía y los derechos del hombre, con exclusión de la libertad religiosa, un régimen republicano, el principio de la división de poderes y un sistema representativo indirecto. La Constitución de 1824 agregó a esos lineamientos fundamentales el sistema federal. De 1825 a 1855 se enfrentaron dos concepciones del mundo y de la vida, dependiendo del partido político que detentaba el poder dominaba una u otra. La Constitución de 1857 retomó los caminos de sus antecesoras de 1814 y de 1824 y las enriqueció con el rechazo a la intransigencia religiosa y el reconocimiento del juicio de amparo que provenía de una Constitución local de 1841 y de 1847 a nivel federal”.³³

Comentario: En relación con los antecedentes históricos mexicanos de una participación popular en el gobierno vigente, es nula, por no decir totalmente ignorada, desconocemos si en el desarrollo histórico-político de nuestro país en alguna ocasión se utilizaron las figuras jurídico-políticas del referéndum o el plebiscito, que son las más conocidas, pero si así fue, fueron intrascendentes o de poca importancia.

Partiendo de la instauración del dominio español en México, es decir del establecimiento de la colonia, jamás se le dio oportunidad al pueblo en ningún lugar de la Nueva España de participar en sus destinos políticos. España gobernó con el principio de privilegios a favor y beneficio únicamente para los peninsulares y si no tomó en cuentas para los cargos públicos a los criollos, muchísimo menos a los naturales de estas tierras, quienes tenían la categoría de esclavos.

A partir de la independencia, si bien es cierto que la Constitución de Apatzingan declara derechos y beneficios nunca otorgados en México, prescribiendo la desaparición de las castas y otros grandes beneficios para los ciudadanos, ni en ese documento, ni en todos los cuerpos legislativos del siglo XIX que ya se

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario, U.N.A.M. México 1992, VII.

mencionaron con antelación, encontramos la participación ciudadana en el gobierno. Es hasta la Constitución que actualmente nos rige, en que se habla de la dicha participación ciudadana. Ahora bien aun cuando limitativa se instituye en la Constitución una Iniciativa Popular pero con exclusividad para los ciudadanos del Distrito Federal, en su artículo 73 fracción VI base 4ª, en la que se establecen los medios y mecanismos de la participación ciudadana, que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles, según reza dicha base.

Pero a nivel constitucional y de carácter federal, únicamente encontramos esa participación ciudadana en el párrafo tercero del artículo 26 de la Constitución General de la República, la que se le denomina Participación y consulta popular, tema que se estudia en el Capítulo Cuarto, de este trabajo.

CAPITULO SEGUNDO
EL ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL Y LA
CONSULTA POPULAR

En una sección precedente quedaron expuestos los Elementos Objetivos de la Consulta Popular. En el presente nos referiremos a diversas Consecuencias de Orden General, para que en forma, lo más completa posible, se obtenga una perspectiva amplia respecto de la Consulta Popular que nos ocupa. Para tal efecto, en la primera parte del presente Capítulo estudiaremos las consecuencias de Orden Teórico y en la Segunda sus consecuencias de Orden Práctico.

VII. CONTENIDO Y EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 1917.

El texto original del presente Artículo 26, con vigencia hasta el 3 de febrero de 1983 fue el siguiente:

“En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”³⁴

Situado en el Capítulo de la Constitución de 1917 que comprende lo que ésta denomina “Garantías Individuales” (capítulo I del título primero), el artículo 26 asegura específicamente la inviolabilidad del domicilio –ya protegido por los artículos 14 y 16-, frente a pretensiones del ejército, en tiempo de paz o de guerra. Esta primera parte del artículo 26 está complementada por el párrafo inicial del

³⁴ LII Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión “Derechos del Pueblo Mexicano, México, a Través de sus Constituciones”; Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, México, MXMLXXXV

129, según el cual “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

En la época de paz, ningún miembro del ejército (ni el ejército mismo) tiene derecho para alojarse en casa particular sin contar con la voluntad de su dueño, ni podrá exigir de éste prestación alguna. Esta norma confirma en lo particular la libertad general otorgada por el párrafo primero del artículo 5º constitucional, que impide que alguien sea obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Si prevalece un estado de guerra, los civiles quedan obligados, conforme al artículo 26, a suministrar ciertas prestaciones, como alojamiento, bagajes y alimentos, pero con apego a lo que establezca la ley marcial correspondiente. La Constitución prevé la existencia de una situación de emergencia y consecuencia de la cual pueda alterarse la tranquilidad pública, cuya guarda y conservación se encomiendan al ejército, caso en el que los gobernados están obligados a colaborar en el desempeño de este cometido.

El texto original de este precepto de la ley fundamental reproduce en sus términos, el artículo 26 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que amplió el artículo del mismo número de la Constitución de 1857. Este último precepto se inspiró en el artículo 3º de las Enmiendas de 1789 a la Constitución de Estados Unidos de América.

A partir del mes de enero de 1983 el presente Artículo 26 Constitucional fue modificado en su texto según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, cuyo texto pasó a formar parte del Artículo 16 Constitucional, en su último párrafo. Dicha reforma otorga un nuevo contenido al Artículo 26 por medio de la cual se institucionaliza la planeación democrática del desarrollo nacional. Se faculta al Poder Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación ciudadana en **la Consulta Popular** los órganos

responsables y las bases para celebrar convenios con las Entidades Federativas en esta Materia.

De lo anterior resulta que el texto vigente del citado Artículo 26 Constitucional, a partir de 1984, es el siguiente:

“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. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

VIII. CONSECUENCIAS DE ORDEN TEORICO

Hemos dividido la presente sección en tres partes, a saber: Análisis funcional de la normatividad jurídica de la Consulta Popular, que hemos denominado Dimensión Normativa. Estudio de los principios o valores que se generan dentro de ese concepto, a lo que hemos llamado Dimensión Axiológica. Examen de algunos aspectos de validez que por esa interpelación popular se dan en la práctica cotidiana y a la que hemos nombrado Dimensión Sociológica.

A. Dimensión Normativa

Ya se expuso con antelación, que las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 fracción XXIX-D, en el mes de febrero de 1983, así como la promulgación de la Ley de Planeación, se refieren a un régimen jurídico administrativo de la Rectoría del Estado y a la Economía Mixta, lo que viene a establecer un Sistema de Planeación Democrática, haciendo posible de esta manera delinear los rasgos de la naturaleza jurídica de los Planes y Programas instituidos, definiéndose concretamente las áreas reservadas exclusivamente al Estado, y la función y desempeño de las Instituciones, Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal.

Con las reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo las ideas y los fines de la Rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático.

Para llevar a cabo esos propósitos a la práctica se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidos al interés general y limitadas, estas atribuciones, por la Constitución y las leyes.

En lo que concierne a la Economía Mixta mexicana, se establece la concurrencia del sector público, del sector social y del privado a los propósitos generales del Desarrollo Nacional.

Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo, las áreas estratégicas que la Constitución especifica.

Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con la que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México.

Se reconoce la función social del sector privado, así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada, sujetando su desarrollo al interés público.

En el artículo 26 constitucional se ordena que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Ley de Planeación en su artículo 21, señala a su vez que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; que establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, y que sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, atribuyéndoles a si mismo, la calidad de documento de desarrollo del contenido de los demás programas.

A su vez el artículo 20 de ese mismo ordenamiento jurídico, precisa que dentro del sistema nacional de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta popular de los diversos grupos sociales que integran nuestra población, y que expresando sus opiniones y en base en ellas se elabore, actualice y ejecute el plan y programas establecidos.

B. Dimensión Axiológica

En el presente apartado nos limitaremos a exponer algunas consideraciones de carácter axiológico, contenidas en el artículo 26 Constitucional, con especial referencia a las ideas de justicia, seguridad jurídica, libertad e igualdad.

En razón de que el hombre (en este caso el ciudadano mexicano) entendido en su unidad psicobiológica situado en circunstancias de carácter social, jurídico y político en que se encuentra y le tocó vivir y que en una forma o en otra son determinantes en su existencia histórica, sabe que cuenta con el derecho, el cual representa aquello que lo protege, salvaguarda y realiza como ser humano actuante y dinámico, política y socialmente hablando. Es decir, sabe que cuenta con un mínimo de seguridad y certeza jurídica, fincadas ambas en la igualdad y la libertad que le son proporcionadas en el Sistema Democrático establecido en la Constitución Federal de la República.

En cuanto a la Igualdad, observamos que la normatividad jurídica del artículo 26 que nos ocupa, establece una igualdad entre sus destinatarios. “El funcionamiento de la igualdad jurídica, corresponde fundamentalmente a la exigencia del principio de la aplicación regular de las normas jurídicas conocido como “Principio de Legalidad”. La igualdad por otro lado, es considerada elemento fundamental de la justicia.³⁵ Por otra parte la Constitución Mexicana establece, en su título primero, que todos los hombres tendrán las mismas garantías, dentro de los límites que la misma Constitución señala. Este Principio de Igualdad, queda restringido por una excepción contenida en el artículo 33 de la propia Norma Federal, en el que se establece una limitación a esos derechos generales, la cual se aplica a los extranjeros, tanto a los que radican permanentemente como a los que eventualmente se encuentran en el territorio nacional.

