



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Referéndum constitucional: su
inclusión en el tratamiento de las
decisiones políticas fundamentales
del Estado mexicano**

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

Jose Alfredo Lopez Mejia

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Rodrigo Brito Melgarejo



Ciudad Universitaria, CD. MX., 2022



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Presente

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
OFICIO FDER/SDC/034/2022
ASUNTO: Aprobación de tesis

Por este conducto le informo que JOSÉ ALFREDO LÓPEZ MEJÍA, con número de cuenta 307267063, concluyó la tesis intitulada “REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL: SU INCLUSIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO”, bajo la asesoría del suscrito, DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO. Este trabajo de investigación demuestra la capacidad de su autor para aplicar los conocimientos adquiridos durante la Licenciatura en Derecho y cumple con los requisitos establecidos en la normativa universitaria, por lo que en términos de lo establecido en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes y con fundamento en el artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, se aprueba este trabajo de investigación para su presentación al jurado respectivo.

La persona interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 5 de septiembre de 2022

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Para Ana, con amor...

A mis padres,
a mis hermanos,
a mi esposa,
al Dr. Rodrigo Brito, asesor de este trabajo:
a ustedes, gracias, por su invaluable apoyo.

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	12
1.1 ESTADO	12
1.1.1. <i>Concepto de Estado</i>	12
1.1.2. <i>Elementos constitutivos del Estado</i>	19
1.1.3. <i>Fines del Estado</i>	24
1.1.4. <i>Estados contemporáneos</i>	28
1.2. SOBERANÍA Y PODER CONSTITUYENTE	36
1.2.1. <i>Concepto de soberanía</i>	36
1.2.2. <i>Concepto de poder constituyente y de los órganos constituidos</i>	42
1.3. RÉGIMEN DE GOBIERNO	49
1.3.1. <i>Concepto de régimen de gobierno</i>	49
1.3.2. <i>Regímenes de gobierno</i>	52
1.4. NOCIONES DE CONSTITUCIÓN	57
1.4.1. <i>Concepto de Constitución: realidad política y norma jurídica</i>	57
1.4.2. <i>Normas constitucionales primarias y secundarias</i>	60
1.4.3. <i>Revisión constitucional</i>	64
1.5. DEMOCRACIA.....	70
1.5.1. <i>Concepto de democracia</i>	70
1.5.2. <i>Democracia participativa en el ejercicio del poder político</i>	73
1.5.3. <i>El referéndum como instrumento garante de la democracia</i>	78
1.6. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO	82
1.6.1. <i>Los factores reales de poder, de Ferdinand Lassalle</i>	82
1.6.2. <i>El normativismo de Hans Kelsen frente al decisionismo de Carl Schmitt</i>	86
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MÉXICO	92
2.1. PREVIO A LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO	92
2.1.1. <i>Prehispanismo</i>	92
2.1.2. <i>Colonia</i>	96
2.2. DURANTE EL CONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO	101
2.2.1. <i>La Constitución de Cádiz</i>	101
2.2.2. <i>Apatzingán, 1814</i>	104
2.2.3. <i>Constitución de 1824</i>	107
2.2.4. <i>Las Siete Leyes, 1836</i>	110
2.2.5. <i>Bases Orgánicas de 1843</i>	113
2.2.6. <i>Acta Constitutiva y de Reformas de 1847</i>	116
2.2.7. <i>Constitución de 1857</i>	118
2.2.8. <i>La Constitución Política de 1917</i>	121
2.3. INFLUENCIAS IDEOLÓGICAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917	124

2.3.1. <i>La Convención de Filadelfia de 1787 y la Constitución Francesa de 1791</i>	124
2.3.2. <i>La Revolución Mexicana de 1910</i>	127

CAPÍTULO 3. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....131

3.1. LOS FINES DE LA CONSTITUCIÓN.....	131
3.1.1. <i>Teleología del Estado mexicano</i>	131
3.2. TIPO DE ESTADO.....	134
3.2.1. <i>La democracia y los derechos sociales</i>	134
3.2.2. <i>El reconocimiento progresivo a los derechos humanos</i>	138
3.2.3. <i>Laicidad del Estado</i>	141
3.2.4. <i>Derechos y prerrogativas políticas de los ciudadanos</i>	144
3.3. FORMA DE GOBIERNO.....	148
3.3.1. <i>Republicanismo y federalismo</i>	148
3.3.2. <i>Representatividad y división de poderes</i>	154
3.4. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.....	161
3.4.1. <i>Etapas del proceso legislativo en reformas constitucionales</i>	161
3.4.1.1. <i>Iniciativa</i>	163
3.4.1.2. <i>Discusión y aprobación</i>	166
3.4.1.3. <i>Cómputo del voto de las legislaturas estatales</i>	170
3.4.1.4. <i>Sanción o veto presidencial; promulgación e inicio de la vigencia</i>	173

CAPÍTULO 4. EL NUEVO DISEÑO DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO176

4.1. CRÍTICA AL MODELO ACTUAL DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO.....	176
4.1.1. <i>Confusión entre normas constitucionales primarias y secundarias</i>	176
4.1.2. <i>La rigidez simulada en el procedimiento de reforma constitucional</i>	179
4.2. LA CONSTITUCIÓN ESENCIA EN DISTINTOS ESTADOS NACIONALES.....	182
4.2.1. <i>Las decisiones políticas fundamentales en los Estados nacionales de Europa</i> ..	182
4.2.2. <i>Las decisiones políticas fundamentales en los Estados nacionales de América Latina</i>	187
4.3. JUSTIFICACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE REDISEÑAR EL MANEJO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO.....	194
4.3.1. <i>Fortalecimiento del Estado mexicano y sus instituciones</i>	194
4.3.2. <i>Redefinición de la supremacía constitucional</i>	198
4.3.3. <i>Inclusión de la voluntad popular y apertura a la democracia participativa</i>	204
4.4. PROPUESTA ÍNTEGRA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.....	209
4.4.1. <i>Reforma al artículo 135 constitucional, para establecer el procedimiento de reforma de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano, sometiéndolas a referéndum</i>	209
4.5. LA ARMONIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA PARA EL NUEVO TRATAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO.....	214
4.5.1. <i>Adecuación del marco legal tras la reforma constitucional</i>	214

<i>4.5.2. Creación de una ley de naturaleza electoral sobre el referéndum</i>	<i>218</i>
<i>4.5.3. Difusión nacional del sistema electoral de referéndum</i>	<i>224</i>
CONCLUSIONES.....	229
BIBLIOGRAFÍA.....	235