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Tomo III, Pg. 16

En relación a la Seguridad y Certeza Jurídicas, se vio en un capítulo anterior que la seguridad y la certeza son términos recíprocos, las dos caras de una misma moneda, al quedar asentado que la seguridad jurídica en términos generales es “... la conciencia de lo que puede hacer y de la protección que puede esperar una persona, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente al cual está sometida”³⁶. Ya se dijo, también que no debe confundirse la Seguridad Jurídica con la Certeza Jurídica; la primera es objetiva, representa el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantizan la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad, en tanto que la segunda, la Certeza jurídica, tiene el carácter subjetivo, pues es un dato que en el fondo se reduce a un preciso conocimiento, “el saber a que atenerse”. En el concepto de Seguridad Jurídica y consecuentemente en el de Certeza Jurídica, están implicadas las nociones de: Orden, Eficacia y Justicia.

Por lo que respecta a la libertad se puede decir que, es de los valores más preciados e indispensables para el hombre. Su ser y existir no se pueden entender en ausencia de la libertad (libertad individual y libertad social), criterio rector que en nuestro país ha atendido y tiene definidas correspondencias en las actitudes sociales. Los comportamientos políticos y la normatividad constitucional, deben al propio tiempo manifestarse en libertades específicas, concretas, en beneficio y para el disfrute de cada mexicano de hoy. Esta es la tesis de justicia y mandato de la Constitución General de la República, por sus raíces históricas patentes en los movimientos sociales y revolucionarios que han dado a México su carácter, fisonomía y expresión peculiar.

El Doctor Burgoa, respecto a la libertad política y social, expresa: “Que es un derecho derivado de la libertad en general, que todo régimen democrático debe reconocer a favor de los gobernados, ya que sin ella éste no existiría. Sólo con libertad jurídicamente garantizada, el pueblo puede ejercer el control sobre los gobernantes, característico de dicho régimen. Pero esa libertad genérica, y

³⁶ Preciado Hernández Rafael, Op. Cit. Pgs. 234 y 235

obviamente la libertad política, debe demarcarse convenientemente por el derecho para compatibilizarla con el orden social, en una adecuada correspondencia...” “... El diálogo, que es un intercambio, alternativo de ideas, necesariamente debe desenvolverse en un ambiente pacífico comprensivo y respetuoso. Consiste no sólo, como bien se sabe, en escuchar pasivamente, sino en ponderar las consideraciones que el interlocutor formula sobre algún tema y en emitir las propias opiniones”. “Independientemente de que la libertad política sea una especie de libertad genérica, en sí misma se traduce en el derecho que todo ciudadano tiene de formar asociaciones y partidos políticos y desde luego, de intervenir con su voto activo en la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado, así como de ser postulado para ocupar cargos respectivos”.³⁷

Con las consideraciones antes expuestas, podemos reflexionar que la filosofía social, en México, se traduce en una Constitución que recoge los valores de la persona de una parte, y que de otra entiende al individuo como ser social, compenetrado de los valores de la sociedad. “La Revolución Mexicana fue, en efecto, un movimiento económico, político y militar, pero también fue una revolución moral”³⁸

Dentro del tema de la libertad tenemos que referirnos nuevamente a la democracia, tema que ha sido analizado con antelación y que si bien no es un valor en sí, sino una forma de gobierno, la libertad en todas sus múltiples derivaciones, es el fundamento sine qua non de la democracia, que implica soberanía popular, presupuesto que no se daría sin ese principio o régimen político.

“Antes que una forma política de gobierno, dice el profesor Agustín Basave, la democracia es una forma de convivencia humana. Y antes que una forma de convivencia humana, es una vocación del hombre. Vocación que culmina, en lo

³⁷ Burgoa O. Ignacio, Diccionario, Op. Cit. Pags. 286 y 288

³⁸ Villegas Abelardo, La Filosofía de lo Mexicano, UNAM, 1988, Pg. 22

político, con la realización práctica de los postulados éticos de la co-participación, de la co-responsabilidad y de la ayuda recíproca. Supone el reconocimiento y protección de los derechos de la persona humana. Lleva a su plenitud al ser dialógico del hombre. Sirve como instrumento para la cabal realización personal. Hace del ser humano, y no del Estado, la base y el fin de la estructura política. Pide la adhesión de seres libres y erige la persuasión en método. Permite subsistir la variedad de opiniones políticas y prohíbe la bárbara mutilación de los sectores sociológicos disidentes. Sólo la filosofía puede dar razón de los temas y problemas de una teoría de la democracia, desentrañar sus logros y revelar su racionalidad para hacer de la realidad democrática un orden verdaderamente humano. La supremacía axiológica de la democracia se desprende del examen de sus mismos fundamentos. El pueblo está vivamente interesado en la conservación y desarrollo del hombre. Para eso delega en los gobernantes, el poder que naturalmente tiene. Quiérase indicar que en la Democracia se busca realizar, en un ambiente de orden de paz, las mejores posibilidades y el cabal desarrollo de la persona humana. Tratase, en última instancia de un instrumento para la perfección personal. Detrás de este régimen político está una cosmovisión personalista. Toda esta complicada técnica, que exhiben las genuinas democracias, consagra jurídica y políticamente la vocación humana para la libertad y para la responsabilidad. La legalidad democrática, abierta siempre, cuenta con la conciencia crítica y con el poder de la persuasión. El camino hacia el poder y hacia el bien político temporal, meta jamás alcanzada definitivamente, está abierto para todos los ciudadanos. Gracias a la democracia hay sitio en la vida socio-política, para la libertad y para el diálogo, para la crítica y para la autocrítica, para la tolerancia y para la esperanza. Se trata de una forma de vida y no de unas simples ideas. Por ello, el poder de un gobierno democrático, legítimo en su origen, sólo se justifica por sus hechos. El vocablo democracia, manoseado hasta el exceso, a veces cínicamente, traduce, debe traducir, realidades, no ficciones ni pantomimas. Es preciso acudir a la filosofía política para elucidar el sistema de comportamiento socio-político. Toda auténtica política democrática se apoya en una filosofía democrática. El ser de la democracia está antes del quehacer democrático. La democracia como misión,

explica e ilumina a la democracia como poder de acto. Es una empresa arriesgada, con sus reglas de juego, que se realiza en el diálogo polémico y en la crítica constructiva. Traduce, mejor que cualquier otro régimen político, las notas de incertidumbre y riesgo inherentes a toda vida humana. Pero deja, al mismo tiempo, un amplio resquicio para la esperanza. De la cabal comprensión de la democracia, y de su logro, depende la convivencia, justa, abierta, esperanzada, de los hombres libres”.³⁹

Tanto en el orden de la Política Interior como el de la Política Exterior de México, este principio ha tenido múltiples consecuencias. La Constitución proclama su adhesión a la ideología de la democracia liberal, consagra el principio de la soberanía popular y adopta el régimen de la democracia representativa. En todo el artículo 26 constitucional, ya lo vimos, se implica que la Rectoría del Estado sobre el Desarrollo Nacional se debe hacer a través de una Planeación de forma Democrática, que afirme los fines sociales, económicos, culturales y políticos que para el orden nacional ha establecido la Constitución General de la República. Por estas razones, se propone una constante política de democratización, que deba conducirnos a la libertad, la justicia social y la seguridad jurídica.

En el caso del valor Justicia, se pretende que todo ciudadano sea tratado justamente (la justicia como valor jurídico fue objeto de un capítulo anterior), y ser tratado justamente significa ser tratado de modo igual, pero como ya se vio cuando se expuso este tema, los seres humanos en su existencia histórica nunca son iguales, por tanto el trato justo debe ser en la forma y en la medida que se pueda otorgar de una manera proporcional (se toma a Aristóteles como punto de partida).

Esos valores mencionados, se encuentran inmersos en nuestro derecho positivo, como veremos a continuación.

³⁹ Basave Fernández del Valle Agustín, Teoría de la Democracia Editorial Jus, México, 1988, Pg. 5

La Ley de Planeación, objeto de nuestro estudio, expone entre otras cosas que las disposiciones contenidas en su texto, son de orden público e interés social, y que establecen bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, la igualdad de derechos, el respeto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades y derechos sociales y políticos; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución y la consolidación de la democracia como sistema de vida.

C. Dimensión Sociológica

En esta sección, comentaremos la trascendencia sociológica del dispositivo constitucional establecido en el artículo 26, con el objeto de determinar su ámbito de validez y aplicabilidad. Es decir, captar lo mejor posible la trascendencia espacio-temporal y personal del contenido de dicho artículo así como su consecuencia socio-político.

La propia Constitución Federal, precisa dichos ámbitos. En su artículo primero se establece la aplicabilidad y la protección jurídica en forma genérica a todo individuo, dentro del territorio nacional, con las salvedades y restricciones que la misma Carta Magna establece. En su artículo 133 se observa la aplicabilidad territorial de sus normas, al señalar con claridad, que la Constitución General de la República, es la Ley Suprema de toda la Unión. Y su temporalidad, se desprende del artículo 136 de esa misma Ley fundamental. Podemos decir que la Constitución en su vigencia es atemporal, con la salvedad a que se refiere su Título Octavo. "De las Reformas de la Constitución".