INTRODUCCIÓN

La palabra “Estado”, proveniente del latín *status*, es definida por el Diccionario de la Real Academia Española, en su primer acepción, como la «situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar»; además, también le reconoce como una «forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio».¹ El Diccionario de ciencia política de Dieter Nohlen –ciñendo el significado de una palabra con múltiples acepciones lingüísticas, a un ámbito de estudio más aproximado- señala que el Estado, en sentido amplio, son «la totalidad de las instituciones públicas que garantizan o deben garantizar la vida en común de las personas en una comunidad», y agrega: «El Estado, como forma de organización de lo político, puede estar organizado y estructurado de formas extremadamente diferentes».² D’Angelo Rodríguez menciona, como primera acepción de tres posibles para el término, que «la palabra Estado conviene a cualquier clase de comunidad política y es la razón de que todos los traductores coloquen la palabra Estado allí donde Platón o Aristóteles ponían <polis>».³ Estas definiciones, en su conjunto, concurren en una particularidad sobre el concepto de Estado: su origen político. *Ubi societas, ibi ius*, reza el aforismo latino que generalmente se enuncia para ensalzar el carácter omnipresente del derecho en el mundo, pero que también lleva implícito un reconocimiento subrepticio de que el producto jurídico es solo consecuencia de una manifestación originalmente política. Es decir: los Estados que actualmente conocemos, en cualquier parte del mundo, sin distinción de su forma de gobierno, están fundamentados sobre una base política antes que jurídica, que funge como antecedente originario sobre el que se asientan y desarrollan las sociedades contemporáneas y los individuos que formamos parte de ellas.

¹ *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, Madrid, RAE, 2014.

Consultado el 26 de abril de 2022 en «<https://dle.rae.es/estado>»

² Nohlen, Dieter, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, trad. Marcos Romano et. al., México, Porrúa, 2006, t. I, p. 526.

³ D’Angelo Rodríguez, Aníbal, *Diccionario Político*, Buenos Aires, Claridad, 2004, p. 205.

Esta revalidación de lo político dota de una perspectiva harto aprovechable para quienes, como abogados, hemos abordado el conocimiento del mundo a través del antifaz jurídico. La antropología, con el auxilio de otras ciencias, sitúa la aparición de los primeros humanos en el orbe hace 2.5 millones de años; el surgimiento de nuestra especie, *homo sapiens*, en el continente africano, hace casi 200 mil años. Los primeros asentamientos humanos permanentes datan de hace 12 mil años y las primeras urbes y reinos se establecieron hace apenas 5 milenios.⁴ No obstante, fue hasta el florecimiento de la civilización griega, con la fundación de las *polis* en la Hélade, cuando los primeros destellos del Estado moderno comenzaron a vislumbrarse. Prolífica en filósofos y eruditos que sentaron las bases de la postrera cultura occidental, la civilización griega gozó los esplendores de Atenas y Esparta, y luego las glorias del imperio de Alejandro Magno, hasta su conquista por los romanos, que difundieron la cultura helenística gracias a su poderío militar, lo que consolidó la magnificencia de la República, que tras convertirse en Imperio hacia el 27 d.C., legó un bagaje de instituciones y un sistema jurídico que continúan utilizándose –con naturales modificaciones- hasta nuestros días; *polis* y *civitas* son las formas de agrupación comunitaria de las culturas griega y romana, respectivamente que, si bien distan todavía bastante en su composición de identificarse con el Estado moderno, pueden reconocerse como las primeras manifestaciones de un constitucionalismo estudiado y estructurado. Estas culturas, asentadas sobre la justificación del esclavismo,⁵ mantenían una identidad entre los ciudadanos; De la Cueva sostiene que el pensamiento político de aquellas comunidades preponderaba la importancia de los ciudadanos: el territorio no determinaba la existencia de la *polis*, sino la práctica de las buenas acciones de sus integrantes. Las *civitates* se desarrollaron de la misma forma: la *res pública* respondía a un interés ciudadano, pero no estaba ligada al territorio.⁶ Incluso, el

⁴ Harari, Yuval Noah, *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, trad. Joandomènec Ros i Aragonès, México, Penguin Random House, 2014, pp. 11 y 12.

⁵ Aristóteles expone en el Libro primero, numeral II, de su *Política*: «Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar) son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados».

⁶ Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, 5ª edición, México, FCE-UNAM, 1996, pp. 20, 21, 26 y 27.

término *urbs*, fue utilizado entonces para designar las calles, los edificios, las construcciones y marcar la diferencia entre lo físico y lo ideal.

Aunque *polis* y *civitas*, así como los reinos fundados durante el medievo, adolecen de algunas características fundamentales para ser considerados prototipos de los Estados modernos (funcionaban simplemente por la jerarquización estamental y feudal, mediante relaciones de dirección y subordinación, con un poder justificado por la figura de los reyes y la divinidad, y no por una voluntad general),⁷ también es acertado aseverar que, en su justa dimensión, estas formas de organización ya contaban con una constitución política, es decir, tenían una forma de ser, constituida por las relaciones de poder en su interior. El constitucionalismo entonces, como disciplina jurídica, tuvo quizás su primer gran retoño en 1215 con la Carta Magna otorgada por el monarca Juan I de Inglaterra, Juan Sin Tierra, a sus vasallos; no obstante, en una perspectiva amplia, todas las manifestaciones de organización humana en el planeta se han constituido políticamente por el mero hecho de ser sociedades complejas. Conceder este criterio, aun inmersos en el ámbito de lo jurídico, es importante para comprender que el contenido de las constituciones de los Estados contemporáneos, va más allá de los simples tomos escritos que yacen inertes en las iluminadas vitrinas de los museos más reconocidos. Estas nuevas estructuras de poder, los Estados nacionales en los que nacemos, crecemos y nos desarrollamos, son herederos de la riqueza de las civilizaciones mediterráneas y de las composiciones feudales previas al Renacimiento,⁸ y son el culmen de un largo y complejo proceso político de la humanidad, en palabras del ilustre doctor Serra Rojas.⁹ Esa complejidad entraña, a su vez, una necesidad de tejido jurídico igualmente enrevesado; empero, no se debe perder de vista que, en su origen, estos Estados son organizaciones humanas que tienen naturaleza política. El perfeccionamiento del derecho, de sus instituciones, de la administración pública y demás ciencias afines, pueden abrumar al espectador del fenómeno estatal -incluso al más estudioso- al grado de lograr controvertir la

⁷ *Ibidem*, p. 37.

⁸ D'Angelo Rodríguez, Aníbal, *op. cit.*, p. 205.

⁹ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª edición, México, Porrúa, 1998, p. 151.

naturaleza política del Estado, por encontrar una equivalencia prácticamente idéntica en el derecho constitucional: en el texto de nuestra ley fundamental de 1917, por ejemplo, hallamos románticas declaraciones de principios muy convincentes, una parte dogmática y otra orgánica que, a pesar de lo prolija y extensa, está bastante bien explicada. Esa fidelidad literaria, plasmada en los 136 numerales que la componen, pueden y han podido inducir la imprecisión en el colectivo de que nuestra actualidad se debe a una Constitución que es solo norma, un mero producto legislativo, fundamentado en una especie de purismo jurídico mal entendido. El hecho es que la Constitución es, en sí, la realidad imperante; la norma constitucional, en cambio, es el retrato momentáneo de una sociedad siempre cambiante. No debemos confundir el retrato con la realidad, ni esperar que la realidad se ajuste al retrato, cuando lógicamente debe ser al contrario.

El énfasis en exponer esta distinción, en principio teórica pero nunca bizantina, es sustancialmente importante como proemio al estudio del Estado, del gobierno, de la Constitución en su doble cariz, y de las decisiones políticas fundamentales, todo ello en el entramado del México contemporáneo. La crisis constitucional que acosa permanentemente al sistema jurídico mexicano se debe, particularmente, a una desaseada técnica legislativa provocada por un comportamiento político errático, propio de las democracias emergentes en el mundo. Este proceder fluctuante, que nos ha legado partidos hegemónicos, alternancias intermitentes y visos de populismo radical, tiene poca tolerancia a los proyectos de largo plazo y mucha celeridad por dar respuestas rápidas a problemáticas históricas, por lo que los esfuerzos se han enfocado en solventar la coyuntura y se ha descuidado la forma de legislar integralmente. Por ello, para empezar a poner orden en el andamiaje legal de nuestra patria, y haciendo uso del más irrefutable de los apotegmas que existen, habrá que «comenzar por el principio». Y el principio de nuestro sistema jurídico es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contemplada -entonces sí- como ley primaria, comprendida como el primer fruto legal de un fenómeno mucho más amplio: el político.

Poder y derecho son una diarquía que confluye diariamente en el acontecer de cualquier Estado en el mundo; en México, nos hemos acostumbrado a repetir que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. Se habla indistintamente de soberanía popular, voluntad del pueblo y elecciones populares, pero la realidad es que la *praxis* se decantó en algún momento por la representatividad política y dejó escasos resquicios para un verdadero ejercicio de la manifestación popular. Uno de los motivos de este trabajo es aportar una herramienta más, en la búsqueda de amplificar los instrumentos de democracia directa y democracia participativa, que permitan una intervención manifiesta del pueblo en ejercicio de ese poder originario que se le reconoce en tinta, pero que se le niega en las urnas. Para ello, habrá que hacer un primer repaso de los conceptos fundamentales de la ciencia política y de la ciencia jurídica, que nos ayudarán a comprender de mejor manera el fenómeno estudiado: desde la génesis del Estado hasta el auge de la democracia, con especial reparo en las relaciones del derecho y el poder, con el advenimiento oportuno de las decisiones políticas fundamentales. Luego, habrá que hacer otra escala en los antecedentes históricos y en el derecho vigente, para entender la evolución que nos ha llevado a este punto de inflexión, aprender de los errores del pasado y aprovechar las experiencias en el futuro para, finalmente, hacer una contribución, quizás mínima pero encomiable, en pos de responder varias interrogantes: ¿qué es la Constitución? ¿Qué la conforma? ¿Quiénes pueden modificarla y cómo? ¿Lo estamos haciendo bien? ¿Hay algo que se pueda mejorar?

Capítulo 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

«*Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours*»

Frase atribuida a Luis XIV

1.1 ESTADO

1.1.1. Concepto de Estado

El término “Estado” es de uso relativamente reciente, si consideramos el amplísimo tiempo que tiene *homo sapiens* como especie dominante en el planeta: Nicolás Maquiavelo acuñó por primera vez el vocablo hacia el año de 1513, cuando acusado de conspiración y recluido por Lorenzo II de Médici, “el Magnífico”, escribió su insigne obra “El príncipe”, en un intento de congraciarse con el mecenas florentino.¹⁰ «Un príncipe prudente puede imaginar un modo por el cual sus ciudadanos, siempre y en cualquier circunstancia, tengan necesidad del Estado y de él: así siempre le serán fieles»,¹¹ escribió hace más de cinco siglos el padre del maquiavelismo y precursor de la razón de Estado. A partir de entonces, el desarrollo de los Estados nacionales y la ciencia de la que son objeto de estudio, generó infinidad de definiciones relativas –tantas como doctrinas, teorías e ideologías del pensamiento existen- por lo que su contenido puede caer, inclusive, en la subjetividad. La razón de esta caterva de constructos es, en palabras de Kelsen, el hecho de que el tema «roza los intereses políticos del investigador más que ningún otro objeto propio de las ciencias sociales [...] hasta el punto [...] de convertirse en un juicio de valor». ¹² En ese sentido, deben considerarse las distintas posturas forjadas durante la evolución del Estado y sus sistemas doctrinales con objetividad y sobre todo, con la

¹⁰ García López, Jorge, *El príncipe de Maquiavelo*, Madrid, Síntesis, 2004, pp. 179 y 180.

¹¹ Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, trad. Ángeles Cardona, Colección las 100 joyas del Milenio, México, Multimedios, 1999, p. 54.

¹² Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 3.

premisa de que aún en los albores del siglo XXI, es difícil encontrar un mínimo de consenso que permita la construcción de una definición estatal integral y unificada.

Partiendo entonces del abundante número de autores que sobre la concepción del Estado han plasmado en papel sus ideas, igualmente abundantes son las clasificaciones que en torno a las mismas se han elaborado; muchas corresponden en el sentido de la escuela del pensamiento de la cual provienen o según la época en que fueron manifestadas: el positivismo, por ejemplo, acoge la idea de una interpretación universal necesaria de todo el conocimiento humano, como presupuesto fundamental para asimilar el mismo y así pretender la comprensión, explicación e incluso la predicción del comportamiento de todos los objetos perceptibles, incluido el Estado; el contractualismo, por otra parte –producto del Siglo de las Luces- reconoce un estado natural de las cosas, cordial y armonioso según Rousseau, o caótico y salvaje según Hobbes, del que las voluntades humanas emergen para establecer un pacto de civilidad. Mención aparte merecen las teorías materialistas, de cuyo seno se originan las bases del marxismo y el pensamiento político de Federico Engels, doctrinas fundamentales en la construcción de los bloques de países socialistas, cuya esencia radica principalmente en la disputa histórica de las clases sociales por el acaparamiento de los medios de producción y la detentación del poder político.