Conforme a esto último, existen máximas como aquella que, la humanidad no permanece estacionaria, otra que las instituciones deben perfeccionarse y que la posibilidad del adecuar una constitución a las necesidades cambiantes, es una

válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas. Y aquella otra de que el ordenamiento constitucional debe ser permanente más no inmutable.

Ahora bien la trascendencia sociológica del artículo 26 constitucional, se desprende de su propio contexto, cuando expresamente indica que el sistema que ordena organizarse, deberá ser democrático y con miras a la obtención de la independencia, de la democratización política, social y cultural de la nación. Es decir es dirigida a la sociedad en general, pues se refiere a la población total de México.

Con este fundamento constitucional, así como con su ley reglamentaria la Ley de Planeación, que al entrar en vigor y ponerse en marcha el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se aprobaron los programas siguientes: Los Programas Nacionales de Fomento Industrial y Comercio Exterior, de Salud, de Energéticos, de Minería, de Capacitación y Productividad, de Pesca y Recursos del Mar, de Financiamiento del Desarrollo, de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Ecología. Para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto, de Desarrollo Tecnológico y Científico, de Turismo y de Comunicaciones y Transportes.⁴⁰ Todos ellos de trascendencia y beneficio Social.

“La Planeación Democrática, dice el profesor Valdez Abascal se ha forjado tomando en cuenta la circunstancia a que aluden las reformas constitucionales en el sentido de que: Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido social es cada día más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas cada vez más participantes e

⁴⁰ Diarios Oficiales de la Federación, de 31 de julio; 9, 15, 17 y 21 de agosto; 17, 20, 21, 25, 26 y 27 de septiembre; 26 de noviembre, de 1984; 13 de febrero y 19 de marzo de 1985.

interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista”⁴¹

Este tipo de participación es una condición sin la cual los resultados del proceso estarían desprovistos de todo vínculo con la sociedad. En efecto, el artículo 26 constitucional ordena que mediante la participación de los diversos sectores sociales, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los Programas de Desarrollo.

IX. CONSECUENCIAS DE ORDEN PRACTICO

Para terminar con el presente capítulo, en esta sección haremos referencia a determinadas consecuencias de orden práctico que han sido positivas a la ciudadanía mexicana lo que vendrá a justificar su vigencia o en su caso su reforma o derogación.

Para tal efecto hemos dividido este tema en dos partes: Las Consecuencias Favorables de la Consulta Popular y la Prevención a las Consecuencias Desfavorables.

Sabemos que las sociedades siempre están en constante evolución, a veces en forma lenta y otras en cambios bruscos. Nuestra vida se transforma, no sólo dentro de un grupo social determinado por el simple decurso del tiempo, sino también de un grupo social a otro. Uno de los signos que se observan en esta evolución o en este cambio es el que se refleja en los productos culturales. La democracia, es uno de esos productos culturales.

Esta forma de gobierno la han adoptado muchos países, con sus variantes respectivas y con más o menos ajuste al ideal democrático, es decir, aplicando un

⁴¹ Valdez Abascal Rubén, Rectoría del Estado y Economía Mixta Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, Pg. 381.

sistema político basado en el reconocimiento del principio de que la soberanía emana del pueblo y que se caracteriza por la participación de éste en la administración estatal. El sistema democrático, como ya lo vimos, garantiza las libertades básicas del individuo, así como la libre elección para los cargos de gobierno y la posibilidad de control por parte del pueblo en la gestión administrativa.

Nuestro país, de acuerdo con el artículo 40 de nuestra Carta Fundamental expresa que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...” En estas condiciones, la Consulta Popular, viene a ser por el momento, un gran avance en la estructura política de nuestro país, más aún en una verdadera práctica democrática. Es nuestro muy personal punto de vista que ésta figura jurídico-política, es consecuencia de la evolución del pueblo mexicano en el camino de la democracia. La Consulta Popular, obviamente tiene que pasar por sus procesos de adaptación política, de ajustes administrativos adecuados, eliminando las deficiencias que conlleva esta nueva estructura socio-política. El Sistema Nacional de Planeación Democrática es una forma de estructurar esa evolución política a que ha llegado o desea llegar nuestro país, el momento es adecuado para la participación del pueblo en los destinos de México, evolución sin violencia, sin asonadas militares que tanto daño han hecho a este país, sino mediante el diálogo y el planteamiento de razonamientos jurídico-políticos prácticos. Ya se expresó que la posibilidad de adecuar una constitución a las necesidades cambiantes es una válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas.

Nuestra Constitución se encuentra dentro de las constituciones, que tienen a un acercamiento entre la realidad y la idealidad normativa, es una constitución programática, que busca ir más allá de sus tiempos y traza un plano regulador, que crea un Estado comprometido, no un Estado espectador.

A. Consecuencias Favorables

El Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales editó la Revista de la Consulta Popular, denominada Diálogo Nacional, en dicha publicación se expusieron los diálogos estatales en los que se plantearon los temas más importantes de cada entidad federativa. De tal suerte que la Consulta Popular cobró especial relevancia en cada uno de sus planteamientos.

Así se han expuesto en forma concreta los temas siguientes:

“La Administración de Justicia” en la Ciudad de Colima; “El Agua Recurso Vital” en Acapulco Guerrero; “Alimentación” en Tuxtla Gutiérrez; “Bienestar Social” en Querétaro; Ciencia y Tecnología para la Modernización de México en Puebla; “Comercio Interior y Abasto”, en Durango; “Comercio Exterior” en Saltillo Coahuila; “Comunicaciones y Transportes: Modernización y Descentralización” en la Paz Baja California; “Cultura e Identidad Nacional” en Villahermosa Tabasco; “Deporte” en la Ciudad de México; “Desarrollo Nacional y Fortalecimiento Municipal” en Tlalnepantla Edo. De México, “Desarrollo Rural Integral” en Zacatecas, Zac.; “Ecología” en Morelia, Mich.; “Educación” en Tepic, Nayarít; “Educación Superior” en Ciudad Obregón, Son.; “Energéticos” en la Ciudad de México; “Federalismo y Descentralización”, en Aguascalientes, Ags.; “Frontera Norte” en Chihuahua, Chih.; “Frontera Sur” en Chetumal, Quinta Roo; “Investigación Científica” en Hermosillo, Son.; “La participación de la Juventud en la Modernización del País” en Cuernavaca, Mor.; “Modernización Financiera” en Guadalajara, Jal.; “Modernización Industrial”, en San Luis Potosí, S.L.P.; “Modernización del Sector Público”, en Mérida, Yucatán; “Integración de la Mujer al Desarrollo”, en la Ciudad de México; “Pesca” en Tuxpan, Veracruz; “Población” en la Ciudad de Monterrey, N.L.; “Los Profesionistas y el Desarrollo en México”, en la Ciudad de México; “Los Pueblos Indígenas” Ixmiquilpan, Hidalgo; “Seguridad y Prevención Social” en Matamoros, Tamaulipas; “La Sociedad Rural en el Desarrollo Nacional”, en

Oaxaca, Oax.; “Turismo”, en Mazatlán, Sinaloa; “Vivienda”, en la Ciudad de Campeche, Camp.; “Zonas Metropolitanas”, Toluca, Estado de México.⁴²

En estas jornadas de consultas populares se establecieron diversos diálogos que motivaron la participación social de todos los Estados de la República. En las publicaciones mencionadas se contiene una síntesis de los aspectos relevantes de la sesión correspondiente, en donde se busca difundir ampliamente los diagnósticos, las propuestas y los pronunciamientos que nutren cada reunión.

B. Consecuencias Desfavorables

Lo único que podemos expresar en este apartado, como mejor prevención que puede hacerse a la Consulta Popular, es que no se hagan reformas o cambios fundamentales a la participación ciudadana que vayan en contra o que limiten este derecho, no así aquella que pretenda afirmarlo y elaborar su mejor aplicación.

Al respecto señalamos que en las fechas que este trabajo se elabora, pasó para su discusión a la Cámara de Senadores un Proyecto de Decreto presentado por el titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión⁴³ por el que se reforman diversos artículos de la Constitución General de la República, entre ellos el artículo 73 fracciones VI, VIII y XXIX-H. La fracción VI es la que nos importa ya que en su Base 4ª establece el derecho en el Distrito Federal de la iniciativa popular, respecto de las materias que son competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como los medios y mecanismos de la participación ciudadana. Proponiendo dicho Decreto que se reforme a su vez el artículo 122 constitucional, en el que se establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual estará a cargo de órganos locales que serán: La Asamblea de representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal

⁴² Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), “Diálogo Nacional: Revista de Consulta Popular”, Programa Básico de Gobierno 1988-1994, México, 35 Revistas.

⁴³ Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de fecha 2 de septiembre de 1993.

Superior de Justicia. En la fracción I apartado e) se establece que las bases para la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para la evaluación de los programas y la gestión de acciones de la Administración Pública del Distrito Federal en cada demarcación. Así también en el inciso g) de la fracción IV se establece que la propia Asamblea de Representantes tendrá facultades para legislar en el ámbito local, entre otros, respecto a la participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos etc.

Con lo anterior se establece la función práctica constante de la Consulta Popular, como instrumento político activo en la democracia mexicana.

CAPITULO TERCERO
PROYECCIÓN DEL PLEBISCITO EN LA
CONSULTA POPULAR Y EN EL REFERENDUM

X. CARACTERÍSTICAS DEL PLEBISCITO

La noción del plebiscito, es controvertida. Está fuera de discusión el hecho de que se trata de un pronunciamiento popular. Lo demuestran tanto el origen histórico de su nombre plebiscitum, que en la antigua Roma, como ya se vio era la decisión de carácter legislativo adoptada por la Asamblea plebeya (concilia plebis), previa proposición de un magistrado plebeyo, el *tribuni plebis*, como la designación habitual con este término de votaciones que se verificaron en Europa, incluso en Italia sobre temas de relieve constitucional a partir de la Revolución Francesa y de la divulgación de ideologías basadas sobre la soberanía popular. Es suficiente pensar, en los plebiscitos, por ejemplo, sobre las anexiones de territorios, que se hicieron durante el resurgimiento y la formación del Estado Italiano. El plebiscito es por lo tanto, una votación popular sobre temas de relevancia política y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa, aun cuando puede ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimizar su poder autocrático. Algunos consideran que se tiene plebiscito, cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales (la presencia de los cuales caracterizaría el referéndum, más adelante al exponer esta figura veremos la diferencia con el plebiscito). Pero esta definición la contradicen la existencia de plebiscitos realizados para ratificar actos estatales, como por ejemplo la aprobación de la Constitución del 22 Brumario año VIII en Francia, que sirvió para el golpe de Estado de Napoleón I, o también para legalizar la aprobación de la incorporación, que ya se había efectuado, de las distintas regiones del Reino de Italia. Otros opinan, y esto está bastante difundido en Italia, que existe plebiscito, cuando el pueblo se pronuncia sobre determinados hechos o sucesos (proposición de personas en cargos, anexiones territoriales o elección de formas de gobierno) y no sobre actos normativos (para los cuales se aplicaría el referéndum). Otros

estudiosos configuran el plebiscito como elección de un puesto o cambio político, en cambio en el referéndum debe referirse al voto sobre un problema que afecte a la comunidad política. Pero también estas definiciones contrastan con la existencia del plebiscito en tema de anexiones. Ahora bien, debido a su tendencia de excepcionalidad, el plebiscito se utiliza con más frecuencia para indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales, y sobre todo sobre hechos, sucesos acaecidos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional.

En la antigua Roma, en la época de la República, se llamaba "*plebiscitum*" a las decisiones de la Asamblea de "la plebe" o "*concilium plebis*", que actuaba agrupada por tribus y en virtud de una convocatoria del tribuno.

Si bien en un principio "los *plebiscitum*" tenían fuerza de ley únicamente para la plebe que los adoptaba, posteriormente su fuerza legal se extendió a la totalidad del pueblo romano. También fue un principio que la autoridad de los "*concilia plebis*" dependía de su aprobación por el Senado; mas desde los años 465 a 289 A.C. -468/286, la Ley Hortensia equiparó la fuerza de los plebiscitos a los de la ley y aún se puede decir que a partir de aquel momento, una gran parte del Derecho privado se reguló no por leyes, sino por plebiscitos.

En el lenguaje político moderno, dice Posada (Enciclopedia Jurídica Española) que reciben ese nombre las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos y representan los "actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política". Según el propio autor, esta forma de plebiscito surgió a fines del siglo XVIII como consecuencia del despertar de las conciencias nacionales, de las luchas del antiguo régimen contra el nuevo, en el que se exigía el respeto a las aspiraciones de los pueblos; o como afirmó Tambado ("*Saggi di Diritto e Política Costituzionale*)", citado por Posada, el plebiscito es "el acto primero mediante el cual la Nación interviene efectivamente para designar los poderes supremos", sin

contar, claro es, la revolución o el golpe de Estado, únicos medios posibles para derribar la organización del gobierno cuando se ha producido una relajación del vínculo de armonía que debe existir entre el Estado y la Nación. En esos casos, afirma Posada, el plebiscito puede surgir una vez que la violencia ha terminado.

Tambado “(*Saggi di Diritto e Politica Costituzionale*)” expresa que el plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades: “adhesión a una determinada forma de gobierno”; “designación de la dinastía o de la persona que independientemente de su sucesor haya de regirle”; “decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa”.

Se ha discutido mucho acerca de las analogías y de las diferencias existentes entre plebiscito y referéndum. Según Duguit (Derecho Constitucional) el referéndum es una concesión hecha al gobierno directo, mientras que el plebiscito se encamina a establecer un gobierno representativo, acto por el cual delega el pueblo la soberanía en un hombre y le encarga, a veces, hacer una Constitución. Esta definición de Duguit no armoniza con la idea de Tambado que asigna al plebiscito otras más amplias finalidades.

El mismo Tambado, estableciendo una distinción entre el referéndum y el plebiscito dice que “el referéndum, en suma, es una de aquellas instituciones constitucionales que funcionan durante el ejercicio mismo de la Constitución, mientras que el plebiscito representa el elemento propulsor de la actividad interna constitucional. En uno y otro caso interviene el pueblo, pero en momentos y por motivos absolutamente diversos”.

Posada señala también una diferencia entre la elección y el plebiscito, ya que aquella, además de desenvolverse dentro de la vida constitucional tiene como objeto determinado formar un órgano de la misma, verbigracia, el legislativo; mientras que el plebiscito se endereza a determinar la existencia de todo el mecanismo constitucional.

Sánchez Viamonte, tanto en su Instrucción cívica como en el Manual de Derecho Político, parece establecer una equivalencia entre los conceptos de referéndum y de plebiscito, manifestaciones ambas de la idea más general de sufragio. Dice este autor: “Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación, toma el nombre de sufragio” siendo frecuente reservar esa denominación, por lo menos, emplearla de un modo exclusivo “para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero o de segundo grado”, aun cuando también “merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de iniciativa o de referéndum plebiscitario” (Iniciativa en la Formación de las Leyes. Iniciativa Popular en la Formación de las Leyes), llamase iniciativa “a la manifestación de voluntad popular con propósitos de legislación, por medio de la cual el pueblo, o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al Congreso un proyecto de ley, como lo autoriza la Constitución de la Confederación Helvética”; y referéndum o, en términos generales, plebiscito a “la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo”. Señala este autor que tal sistema es frecuentemente usado en Suiza.

Como referencia al significado del plebiscito, dice Sánchez Viamonte, que si algún derecho no enumerado nace de la soberanía del pueblo, es el de que los ciudadanos pueden emitir opinión sobre un problema fundamental que interesa a la comunidad política, por lo que el plebiscito, en cualquiera de sus formas es, “la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad populares, si se lo utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional y si se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión”. Opina el autor

comentado que “esta forma de sufragio no debe ni puede ser aplicada a elección de funcionarios porque ello constituye otro problema, el de la representación política, al que corresponden los diversos sistemas electorales...”. Piensa también Sánchez Viamonte –y lo hace con evidente razón- que “la prevención y desconfianza contra la institución del plebiscito arranca de una causa muy grave, cual es que los déspotas lo han utilizado y utilizan para dar apariencias de legitimidad a su despotismo o de justificación a su continuismo indefinido en el gobierno. Cita a tales efectos algunos ejemplos europeos y americanos, varios de ellos muy próximos a la fecha en que lo escribía este autor.

Gramaticalmente, de acuerdo con las definiciones del Diccionario de la Academia, existe una evidente diferencia entre el contenido del plebiscito y el del referéndum. Plebiscito es –dejando de lado su acepción jurídico-romanística- la “resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos” y también “consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende”. Referéndum, en la acepción que interesa, es el “acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes”. Está bien clara la diferencia entre uno y otro concepto. En el plebiscito es el pueblo quien por votación directa adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales. Referéndum no es otra cosa que la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo, es decir por el Poder Legislativo. Sin embargo, como ya hemos visto, esa distinción, derivada de un sentido gramatical, puede ser equivocada o, por lo menos, discutible, pues si bien hay juristas que distinguen entre plebiscito y referéndum, otros identifican ambos conceptos.

Elorrieta (Tratado elemental de Derecho Político Comparado) al referirse a los sistemas de democracia directa, no hace alusión al plebiscito, sino que comenta única y ampliamente el referéndum, y por cierto que lo hace en igual sentido que la Academia de la Lengua, puesto que lo define como “el sistema que tiende a

que una ley no pueda ser puesto en vigor si después de haber sido aprobada por las Cámaras no es aprobada nuevamente por el cuerpo electoral”. Recuerda que la palabra referéndum ha sido tomada de la frase *ad referéndum*, que se usa en los tratados internacionales y que indica que necesitan éstos, para ser válidos, la ratificación de los respectivos Estados.