Pero habrá que retroceder otro poco, para conocer las primeras impresiones del Estado en lo que fue la cuna de la civilización occidental: en Grecia, primero Platón y luego Aristóteles, desarrollaron ideas valiosas en torno a una disciplina hasta entonces desconocida, en la construcción de los primeros conceptos de la ciencia política, que fueron retomados por los pensadores romanos y cuya influencia sigue vigente hasta nuestros días.¹³ En La República (original *Politeía*), Platón concibe al

¹³ Aunque es un hecho reconocido, es oportuno recalcar que todos los tratados desarrollados y todas las opiniones vertidas que conocemos sobre el Estado, engendradas antes de su denominación como tal, se refieren a la organización política de la época correspondiente (*civitas*, feudo, reino, por ejemplo), que, aunque guardan similitud con los Estados contemporáneos, no fueron idénticas a este. En el caso de los pensadores griegos, sus razonamientos son vertidos en torno a la *polis* –organización política correspondiente de la época-, pero por motivos prácticos, el grueso de los teóricos del Estado adecúa sus definiciones para encuadrarlas con el mismo; el desarrollo de la presente obra sigue esa línea.

Estado como un ente superhumano conformado por tres clases sociales, que basa su organización política en el ideal de la justicia y otorga a los mejores hombres de la ciudad –viejos, no jóvenes- su gobierno, sin mayores complicaciones en virtud de la sabiduría que revisten (la ciudad ideal). No obstante, sus diálogos presentan un cariz distinto –casi diametralmente- en los postulados de sus primeros escritos y los finales, al punto de apenas traicionar su propuesta inicial:¹⁴ empero, sus aportaciones sobre las formas de gobierno –que posteriormente serían un importante objeto de estudio en el pensamiento de Aristóteles- y los razonamientos en que sustenta los fines de su Estado ideal, brindan un acercamiento primigenio a las nociones básicas de la ciencia política y de las estructuras de gobierno todavía presentes en los Estados actuales.

Platón supone una sociedad conformada por tres estamentos –como se ha señalado anteriormente-: los labradores, los militares y los gobernantes, de los cuales, estos últimos son los hombres sabios, filósofos y virtuosos, a los que solamente debe otorgarse la responsabilidad de gobernar, sin mayor control que la búsqueda de los valores de justicia y de virtud; tanto su división clasista del Estado como su fundamento teleológico, asegura, derivan de una ley natural, porque la primera se encamina a la necesidad de dividir el trabajo entre la comunidad en pos de una especialización de la actividad, que reeditarán mejores rendimientos, y el segundo responde al deber de otorgar el poder político a los mejores hombres, cuya sabiduría y valor proveerán la justicia y virtud que se pretenden alcanzar.¹⁵

De Aristóteles es bien conocida la clasificación que realiza de las tres formas de gobierno y sus respectivos productos degenerativos. No obstante, antes de abordar

¹⁴ Al respecto abunda Serra Rojas, en su *Teoría del Estado*: «Su obra más importante en nuestra materia es *La República*. En ella, se estructura un Estado ideal, con la justicia como valor supremo [...]. Más tarde Platón, en su vejez, con mayor realismo, en su diálogo, *Las Leyes*, propugna por un sistema legal; de esta manera incorpora el orden jurídico, como necesario a la comunidad política», (Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 171). Es relevante considerar esta distancia cronológica entre sus dos posturas, ya que Platón intentó llevar a la práctica su postulado del Estado ideal bajo el régimen de la aristocracia (gobierno de los mejores), sin mucho éxito; la contribución de incluir un “sistema legal”, como elemento necesario para la existencia de la comunidad política, responde más a una adecuación del régimen de gobierno que del tipo de Estado *per se*, porque el anhelo de un Estado justo y virtuoso no se contraponen a la inclusión de un orden jurídico, sino que este último existe como instrumento para satisfacer los fines del primero.

¹⁵ Cfr. Platón, *La república*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, 1971, pp. 55 a 58, 115 y 116.

al Estado por sus medios, Aristóteles también lo concibe por sus fines; en su *Política*, partiendo del concepto del *zoon politikon* –por el cual, el hombre vive en relación permanente con sus semejantes por su naturaleza- y en ejercicio de su reconocida faceta de empirista, critica la doctrina de Platón y su aspiración de un Estado ideal, al manifestar que el conocimiento de los Estados debe particularizarse según las condiciones socioculturales de cada uno y atendiendo a los factores que les incidan.¹⁶ Es decir: esgrime la autenticidad de cada comunidad y su diferencia relativa con las demás –idea que encuentra resonancia en estudios constitucionales contemporáneos, como la clasificación de Loewenstein y su alegoría del “traje a la medida”, por ejemplo-, y esboza los primeros trazos de la soberanía como derecho de las comunidades (Estados) para determinar su forma interna de proceder sin la intervención de fuerzas ajenas, al desarrollar sus consideraciones en torno a la autarquía de la *polis*.¹⁷ Así, el estagirita estima que el fin que persiguen los Estados es el “bien común”; dependiendo del Estado de que se trate, el encargado o encargados de conseguir ese fin (el gobernante o los gobernantes), ejercerán el poder de manera adecuada o perversa, y conseguirán o no satisfacer el ánimo de la común utilidad, bajo un régimen legítimo o degenerado, en el que indistintamente persistirá el Estado, porque esa sociedad continuará existiendo bajo sus circunstancias particulares y determinadas, aunque no sean precisamente las óptimas o deseadas.

Pueden destacarse autores como Agustín de Hipona, (Tagaste, 354 – Hipona, 430) que en su libro *La ciudad de Dios*, sostuvo el origen divino del Estado y la necesidad humana por perseguir en la “ciudad terrena” los ideales de justicia y de virtud característicos de la “ciudad divina”, para seguir aspirando en pertenecer a ella después de la muerte;¹⁸ o Tomás de Aquino (Roccaseca 1225 - Lazio 1274), que consolidó el pensamiento aristotélico al pregonar la necesidad humana por vivir en sociedad, de lo cual es producto el Estado, que persigue el bien común y para conseguirlo, enfoca todos los esfuerzos, principalmente de los gobernantes, cuyos

¹⁶ Cfr. Aristóteles, *Ética nicomáquea. Política*, 11ª edición, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1985, Libro tercero, Capítulos IV y V, pp. 203 a 207.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Cfr. San Agustín, *La ciudad de Dios*, 19ª edición, México, Porrúa, 2008, Libros 11 y 15, pp. 287 y 396.

mandatos no deben ser arbitrarios, sino estar sujetos a una ley positiva, a un - digamos- Estado de derecho;¹⁹ o Georg Jellinek (Leipzig 1851 - Heidelberg 1911), que definió al Estado por lo que es, y no por lo que debe ser, destacando dos facetas del mismo –sociológica y jurídica-, indisolubles desde su punto de vista para la supervivencia del Estado, cuyo fin es el progreso, la evolución de la comunidad, de la totalidad del pueblo.²⁰ Sin embargo, en aras de abordar de manera eficaz el cúmulo de teorías que pretenden explicar el contenido y la naturaleza del Estado sin extraviar el rumbo y, peor aún, divagando en razonamientos significativamente similares de autores distintos, deben considerarse solamente dos caminos por medio de los cuales diversos teóricos del Estado han pretendido explicarlo: política y derecho. Todas las definiciones posibles que sobre el Estado se han desarrollado, tienen una identificación más cercana, sino es que radical, con alguno de los dos tópicos señalados. Hans Kelsen, jurista y profesor en distintas universidades de Europa y Norteamérica, nacido en la ciudad de Praga en 1881, fue el creador de la conocida teoría pura del derecho y es el ejemplo más emblemático de los autores de doctrinas legalistas que sobre el Estado se han escrito.

Kelsen postula que el Estado «consiste en ser un sistema de normas».²¹ Afirma que las manifestaciones humanas de voluntad no son producto de la casualidad, sino que esencialmente contienen un orden ideal y específico; por ello, esa existencia objetiva del Estado prevalece sobre todos y no admite excepciones, provocando la asimilación del Estado con la figura de una autoridad dotada de fuerza para obligar a cumplimentar ese sistema de normas que lo conforman. Por tanto, solo puede entenderse que un hecho es estatal si lleva consigo el ingrediente jurídico;²² esta identidad indisoluble entre derecho y Estado, donde el orden jurídico es el Estado, o por lo menos la expresión de su unidad, consagra al orden jurídico

¹⁹ Santo Tomás de Aquino no hace uso manifiesto de la locución “Estado de derecho”, ya que la acuñación de la misma ocurrió algunos siglos después; además, su obra mantiene un perfil eminentemente teológico y no jurídico-político. Sin embargo, es uno de los primeros estudiosos en manifestar que el poder político debe tener límites, debe estar sujeto a un sistema jurídico y debe ejercerse con apego a la ley, elementos fundamentales –además de los postulados sobre el “bien común”-, que convergen en la construcción de los Estados de derecho de la actualidad.

²⁰ Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, FCE, 2000, pp. 159 a 162.

²¹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 18.

²² *Idem.*

positivo como una de las pocas posiciones firmes e indiscutibles dentro de la teoría del Estado.²³ Es decir: el Estado se encuentra definido totalmente por su derecho vigente –según Kelsen- y esta condición es un dogma establecido que no solo permite conocer al Estado, sino que es el proceso mismo de su creación, dado su origen deontológico.

Carl Schmitt, en contraste, defiende la génesis política del Estado. «El concepto del Estado supone el de lo político»,²⁴ son las primeras palabras que utiliza en su obra *El concepto de lo político* (1932) y agrega: «Estado es el “*status*” político de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales [...] El Estado representa un determinado modo de estar de un pueblo, esto es, el modo que contiene en el caso decisivo la pauta concluyente y, por esa razón, frente a los diversos “*status*” individuales y colectivos teóricamente posibles, él es el “*status*” por antonomasia».²⁵ Schmitt rompe con la postura que concibe al Estado como un producto del derecho, al considerar que anterior a cualquier norma, es la situación presente de los pueblos lo que determina su naturaleza estatal. Para ejemplificarlo mejor, menciona: «Si el proletariado se apodera del poder político dentro de un Estado, habrá nacido un Estado proletario, que no será una unidad menos política que cualquier Estado nacional, sacerdotal, comercial o militar, que un Estado funcional o cualquier otra categoría de unidad política».²⁶ Por tanto, a diferencia de lo argumentado por Kelsen, Schmitt considera que la conformación de un Estado no necesita como presupuesto una norma fundamental; es decir, basta la unidad política, sea cual fuere su manifestación (siempre que sea suficiente para imperar sobre todo y todos, la “pauta concluyente”) para la creación del Estado. Esta diferenciación con las doctrinas legalistas, llevaron a Schmitt a reconsiderar la naturaleza jurídica de otros conceptos –entre ellos la Constitución- y a introducir en el campo de la ciencia política y el derecho constitucional, entre otros, el concepto de las decisiones políticas fundamentales.

²³ *Ibidem*, pp. 21-23.

²⁴ Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 2002, p. 49.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*, p. 67.

Hermann Heller, jurista y politólogo alemán, concibió al Estado como un ente permanente: «su estructura (del Estado) es una forma abierta que permanece a través de los cambios históricos».²⁷ No desacreditó completamente los conceptos de Schmitt para explicar al Estado, sino que los consideró, acaso, medios para conocer al mismo. No obstante, fue abiertamente crítico de la concepción de Kelsen, al afirmar que sus aportaciones eran de una teoría del Estado sin Estado, y que las ideas del praguense -además-, no estaban totalmente emancipadas de lo político como pretendía, porque para ello debería nulificar y excluir de su teoría pura, cualquier antecedente histórico o político que sirviera para justificar sus ideas, y eso -por lógica elemental-, no se podía ni se debía.²⁸

En ese tenor, afirma que «el ser del Estado es, cabalmente, su devenir a través de actos de decisión política constantemente renovados, es su devenir en la lucha política entre poderes reales de voluntad, ante los cuales no es posible que el sujeto de conocimiento mantenga una absoluta neutralidad».²⁹ Sin embargo, tras defender la génesis política de la unidad estatal y precisamente por salvaguardar la preminencia de la cuestión social en el tema, considera que el derecho juega un papel importante en la conformación del Estado. «El derecho debe ser incluido entre las ordenaciones sociales en que la regla aparece como una exigencia». Surge aquí el concepto de “normalidad normada”,³⁰ que se diferencia de los postulados de Kelsen porque –sin excluir mutuamente a los tópicos jurídico y político, como lo hizo el padre de la teoría pura-, los relacionó, al considerar necesaria esa relación para comprender los problemas del Estado y del derecho mismo. Una concepción estatal –como varias existen- eminentemente ecléctica.

En la doctrina mexicana, existen definiciones esencialmente similares y adeptas mayoritariamente con la postura legalista del génesis estatal: Serra Rojas indica que «el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el

²⁷ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2ª edición, México, FCE, 1998, p. 97.