Mas suponiendo que referéndum y plebiscito fuesen una misma cosa, a éste serían aplicables los comentarios que Esmein (*Traité élémentaire de Droit constitutionnel*) expone respecto a los inconvenientes del referéndum, entre ellos el muy importante de que tal sistema es vicioso en el fondo “porque la mayoría de los ciudadanos muy capacitada para elegir representantes de opiniones conocidas y orientar así la legislación y el gobierno, es incapaz de apreciar las leyes o los proyectos de ley que le sean sometidos”. Y añade: “Le faltan para esto, como decía Siéyes, dos cosas necesarias: la instrucción para comprender estos proyectos y el tiempo para estudiarlos. Supongamos que un Código de Comercio o una ley sobre la materia se sometan al voto de labriegos y montañeses: sucedería fatalmente una de estas dos cosas, o votará la mayoría a ciegas un proyecto que no comprende, o lo rechazará por motivo de cualquier disposición quizás secundaria, contra la cual se haya formado uno de esos prejuicios populares tan rápidos en nacer como difíciles de destruir”.

Por otra parte –sigue diciendo Esmein- el sistema es no menos vicioso en la forma porque la discusión posible en las pequeñas repúblicas antiguas, cuando la asamblea del pueblo entero podía presentarse sobre una misma plaza pública alrededor de la tribuna, a la que subían uno tras otro los ciudadanos más ilustres y los primeros oradores de la Nación, resulta imposible entre los millares de asambleas primarias, entre las que se repartiría necesariamente una gran Nación, para proceder a un voto popular.

Linares Quintana (Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional) señala que “como la extensión territorial, la complejidad y el tecnicismo del Estado moderno

imposibilitan la práctica de la democracia pura o directa tal cual funcionó en Atenas Antigua, los constituyentes europeos de esta época, ubicándose en una posición intermedia entre aquella y la democracia representativa o indirecta, amoldaron los principios de la democracia clásica a las posibilidades contemporáneas, instituyendo el referéndum y la iniciativa popular, formas típicas de la democracia semidirecta”. De tales palabras parece deducirse que para Linares Quintana el plebiscito, en el sentido romanístico de la institución, no tiene cabida en las normas políticas de un Estado moderno de derecho y que lo único factible es el ejercicio popular de la iniciativa, es decir, la proposición al cuerpo legislativo de determinadas leyes para que éste resuelva, o el referéndum limitado a rechazar o a aceptar las leyes ya aprobadas por el cuerpo legislativo.

Hauriou (*Précis élémentaire de Droit constitutionnel*) recuerda que la gran idea de Rousseau era el gobierno directo por la asamblea del pueblo, cuyas deliberaciones expresaban la voluntad general y esta expresión era la ley. No se debía gobernar sino mediante las leyes así hechas, las que debían ser ejecutadas mediante agentes comisionados, algo así como ujienes administrativos. De ese modo, la soberanía del pueblo no quedaba enajenada. Señala Hauriou que esa concepción teórica no se asienta en ninguna realidad histórica, pues las repúblicas antiguas si bien poseían asambleas del pueblo, tenían también magistrados cuyos poderes correspondían a lo que hoy llamaríamos el Poder Ejecutivo. Según este autor, el sistema representativo se puede combinar con el de las asambleas populares mediante el referéndum, que se inició en 1792 para el voto de las leyes constitucionales, al disponer que “la convención nacional declara que no puede haber más constitución que la que es aceptada por el pueblo”. En esa combinación que es la del gobierno semi-directo o semi-representativo, no solamente subsisten las asambleas representativas por encima de la asamblea del pueblo, sino que aquella conserva la deliberación de la ley, quedando limitado el referéndum a un voto sin deliberación formal.

A continuación señala Hauriou que en Francia a partir del año VIII, el principio de la consulta directa del pueblo sufrió una transformación puesto que el referéndum constitucional se convirtió en un plebiscito o en una llamada al pueblo, es decir, en una consulta al pueblo ya no sobre una ley sino sobre el mantenimiento en el poder de un hombre o de una dinastía (plebiscitos de Napoleón I para la transformación del consulado temporal en consulado vitalicio; para el establecimiento del imperio en el año XII; los de Napoleón III en 1851, en 1852 y en 1870). Ligado el plebiscito a la tradición bonapartista, fue rechazado por las monarquías constitucionales de 1814 y 1830 por la república de 1848, así como por la tercera república, que fue estrictamente representativa. Este mismo autor – que establece una vinculación muy directa entre referéndum y plebiscito- afirma que la combinación de la consulta popular se propagó a un gran número de países extranjeros, bien para las leyes constitucionales, bien para toda clase de leyes y se liga con las formas más diversas de régimen representativo; incluso con el régimen parlamentario, dibujándose cada vez más como el correctivo democrático de la oligarquía representativa, divisándose para el porvenir la solución del gobierno semirepresentativo y semidirecto como una solución satisfactoria entre el poder minoritario del gobierno representativo y el poder mayoritario del cuerpo electoral.

XI. CONDICIONES DEL REFERENDUM

Llamase referéndum al acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno directo o semidirecto, opina sobre, aprueba o rechaza, las decisiones de los representantes constitucionales o legales.

Es un sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo.

Es un sistema de “gobierno directo” el pueblo o cuerpo de ciudadanos ejerce por sí mismo las funciones públicas, es decir, desempeña en forma directa las actividades gubernativas, legislativas o constitucionales. Es el sistema conocido también como “democracia pura” que excluye toda idea de representación. Era frecuente en las reducidas organizaciones políticas antiguas de Atenas y Roma. Es el seguido por la Asamblea General Deliberante y Judicial Germánica que nos describe Tácito y en los Consejos Abiertos medievales españoles. Aun cuando debe hacerse la salvedad de que el cuerpo político solo comprendía una pequeña parte de la población y que la mayoría de las actividades administrativas y judiciales se reservaba a funcionarios elegidos al efecto. Hoy resulta técnicamente inaplicable en los extensos y super poblados Estados modernos.

En la “democracia representativa” las funciones de gobierno son ejercidas por mandatarios o representantes del pueblo, elegidos por éste con esa finalidad, obedeciendo a simples pero insuperables razones de economía y orden, tiempo y espacio.

Podemos considerar al referéndum (junto con la iniciativa, el veto popular, etc) como institución de la transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa, o como concesión de este último al primero; dando lugar así a un tercer sistema, el “semi-directo” o “semi-representativo”, en el que si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, en manos de sus representantes, éste queda circunscripto o limitado exclusivamente a decidir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclaman el procedimiento por su trascendencia u originalidad.

Puede adoptárselo como “obligatorio” con relación a la autoridad en cuestión cuando la ley o disposición constitucional se le impone para dar valor a su resolución; o bien puede ser “facultativo”, si se establece en alternativa con otro medio de ratificación o si la convocatoria está condicionada a que un número determinado de representados la solicite. Los Estados que adoptan este sistema,

en su generalidad, lo establecen con carácter de obligatorio para las normas de jerarquía constitucional, y con características más complejas para casos de revisión total de una constitución. Bajo otro aspecto podemos distinguirlo como “consultivo” si tiene como finalidad detectar la opinión de los representados sobre la conveniencia de tomar determinada resolución; naturalmente esta “consulta” debe ser previa a la decisión que la motiva. Y “decisorio” si para ratificar o rectificar una decisión ya adoptada, pero pendiente de este acto para su total y definitiva validez.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se le atribuye el carácter de: “acto de ratificación; de aprobación; de decisión”. La doctrina más autorizada se inclina por la última, es decir, que sería “un acto decisorio autónomo”, que sumándose a la de los representantes de origen a la disposición, sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la votación popular y adoptada por ella.

El origen histórico del referéndum está estrechamente entrelazado con el de la “moderna democracia” y el de la “soberanía popular” y que encuentra su razón de ser sólo cuando por estar arraigadas las ideas que implican estas últimas, se han creado las condiciones que hacen factible su aparición y aplicación.

El término “Referéndum” proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza; el Graubunden y Valais. Esos cantones en esa época, no formaban parte de la confederación, sino que eran meramente distritos aliados. En su interior constituían federaciones de municipios, muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la Asamblea Federal del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. Se llamaba a esto estar comisionado “ad audiendum et referéndum”. El referéndum, tal como actualmente es, “reviste el carácter, muy modificado, de legislación por el pueblo”. Realmente, sólo conserva de su origen el nombre.

La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada, junto con el resto de su ideario republicano, por los pensadores de la Revolución Francesa. En acción consecuente y con relación al proyecto de Constitución de 1793, la Convención, inspirándose en Rousseau y en Condorcet, votó una resolución por la que se exigía que toda Constitución debía ser aceptada por el pueblo. Es la misma idea que guía a los plebiscitos de 1802 y 1804 también franceses. Casi simultáneamente, la Constitución suiza del 20 de mayo de 1802, propuesta por una asamblea de notables, es sometida al voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años para que se pronunciaran sobre su aceptación o rechazo.

El “referéndum legal o legislativo” aparece como solución transaccional en la lucha desatada en el cantón suizo de Saint-Gall entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura, en 1830 (éstos querían someter al voto popular toda clase de leyes), que termina con la consagración del derecho de reclamación y de censura, propuesto por Condorcet en la Revolución Francesa, bajo la figura del veto popular; que Hauriou define así; “...consistiría en hacer votar por el cuerpo electoral la aceptación o no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo”. Se extiende luego a los cantones alemanes y románicos para quedar generalizado en la década del 1860, existiendo en la actualidad, salvo contadas excepciones, en la totalidad de los cantones que reconocen uniformemente carácter obligatorio al referéndum constitucional, y en cambio, al legislativo ordinario en general, se lo considera como de aplicación facultativa por parte de las autoridades políticas.