²⁸ *Ibidem*, pp. 83 y 84.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, pp. 237 y 238.

monopolio y exclusividad del poder coactivo».³¹ Por su parte, Burgoa Orihuela establece que el Estado es la culminación de todo un proceso evolutivo, que encadena diversos factores involucrados entre sí a través de los siglos: una nación –pueblo, en sentido sociológico- comprendida en una estructura jurídico-política, asentada en determinado territorio.³² Tena Ramírez lo concibe como una ficción, la «personificación jurídica de la nación»;³³ Mario de la Cueva, por su parte, sostiene que «Estado es gobierno».³⁴ Así, el grueso de los teóricos constitucionalistas en México parten de la formulación de un Estado originariamente jurídico o con naturaleza sustancialmente legal; no obstante, en un sentir particular, debe destacarse que la idea del Estado reposa sobre la necesidad humana de asociarse para sobrevivir y de la lucha inherente entre las personas que lo conforman para privilegiar sus intereses ante los demás; la edificación del Estado radica en la disputa por el poder y el establecimiento de las condiciones que los dominantes impongan para conseguir sus fines. De esta reyerta constante, en momentos álgida y violenta, y por periodos apacible y civilizada, de la que son protagonistas aquellos actores sociales que cuentan con una fuerza real y determinada, deriva la “constitución” del Estado en cuestión, que no es otra cosa que el cúmulo de decisiones fundamentales que definen la existencia del Estado por sus propósitos y mediante las estructuras de poder que se establezcan para conseguirlos. El derecho es, bajo este contexto y en un concepto propio, el instrumento utilizado por la mayoría de las estructuras de poder de los Estados para sistematizar y dotar de certidumbre las relaciones interpersonales e interinstitucionales en la sociedad formada, pero objetivamente no es un elemento propio de su conformación y, por ello, en aras de enarbolar una idea universalizada del Estado desde su origen, la cuestión jurídica no es un ingrediente indispensable en este primer acercamiento.

1.1.2. Elementos constitutivos del Estado

Las definiciones que pretenden conceptualizar cualquier objeto de estudio, como lo es el Estado en nuestro caso, regularmente cometen el error de realizar una

³¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 169.

³² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 2014, p. 39.

³³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 39ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 7.

³⁴ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 44.

definición descriptiva del contenido, sin explicar la naturaleza del ser. En muchas ocasiones esa confusión se debe a que, los elementos que integran el objeto a definir, se encuentran tan arraigados y son tan pertenecientes al mismo, que invariablemente llegan a asimilarse al propio objeto. El Estado cuenta con elementos constitutivos que son imprescindibles para su existencia y otros que, sin discutir la valoración de su importancia, son incluidos o excluidos indistintamente por diversos autores en el estudio del tema. Población, territorio y soberanía, son considerados por la doctrina tradicional como los elementos constitutivos del Estado contemporáneo.

El concepto de población –como igualmente sucede con el de territorio- se encuentra íntimamente ligado con el análisis demográfico de las ciudades y países, y el uso que de la palabra se hace, le otorga diversos significados, particularmente utilizados en las disciplinas estadísticas; no obstante, en el estudio que corresponde como elemento inescindible del Estado, su alcance es amplio y fundamentalmente ideológico, quizás hasta especulativo, porque se refiere al elemento humano y en su definición roza algunos otros tópicos determinantes como son los conceptos de pueblo y nación, que han sido utilizados abundantemente por teóricos de la soberanía como Rousseau o Sieyès. El primero de estos constructos, el pueblo, es concebido generalmente como una masa indeterminada de personas radicadas en una cierta área geográfica; Heller admite una diferenciación entre los conceptos de pueblo y nación, derivada de la politización de las personas que conforman el pueblo: «El pueblo cultural, que es en sí políticamente amorfo, se convierte en nación cuando la conciencia de pertenecer al conjunto llega a transformarse en una conexión de voluntad política».³⁵ Burgoa Orihuela, por el contrario, encuentra una equivalencia en el significado de ambas palabras; no obstante, advierte una triple relación existente entre el Estado y la nación: causal, en tanto la nación es el factor creativo del Estado, teleológica, por ser el elemento en beneficio del cual se realizan sus fines, y la jurídica, al ser sujeta al ejercicio del poder encauzado por la norma.³⁶ Ante ello, conviene también explicar los motivos de la conformación de

³⁵ Heller, Hermann, *op. cit.*, p. 177.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 95 a 97.

nacionalidades en el mundo; su importancia radica en la identificación que opere entre los individuos, sea por motivos culturales, lingüísticos, religiosos, etcétera. Sin embargo, existe otro elemento vinculante, ya mencionado por Heller y que –sin admitir excepciones- funge como ingrediente decisivo: se trata del espíritu de pertenecer, la voluntad de formar parte de una sociedad, ya sea por identificación con el pasado histórico, por la convivencia actual o por la proyección que se tenga en común de la vida futura. Esta característica adquiere relevancia en países que – aun siendo conformados étnicamente por una sociedad heterogénea-, mantienen un hondo sentido del nacionalismo, como ha sucedido, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica.³⁷

Asimismo, la existencia de un territorio es presupuesto necesario en la instauración de los Estados; estos, no obstante, son una agrupación política y no meramente una expresión geográfica³⁸ y, por tanto, el territorio no alcanza a entrañar un aspecto esencial de su conformación. Es decir: todo Estado necesita una circunscripción territorial para existir, para establecerse y para conseguir los fines que pretende, pero su realidad territorial es una cuestión natural y no dependerá de ello la forma en que el Estado se constituya, porque existen elementos realmente esenciales que se encargarán de definir esa forma, aun prescindiendo del territorio original, al fragmentarlo, enajenarlo en todo o en parte, o incluso, incrementándolo. Tales concesiones no ocurren, por ejemplo, con las decisiones políticas fundamentales de un Estado, como lo sería la forma republicana de gobierno, que persiste intransigentemente en los Estados adeptos a ella y no se tiene la oportunidad de canjearla arbitrariamente por otra. Esto define el carácter presupuestario y no fundamental del territorio que, como objeto de estudio, no llega a integrarse en la esencia estatal y, sin embargo, es relevante para su verificación. De esta manera, el territorio es al Estado lo que, *mutatis mutandis*, una casa-habitación es al ser humano: la existencia de los primeros es necesaria para el óptimo desarrollo de los segundos, pero no por ello pasan a formar parte de su ser; tanto es así que, por lo mismo, el Estado mantiene sobre el territorio solamente un,

³⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 40ª edición, México, Porrúa, 2012, pp. 271 y 272.

³⁸ *Ibidem*, p. 278.

digamos, derecho real, un derecho similar al de propiedad sobre una cosa y todos sus accesorios, sin involucrar el concepto de soberanía que, de manera efectiva, sí ejerce el Estado sobre todos sus gobernados, porque ellos sí forman parte esencial de la cuestión estatal. Igualmente sucede con el *imperium* que el Estado ejerce sobre este territorio para efectos de su derecho interno,³⁹ que se maneja como una cuestión jurídica y no política, y que incluso es superveniente a la instauración del Estado en si mismo. Por ello, puede deducirse que la importancia del territorio radica en su propia existencia y no en su extensión o su ubicación, y ni siquiera en la bonanza que su riqueza natural provea: al fin y al cabo, el territorio es un espacio más o menos inerte y sus condiciones –en muchos sentidos- aún están al arbitrio de la naturaleza; de esta manera, existen innumerables ejemplos de territorios que han servido de base a diversos tipos de Estados mediante variados regímenes de gobierno, sin cambiar apenas su clima o sus recursos, como ha sucedido con el territorio que ocupa la actual república italiana, que en su amplísima extensión ha acogido monarquías, repúblicas, imperios, reinos, feudos y hasta dictaduras, en apenas poco menos de tres milenios de existencia.

Consecuentemente, en el análisis de los elementos constitutivos del Estado y después de haber estudiado las características de los presupuestarios, emerge la figura del poder soberano como el componente más importante –quizás- de toda la materia estatal: es el poder que origina al Estado y determina su constitución⁴⁰ dotándolo de las estructuras de gobierno necesarias, sean cuales fueren, para el alcance de sus objetivos. Soberanía y constitución son elementos que, por su profundidad e importancia, se estudiarán ampliamente en apartados posteriores; la autoridad pública (poderes públicos u órganos constituidos, como también se le refiere), devengada directamente de la teleología estatal, merece un acercamiento breve como elemento constitutivo del Estado, puesto que la autoridad pública es el elemento material que encarna la fuerza efectiva de los detentadores reales de poder y su existencia es indubitable en todos los Estados que se jacten de serlo,

³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 900.

⁴⁰ Así, en minúscula, entendida *-lato sensu-*, como la forma de ser y circunstancias de una determinada colectividad.

como indubitable es la existencia de la población y el territorio, pero en este caso, el poder público será un elemento netamente derivado de la teleología estatal y por ello, esencial a la misma.

La doctrina recoge dos funciones principales que la autoridad pública lleva a cabo: el gobierno, que consiste en la armonización de esfuerzos y la expedición de mandatos, así como la prohibición de comportamientos, en interés de preservar el estado de las cosas, propiciar la conservación del poder en manos de quien lo tiene y conseguir los fines para los cuales el Estado fue conformado; y como segunda función, la administración, que consiste en organizar los recursos obtenidos y repartirlos según las prioridades estatales, en el ámbito de su competencia. Este doble cariz en las funciones de la autoridad, entraña una especialización del derecho burocrático para el estudio de la actividad administrativa del Estado; la función gubernativa será objeto mejor vinculado con el derecho constitucional y desde luego, con la ciencia política, por lo que resulta más relevante para los fines del presente trabajo. Sin embargo, conviene subrayar que estas dos caras de la misma moneda, se necesitan mutuamente: el gobierno colapsaría sin una administración que le permita existir sin sobresaltos, y la administración requiere, por su parte, un director que guíe sus esfuerzos y la faculte para actuar eficazmente en sus atribuciones.

La cuestión administrativa mantiene una especialización metodológica que no conviene abordar en el presente capítulo, porque no es objeto de éste trabajo estudiar los intrincados caminos de la administración pública; no obstante, el poder del Estado como gobierno, como fuerza que obliga y mandata y prohíbe, es uno de los puntos más importantes en el desentrañamiento de los elementos de conformación de los Estados y de la justificación de los mismos: Max Weber manifestó, en congruencia con las teorías que consideran al Estado como un producto único de la política a partir del Renacimiento, que el medio específico de esta forma de agrupación humana es la coacción física, sin que sea excluyente de otros medios de control y ni siquiera el comúnmente utilizado, pero sí el medio que

posee de manera particular y exclusiva.⁴¹ Así, el poder –como elemento estatal-, manifiesta su capacidad de mandar y obligar porque exige para si y mantiene invariablemente, el monopolio del uso legítimo de la fuerza pública; tal “uso legítimo” radica en la asociación de dominación existente en el Estado y su pretensión de mantener el orden vigente, generalmente mediante el derecho, actualizando la amenaza de la coacción física solo como *ultima ratio*.⁴² Aún Weber, que consideró a los Estados como entes distintos a todas las demás formas de asociación política dado su contenido jurídico y administrativo, concluyó que es precisamente el Estado quien genera ese contenido normativo y no viceversa, en aras de prolongar indefinidamente su propia existencia.

1.1.3. Fines del Estado

El Estado es un ente originariamente político, pero en el desarrollo de la actividad estatal, es innegable que su carácter jurídico adquiere relevancia. Así, conjuntando estas dos ciencias (política y derecho) el Estado -como forma de organización humana- pretende satisfacer todas esas necesidades que el hombre, como ser individual, no puede alcanzar por si mismo. Estas necesidades, estas metas a satisfacer, constituyen los fines del Estado.

Cada Estado determina los fines que debe alcanzar y un breve recorrido por las aseveraciones que insignes teóricos políticos han vertido al respecto, corrobora lo dicho, porque sus pensamientos utilitarios, éticos, jurídicos o materialistas, corresponden a Estados determinados que existen o han existido en los últimos cinco siglos de historia. Así, por ejemplo, para Adam Smith, el fin del Estado consiste en proteger al individuo de la injusticia de cualquier otro y crear instituciones sociales que el interés privado no podría crear debido a sus altos costos y bajos rendimientos; para John Locke, el fin estatal estriba en la seguridad de la propiedad privada; para Platón, el fin del Estado es la realización de la justicia; para Aristóteles, el fin consiste en la obtención del bien material y moral; para Immanuel Kant, el Estado tiene como fin la realización de su derecho objetivo; para Marx, el fin del

⁴¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2° edición, trad. José María Echavarría, et. al., Madrid, FCE, 2002, pp. 43 y 44.

⁴² *Ibidem*, p. 45.