El referéndum que ha sido ampliamente aplicado en todos los Estados de América, llevándose a cabo con verdadero acierto, es hoy una institución eminentemente americana; aún más, en cuanto a la aplicación del referéndum constitucional se ha adelantado a los mismos suizos. Práctica iniciada en 1778 con las Constituciones de Massachussets y de New Hampshire, prolongada,

siguiendo ese ejemplo, por los estados de Mississippi y Missouri en 1820 que también votaron popularmente sus constituciones. En 1821 New York adoptó el referéndum constitucional; así, sucesivamente crece el número de adherentes al sistema que a partir de 1835, generalizándose, transforma a los EE. UU. al decir de Duguit, en la tierra clásica del referéndum. Merece destacarse que si para las reformas de sus constituciones los estados federales han adoptado el sistema del referéndum, no ha incurrido lo mismo con las diez y ocho enmiendas que hasta ahora se han incorporado a la Constitución de los Estados Unidos de América, que fueron sometidas a la ratificación de las legislaturas de sus entidades federadas.

Se dice que “sometiendo la labor parlamentaria al voto popular, se entorpece aquélla en lugar de estimularla”; además que “muy buenas leyes han caído ante un prejuicio popular”; “que se aparta de la verdadera naturaleza del gobierno representativo (Esmein); que “es un medio de claudicación o de eludir responsabilidades que pueden emplear las legislaturas o los gobiernos irresolutos que ante una cuestión concreta dicen: haré lo que decida el pueblo” (Bielsa); que “se le considera superflua y en cierto modo inconveniente... y que no hay motivo para que esos representantes, cuando tienen el deber legal de decidir... deban recurrir a la opinión o a la decisión del pueblo... o sea a los que ya le han atribuido representación para decidir”.

Con el referéndum se quiere impedir que “las legislaturas susceptibles de ser dominadas por fuerzas políticas que no coinciden con los intereses generales sino de grupos, facciones o concreciones económicas o financieras... para que sean eficaces, presuponen en el mismo (pueblo) una opinión clara sobre los problemas que se someten a su decisión... que no sea escéptico por ese cansancio de la propaganda... que no sea sugestionables por el soborno... por los engañosos recursos de los demagogos...” Esta argumentación del profesor Bielsa, formulada con evidente pesimismo en cuanto a la preparación de nuestro pueblo, presente o

futura, se transforma con sólo cambiar la posición del observador por una más optimista, en clara propiciadora del sistema.

Entre las cualidades reconocidas figura la de ser “una garantía y una revisión del sistema electivo de representación popular”; “la elaboración directa del pueblo en la legislación hará a la fuerza que ésta se encuentre más a tono con su espíritu, armonizándose los diferentes poderes y devolviendo el último derecho de ejecución en poder del pueblo”, “permite el efectivo despliegue de fuerzas populares de la oposición donde el derecho de reunión está restringido”, entre otras.

A ellas se puede agregar que: “se debe tener en cuenta que el sistema representativo de gobierno es una imposición ya que se cae en él ante la imposibilidad material de que el pueblo se gobierne a si mismo; es por ello valioso todo intento de dar al pueblo la posibilidad de decidir, sin intérpretes más o menos identificados, su destino. Dadas las indiscutibles dificultades prácticas que ofrece su aplicación, debe quedar reservado para la determinación final en las cuestiones que repercuten en forma directa en el pueblo.

En resumen, consideramos necesario señalar algunas de las características que permiten ubicar la diferencia entre plebiscito y referéndum. Gramaticalmente, de acuerdo con las definiciones del Diccionario de la Real Academia de la lengua española, existe una evidente diferencia entre el contenido del plebiscito y el del referéndum. Plebiscito es –dejando de lado su acepción jurídico-romanística- la “resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos” y también “consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende”, Referéndum, en la acepción que interesa, es el “acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes”. Está bien clara la diferencia entre uno y otro concepto. En el plebiscito es el pueblo quien por votación directa

adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales. Referéndum no es otra cosa que la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo, es decir que el Poder Legislativo. Sin embargo, como ya hemos visto, esa distinción, derivada de un sentido gramatical, puede ser equivocada o, por lo menos discutible, pues si bien hay juristas que distinguen entre plebiscito y referéndum, otros identifican ambos conceptos.

CAPÍTULO CUARTO
REGLAMENTACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR
EMANADA DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCION

XII. LEY DE PLANEACION DE 5 DE ENERO DE 1983 Y SU APLICACIÓN EFICAZ

Con base en el contenido de la Reforma del artículo 26 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, dicho precepto se dividió en dos partes, de las cuales para los efectos del presente estudio es importante el Apartado “A” del mismo, que a la letra dice:

“A”.- 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, y control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades

federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

Del texto anterior se desprende que el Estado Mexicano deberá establecer una planeación democrática para el desarrollo nacional; asimismo, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, mismo que estará sujeto al cumplimiento de las etapas de dicha planeación, por lo mismo se dispone que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo el contenido de este precepto constitucional se concretan las relaciones con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Federal, y con la Ley de Responsabilidades, estas últimas solo se enuncian por no corresponder a la materia de nuestra investigación.

La Ley de Planeación fue promulgada por el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de su texto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, ley que consta de 44 artículos y con base en su Artículo Transitorio del 13 de junio de 2003 se determinó que dicha ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En su estructura se integra con 7 capítulos correspondientes, respectivamente a Disposiciones Generales; Sistema Nacional de Planeación Democrática; Participación Social en la Planeación; Plan y Programas; Coordinación; Concertación e Inducción y Responsabilidades.

Reviste especial importancia la Reforma hecha al Artículo 1º de la presente Ley, consistente en haberle agregado una fracción marcada con el número IV que ordena: “Las Bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los Programas a que se refiere esta Ley”. (D.O.F.-13 de junio de 2003) y además, **el presente Artículo 1º indica en su Fracción V “Las Bases para que las**

acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los Programas”.

Por su artículo el artículo 3º dispone que “Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, **política**, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.

La presente ley regula en su Capítulo Segundo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática en sus artículos 12 a 15 y en relación con el tema de esta investigación tienen particular trascendencia sus artículos 20 y 20 bis, los cuales por su importancia se transcriben a continuación:

“En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática **tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales**, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto

se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión. (D.O.F. 13 de junio de 2003).

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente al desarrollo de los pueblos y comunidades. (D.O.F. 13 de junio de 2003).

Para tal efecto y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la Planeación Nacional del Desarrollo.

(B) Artículo 20 Bis. En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”. (D.O.F. 13 de junio de 2003).

Por último también consideramos necesario resaltar de la presente Ley el contenido de sus artículos siguientes:

ARTÍCULO 4º.- “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal, conducir la Planeación Nacional del Desarrollo, **con la participación democrática de los grupos sociales**, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”.

ARTÍCULO 5º.- “El Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas en esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan”.

ARTÍCULO 21.- “El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades de desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionan a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo”.

XIII. ESTATUTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DE 12 DE OCTUBRE DE 1999

La presente Legislación contiene varias e importantes disposiciones relacionadas con la intervención de los ciudadanos del Distrito Federal, mediante las cuales se les consulta su opinión y se les pide su participación en las actividades políticas del Distrito Federal, tanto a nivel de derechos, como de obligaciones, en los términos siguientes:

Artículo 20.- “Los Ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a: I. Votar y ser votados en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular. II. La preferencia, en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes; y III. Los demás que establezcan este Estatuto y las leyes”.

Artículo 21.- “Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos”.

Artículo 22.- “La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana”.

Artículo 23.- “Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal: I. Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de representación popular: II. Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal. III. Desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos. IV. Derogada. V. Proporcionar la información requerida en los censos efectuados por las autoridades; y VI. Las demás que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos”.

También es necesario precisar que el ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL dispone en su Título Cuarto, “DE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN

Y FACULTADES DE LOS ORGANOS LOCALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”, en su Capítulo I, “DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL”, Sección II, “DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES”, en su Artículo 46 que ordena que el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, corresponde: Fracción IV. “A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes Bases....”

De igual manera es trascendente el contenido de su Artículo 68: “**A través del plebiscito**, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”...

XIV. LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, DE 23 DE MAYO DE 2000.

La presente Ley fue promulgada por la C. Lic. Rosario Robles Berlanga, el 23 de mayo de 2000, en su calidad de Jefa de Gobierno del Distrito Federal en cumplimiento del Acuerdo aprobado por la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en la fecha indicada.

Esta Legislación dispone en su Artículo 1 que las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y tiene por objeto: Fracción V.- “Impulsar la política de desarrollo social con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público”.

Fracción XIII.- “Organizaciones sociales: Aquéllas que agrupen a habitantes del Distrito Federal para la defensa, promoción y realización de sus derechos, así como para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes”.

Igualmente esta ley en su **Artículo IV** determina el contenido de los Principios de la Política de Desarrollo Social del Distrito Federal, particularmente **en su fracción X**, que dispone: “**PARTICIPACIÓN:** Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello”.

En el CAPITULO SEXTO, “DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN”, CAPÍTULO OCTAVO, “DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL”, SE DISPONE LO SIGUIENTE:

Artículo 39. “La sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social de acuerdo con lo establecido por la Ley y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se comprendan en el concepto de desarrollo social, podrán participar con el Gobierno, en la ejecución de políticas de Desarrollo Social, sin perjuicio de las obligaciones que la Ley impone a la Administración, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentados a la Secretaría”.

XV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y sobre todo, responsables. Se estructura en cinco ejes rectores: 1. Estado de

Derecho y Seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental y **5. Democracia efectiva y política exterior responsable.**

Se trata de un referente, una guía, un anhelo compartido y a la vez, un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la Nación. Existe el firme propósito de que los logros que se consigan por parte de los mexicanos a partir de 2007 acerquen al país que se quiere heredar a las nuevas generaciones del país. Para la elaboración del presente Plan el conocimiento de las aspiraciones de los ciudadanos es decisivo. Esto, con el fin de ir de lo general a lo particular en el diseño de instituciones, estrategias, programas y proyectos gubernamentales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Desarrollo Humano sustentable da la oportunidad de avanzar con una perspectiva integral de beneficio para las personas, las familias y comunidades.

El presente Plan Nacional de Desarrollo marca el rumbo a seguir para abrir cauces al porvenir que se pretende para que los ciudadanos mexicanos tomen las riendas de nuestro destino; apoyándose en las normas y valores de la democracia. Tienen como guías la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

Por lo tanto el Ejecutivo Federal en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el gobierno federal presenta el Plan Nacional de Desarrollo que habrá de regir sus acciones en los próximos seis años. Este Plan es resultado de un auténtico proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad. Asimismo y conforme a lo establecido en los artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo remite este Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 al Honorable Congreso de la Unión para los efectos previstos en la Ley.

Con base en las consideraciones anteriores el C. Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su calidad de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 26, apartado A de la propia Constitución; 9, 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4, 9, 20, 21, 30 y 32 de la Ley de Planeación promulgó el DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación del jueves 31 de mayo de 2007.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, de acuerdo al contenido del artículo 12 de la Ley de Planeación se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, **“que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración de este Plan”**. En apego a ello se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país”.

Las propuestas, ideas, expectativas, opiniones, preocupaciones y sugerencias **“expresados por los ciudadanos participantes en esta consulta”**, han sido uno de los elementos fundamentales de elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con el Desarrollo Humano sustentable, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades, como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas. La gobernabilidad democrática se considera como premisa básica para que el país se beneficie de la riqueza de su pluralidad y se

alcancen los acuerdos necesarios para transformar la realidad y promover el desarrollo nacional.

Entre los objetivos nacionales del presente Plan se indica en su apartado 7. “Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país”.

En relación con los ejes de política pública sobre los que se articula el presente Plan Nacional de Desarrollo se articula un conjunto de objetivo y estrategias entorno a cinco ejes principales, correspondiendo el marcado con el número 5. A la democracia efectiva y política exterior responsable, mismo que señala la necesidad de garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento sino también como forma de vida, mediante el ejercicio del Sufragio Efectivo que permita constituir una democracia real que permita reducir la brecha que separa a los ciudadanos y a sus representantes, independientemente de que la política nacional muestre la participación de los partidos y de las organizaciones políticas para buscar alcanzar la ciudadanización de la política nacional.

En relación con el ejercicio de una Democracia Efectiva el Plan Nacional de Desarrollo que nos ocupa, establece que para lograr esa finalidad se debe fortalecer el ejercicio efectivo de la misma, para lo cual se deben ubicar los acuerdos necesarios con los poderes de la Unión, con los órdenes de gobierno, con los partidos, las organizaciones políticas y sociales con la participación ciudadana. Para lo cual se deben garantizar los derechos políticos y las libertades civiles de todos los ciudadanos; se debe lograr la modernización del sistema político y de manera muy especial promover la **participación ciudadana**, en el quehacer gubernamental por lo que el Gobierno Federal fomente la participación de los grupos sociales en la determinación que las políticas públicas y por ello se deberán impulsar acciones para involucrar de manera efectiva y sistemática a la

ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas emprendidas por el Gobierno Federal.

Finalmente en el presente Plan se fija como objetivo esencial del mismo, desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas mediante las estrategias siguientes: 1.- Promover la creación de Consejos de Participación Ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. 2.- Promover la creación de Comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabulares para regular los salarios de todos los servidores públicos. 3.- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Consulta Popular es un instrumento fundamental para el desarrollo democrático, dado el papel del gobernado y del Estado, como sujetos, objeto y beneficiarios del mismo. Como sujetos son la causa de la evolución política. Como objetos son influidos y transformados por el complejo cambio de las instituciones socio-políticas. Como beneficiarios son finalmente la razón del bien común y la justicia.

SEGUNDA: Para que la participación ciudadana a través de la Consulta Popular de vida, impulse a la democracia debe ser activa y dinámica en todos los aspectos de su evolución.

TERCERA: Debe ser consciente, es decir que sea el resultado de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participación del gobernado y sus responsabilidades políticas, para estos efectos se debe intensificar la politización del ciudadano, una de las formas de persuadirlo de su cumplimiento en las obligaciones cívicas que le impone la Constitución y las demás leyes reglamentarias y afines, como lo es en el Distrito Federal la formación de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, fortaleciendo de esta manera las prácticas democráticas en relación de los individuos y grupos sociales entre sí y éstos con sus autoridades.

CUARTA: La Consulta Popular, debe ser deliberada, por convicción de sus derechos y obligaciones ciudadanas y voluntarias, sin coacción ni presiones demagógicas.

QUINTA: Debe ser organizada, a través de mecanismos y procedimientos jurídicos adecuados, que permitan la participación efectiva, además

considerándola en este campo, viene a ser una enorme ayuda en la práctica y aplicabilidad del derecho, en una mejor y más certera administración de Justicia.

SEXTA: La Consulta Popular debe ser vigente, debe contar con una participación pública que tenga fuerza real y efectiva, donde la ciudadanía pueda decidir sus asuntos sin estar condicionada a la voluntad de los gobernantes.

SÉPTIMA: Debe darse a nivel de decisión, debe producirse en forma ininterrumpida, al mismo tiempo que tiene que ser de interés vital para la población.

OCTAVA: Debe darse a nivel general, su ejecución y comunicación tiene que ser a toda la nación, así como regional y local.

NOVENA: La Consulta Popular debe pretender mantener sin conflicto el funcionamiento del sistema democrático, y cumplir con el sistema de vida en el constante mejoramiento económico social y cultural de pueblo, tal y como lo concibe nuestra Constitución.

DÉCIMA: Con base en estas concepciones, la posición que adopta el presente trabajo es el de considerar en primer lugar al individuo como eje motor y origen de la sociedad, ésta a su vez viene a ser la razón del derecho, las instituciones jurídicas van a regular a todo grupo social incluyendo al Estado, el que justifica su existencia y finalidad como medio para obtener el bienestar público, lo que debe ser su actividad teleológica, ésta será en la Consulta Popular.

DECIMA PRIMERA: De lo anterior se desprende que es necesario que todo ciudadano en México, desde el gobernante, el científico, el trabajador o campesino, sea comprometido constantemente en el cambio político, la Consulta Popular tiene que lograr que la comunidad tome conciencia de la realidad en que vive, debiendo actuar dentro de su marco institucional como única posibilidad

inmediata y directa para el logro de su bienestar social que al final de cuentas es su bienestar particular.

DECIMA SEGUNDA: En este trabajo se plantean y establecen los instrumentos jurídicos para el logro antes mencionado, desde la norma constitucional, la ley reglamentaria de carácter nacional, hasta la norma de derecho común y sus respectivos reglamentos, ordenamientos y disposiciones aplicables a la intervención ciudadana.

DECIMA TERCERA: Para obtener una efectiva intervención del gobernado por conducto de la Consulta Popular, es necesario llevar a cabo diversas actividades: Investigación social, es decir conocimiento de la comunidad en todos sus aspectos, para lograr su organización y orientación; difusión de ideas, teniendo informada a la población sobre los cambios estructurales que se piensan introducir, preparándola y readaptándola en los programas encaminados a seguir en forma oportuna, esto con el fin de romper la resistencia, sin razón de lo que no se conoce.

DECIMA CUARTA: Estableciendo relaciones de confianza, lo que será una garantía del éxito de la planeación a seguir con base en las captaciones de cada Consulta Pública.

DECIMA QUINTA: Procurar el desarrollo de la Consulta Popular como instrumento del mejoramiento social. Es fundamental que la ciudadanía participe, si no en forma total, sí la mayoría, con objeto de lograr la congruencia entre las soluciones planteadas y los problemas a resolver, al ser la mayoría de la población quien señale las necesidades y alternativas de solución, influirá de manera decisiva en la toma de decisiones, así como en la realización de acciones congruentes con las aportaciones que la misma está obligada a dar.

DECIMA SEXTA: Con la creación de los Consejos Ciudadanos con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se podrá llevar a cabo en forma más efectiva la participación del gobernado.

DECIMA SÉPTIMA: El artículo 26 Constitucional, en su texto original, se complementó por el párrafo inicial del artículo 129, según el cual, “en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”; por lo que se puede afirmar que ambos preceptos protegen la inviolabilidad del domicilio, protegido también por los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema.

DÉCIMA OCTAVA: Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, el texto original del artículo 26 constitucional, se trasladó al artículo 16, como su último párrafo, por lo cual la reforma en cuestión modificó totalmente su contenido, para institucionalizar la planeación democrática del desarrollo nacional, además de facultar al Ejecutivo Federal para restablecer los procedimientos de **la participación ciudadana en la consulta popular**, los órganos responsables y las bases para celebrar convenios entre las Entidades Federadas y la Federación en esta materia, a partir de diciembre de 1984.

DÉCIMA NOVENA: En la antigua Roma, en la época de la República, se llamaba “plebiscitum” a las decisiones acordadas por la Asamblea de la Plebe, o “Concilium Plebis”, que actuaba agrupada por tribus, en virtud de convocatoria de un tribuno. Asimismo, se llamaron “Comicios”, las juntas del pueblo romano, unas, para elegir a sus magistrados, y otras para legislar y tratar los negocios públicos; se otorgaba dicho nombre del lugar donde se reunían para celebrar sus primeras Asambleas, que era una parte del Foro llamado “Comitium”. Actualmente el Plebiscito, en el lenguaje político moderno, recibe ese nombre las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos y representan “los actos de voluntad popular mediante las cuales el pueblo manifiesta su opinión sobre una

determinada cuestión de su vida política. Equivale a la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad popular.

VIGESIMA: Referéndum es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes. Por lo que el Referéndum consiste en la ratificación o bien, al rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo, es decir, del Poder Legislativo; en tanto que en el Plebiscito, es el pueblo, quien, por votación directa, adopta una resolución o confiere unos poderes especiales a quien puede representarlo.

BIBLIOGRAFIA

Arnaíz Amigo Aurora, **CIENCIA DEL ESTADO**, Antigua Librería Robredo, México, 1959.

Basave Fernández del Valle Agustín, **TEORÍA DE LA DEMOCRACIA**, editorial Jus, México, D. F., 1988.

Bobbio Norberto, **DICCIONARIO DE POLÍTICA**; Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., Secta Edición, México, 1988.

Bobbio Norberto, **LIBERALISMO Y DEMOCRACIA**, Fondo de Cultura Económica, 2ª Reimpresión, México, 1992.

Burgoa Orihuela Ignacio, **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO**, Editorial Porrúa, S. A., 8ª Edición, México, D. F. 1991.

Burgoa Orihuela Ignacio, **DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO**, 2ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. 1989.

Burgoa Orihuela Ignacio, **EL ESTADO**, 1ª edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. 1907.

Camarena Paulina y Moreno Manuel, **VOCABULARIO ELEMENTAL DE CIENCIAS SOCIALES**, Editorial Moción, S.C.L., México, 1ª edición, 1984.

Duverger Maurice, **SOCIOLOGÍA DE LA POLÍTICA**, Editorial Ariel, S. A., 1ª Reimpresión, México, 1983.

Forrest G. W. **LA DEMOCRACIA GRIEGA**, Ediciones Guadarrama, S.L., Madrid, 1966.

Gómez Sandoval Fernando, **TEORIA DEL ESTADO**, Editorial Diana, S. A. de C. V., 1ª edición, México, D.- F. 1992.

González Uribe Héctor, **TEORIA POLÍTICA**, Editorial Porrúa, S. A., 7ª edición, México, D. F. 1989.

Groppali Alessandro, **DOCTRINA DEL ESTADO**, 8ª edición, Revisada y Ampliada, Editor Dott A. Giufre, Nilán.

Hauriou André, **DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS**; Editorial Ariel, S. A., Barcelona España, 1980.

Jellinek Georg, **TEORIA GENERAL DEL ESTADO**, Compañía Editorial Continental, S. A., 2ª edición, México, D. F. 1958.

Lechner Norbert, **LOS PATIOS INTERIORES DE LA DEMOCRACIA**, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, Chile, 1990.

Mendieta y Núñez Lucio, **BREVE HISTORIA Y DEFINICIÓN DE LA SOCIOLOGÍA**, Editorial Porrúa, S. A., 3ª edición, México, D. F. 1985.

Montero Zendejas Daniel, **DERECHO POLITICO MEXICANO**, Editorial Trillas, S. A. de C. V., 1ª edición, México, D. F. 1991.

Ortiz Julio César, **PODER POLÍTICO Y ORDEN SOCIAL**, Editorial Pac, S. A., 1ª edición, México, D. F. 1986.

Osmańczyk Edmund Jan, **ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y NACIONES UNIDAS**, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1976.

Porrúa Pérez Francisco, **TEORÍA DEL ESTADO**, Editorial Porrúa, S. A., 14ª edición, México, D. F. 1991.

Reyes Heróles Jesús, **EL LIBERALISMO MEXICANO**, U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1961.

Sabine George H., **HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA**, Fondo de Cultura Económica, 7ª Reimpresión, México, 1981.

Sayeg Helú Jorge, **EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO**, Patronato del INEHRM, 2ª edición, 2 tomos, México, 1987.

Serra Rojas Andrés, **HISTORIA DE LAS IDEAS E INSTITUCIONES POLÍTICAS**, UNAM, 1ª edición, México, 1991.

Tamayo y Salmorán Rolando, **EL DERECHO Y LA CIENCIA DEL DERECHO**, U.N.A.M., México, 1986.

LEGISLACION

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Edición facsimilar del texto original de 5 de febrero de 1917; edición del Poder Ejecutivo Federal; México, 1992.
- LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO; 1808-1957; de Felipe Tena Ramírez; edición, 24ª Editorial Porrúa, S. A., México, 2005.
- ELEMENTOS CONSTITUCIONALES CIRCULADOS POR DON IGNACIO LÓPEZ RAYÓN, DE 1811; Opus Cit.; pp. 23
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA; promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; Opus Cit, pp. 59.
- SENTIMIENTOS DE LA NACION O 23 PUNTOS DADOS POR MORELOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 1813, Opus Cit. pp. 31
- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814, Opus Cit. pp. 32.
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 4 DE OCTUBRE DE 1824; Opus Cit. pp. 153.
- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 29 DE DICIEMBRE DE 1836; Opus Cit. pp. 205.
- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1857; Opus Cit. pp. 595.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917; Opus Cit. pp. 817.
- LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN Y LOS CREADORES DEL ESTADO MEXICANO; Ernesto de la Torre Villar, 1ª edición, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1964.
- CONSTITUCIONES VIGENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA; Dos Tomos; 1ª edición, Edición de la Dirección General de Publicaciones de la UNAM; Coordinación de Margarita de la Villa de Helguera, México, 1962.
- LA CONSTITUCIÓN Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; 6 Tomos; Coedición de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Fondo de Cultura Económica de México; 1ª edición, México, 1992.
- LA CONSTITUCIÓN MEXICANA AL FINAL DEL SIGLO XX; Sergio Elías Gutiérrez S. y Roberto Rives S; 2ª edición; edición de los Autores; México, 1994.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA CONCORDADA; José Martínez Lavin; edición del autor; 1ª edición, México, 1974.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA, DOCTRINA, Miguel Acosta Romero y Genaro David Góngora Pimentel; 1ª edición, Editorial Porrúa, S. A.; México, 1983.

- CATECISMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1ª edición; Editorial Textos Universitarios, S. A.; Librería de Manuel Porrúa, S. A.; México, 1972.
- EL ARTÍCULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL; Emilio Rabasa; 2ª edición, Editorial Porrúa, S. A.; México, 1955.
- GÉNESIS DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917; Ing. Pastor Rouaix; 2ª edición, edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959.
- CONSTITUCIÓN DE 1857 Y CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS; Edición de la Comisión Nacional Editorial del Comité Nacional Editorial, del Partido Revolucionario Institucional; edición facsimilar de la obra publicada e impresa en la imprenta del Gobierno en México, en el año de 1884.
- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES; Secciones de Historia Constitucional; Doctrina Constitucional; Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional; 3ª edición, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; 18 Volúmenes; México, 1985.
- LEGISLACIÓN PÚBLICA ESTATAL, CONSTITUCIONES LOCALES, LEYES ORGÁNICAS, MUNICIPALES, DE HACIENDA Y DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS; Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y publicada por el Instituto Mexicano del Seguro Social; 1ª edición; México, 1984.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA Y CONCORDADA; coedición de la Editorial Porrúa y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; coordinada por Miguel Carbonell; cinco Tomos; 15ª edición, México, 2000.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA por el Dr. Máximo N. Barniz Parral; Editorial Limusa Noriega Editores; 7ª edición, México, 2005.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA por el Dr. Rubén Delgado Moya; 22ª edición, Editorial Sista, S. A. de C. V., México, 2006.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA por el Dr. Rafael I. Martínez Morales, Editorial Oxford University Press; 4ª edición, México, 2006.
- LEY DE PLANEACIÓN DEL C. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, DE 5 DE ENERO DE 1983.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DEL C. CARLOS SALINAS DE GORTARI, DE 12 DE OCTUBRE DE 1999.
- LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, DE LA C. ROSARIO ROBLES BERLANGA DE 23 DE MAYO DEL 2003.