Estado consiste en mantener la explotación de obreros y campesinos por parte de los capitalistas.⁴³ Estas definiciones, enumeradas simplemente de manera ilustrativa, nos permiten comprender que existen muchas y muy variadas concepciones autorales respecto a los fines trazados por el Estado; sin embargo, existe una característica común entre todas ellas y consiste en la necesidad de entender que el concepto de los fines del Estado se extiende, invariablemente, más allá de las simples cuestiones materiales, ya que estos fines se conforman por una necesidad común de los individuos, que es abstracta y generalmente, difícil de evaluar en su porcentaje de logro o alcance. Las cuestiones materiales, palpables, que indudablemente coadyuvan a la realización de los fines del Estado, son solo medios para lograr su obtención, pero no debe existir identidad entre ambos conceptos.

Además, las tesis relativas a los fines que el Estado debe perseguir, involucran la relación entre dos actores y la preponderancia para prevalecer uno sobre otro: el Estado, por una parte, y el individuo, por la otra.⁴⁴ Las doctrinas que emblemáticamente enarbolan estos dos extremos del pensamiento son la liberal individualista y la estatista, que corresponde al intervencionismo del Estado; otra denominación igualmente aceptada por la doctrina es la que contrapone al personalismo o humanismo, por un lado, y al transpersonalismo o totalitarismo por el otro.⁴⁵ En palabras de Galindo Camacho, la primera sostiene que «el hombre es la base y objeto de las instituciones sociales, por lo que el Estado representa solamente el papel de Estado-policía constituido como medio para que el hombre pueda cumplir con sus fines».⁴⁶ Esta visión individualista se fundamenta en la autosuficiencia del hombre que, para determinar el rumbo de su vida en todos los aspectos, requiere de un Estado sin intervención en su vida, que actúe solo como un vigilante, como un simple policía.⁴⁷ En ella, la injerencia de la acción gubernativa se limita a evitar pugnas o conflictos entre las actividades libres de los individuos,

⁴³ *Apud* Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 288 y 289.

⁴⁴ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, 4° edición, México, Porrúa, 2001, p. 295.

⁴⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 451.

⁴⁶ Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, p. 296.

⁴⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 452.

desconociendo cualquier otra esfera real que no se resuma en la personalidad humana específica.⁴⁸ Por otra parte, la concepción estatista consiste en que «todas las relaciones y actividades del hombre sean determinadas por el Estado, ya que el primero es incapaz de determinar sus relaciones económicas, sociales, culturales, etc.»;⁴⁹ se trata de una tesis que despoja al sujeto de sus fundamentales prerrogativas como ser humano, para convertirlo en un simple conducto de realización de fines sociales generalmente impuestos a través de sus gobiernos perecederos y por burdos motivos políticos.⁵⁰

La historia nos ha legado un interesante y muy útil acercamiento a escenarios reales donde se han visto ejecutadas, de manera más o menos certera, estas dos corrientes de pensamiento y el análisis que puede realizarse de estos casos prácticos, nos permite evaluar de manera objetiva el impacto de las mismas. En primer lugar, las tesis que originaron el liberal-individualismo surgieron como respuesta a los regímenes monárquicos absolutistas que marginaron al individuo hasta la extrema desigualdad social y los teóricos de la Ilustración se asieron a la corriente jurídico-filosófica del jusnaturalismo, que proclamaba la existencia de derechos inherentes al hombre, superiores a las instituciones sociales. El jusnaturalismo exaltó de tal manera la individualidad humana y el respeto irrestricto a sus libertades, que impulsó un comportamiento cada vez más abstinerente del Estado en la regulación de las relaciones sociales, alegando que todos los individuos eran iguales y en ejercicio de su igualdad, el Estado debía permitirles el libre ejercicio de su actividad, aun cuando la evidencia histórica delata que nunca se consiguió ese objetivo. El hombre privilegiado, en términos económicos, por ejemplo, era más libre de hacer que el hombre desaventajado, y al no acudir el Estado en defensa de este segundo, la desigualdad social se consolidó al punto de emular aquella situación que pretendía evitar.⁵¹ En términos prácticos, el liberal individualismo propició la aparición de ideas colectivistas, principalmente en la discusión de los sistemas económicos. Su oposición a las teorías individualistas fue

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 292.

⁴⁹ Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, p. 296.

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p.292.

⁵¹ *Ibidem*, p. 288.

abiertamente marcada: para el transpersonalismo, el individuo no es ni la única ni mucho menos la suma entidad social, porque los intereses del grupo deben prevalecer sobre todos, y en caso de oposición entre ambos, deben ser sacrificados los del individuo en beneficio de la colectividad. Sin embargo, en aras de la realización de los fines estatales –que intencionadamente pueden estar manchados por tintes políticos- al gobernado se le despoja de sus prerrogativas fundamentales, prohibiéndole cualquier actividad opuesta o diferente a las que el Estado estime idóneas.⁵² Esta intervención desmedida, característica de los Estados socialistas y cuyo análisis riguroso será en un apartado posterior, ha derivado en aislamientos comerciales internacionales, una burocratización excesiva al interior y una ralentización en el progreso y satisfacción de específicos rubros y necesidades de la población.

Decir que uno u otro de los modelos estatales referidos satisface o no las expectativas, sería caer en el subjetivismo: los Estados están conformados por fuerzas reales y a razón de ello, sus fines son determinados, más allá de juicios de valor que puedan hacerse al respecto. No obstante, el mismo desarrollo de las naciones, que legó lecciones importantes de los fines del liberalismo y el transpersonalismo, ha venido advirtiendo una síntesis ecléctica de ambas posturas, retomando sus aciertos y excluyendo los radicalismos, que ha encontrado la ubicación perfecta dentro de las modernas democracias sociales del mundo, incluida la mexicana: se trata de la doctrina que considera al bien común como el fin perseguido por esos Estados de derecho.

En concepto de Serra Rojas, la idea de bien común implica dos elementos generales: «a) la idea de bien, es decir, todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y b) la idea de común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella».⁵³ En complemento, Porrúa Pérez considera que el bien común o bien público, consiste en establecer las condiciones económicas, sociales,

⁵² *Ibidem*, p. 289.

⁵³ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 349.

morales, culturales y políticas necesarias para que el hombre pueda desarrollarse plenamente como persona humana, como miembro de una familia, como ejecutor de una actividad económica, etcétera.⁵⁴ Sin embargo, conviene recalcar que ni el bien común ni la justicia social son fines universales; incluso, dentro de las actuales democracias sociales de derecho, las especificaciones de su teleología distan en sus alcances unas de otras, si bien el objeto de sus estructuras de gobierno rotan alrededor de la idea del bien común, porque una importante fuerza real tiene motivos para respaldar ese ideal y aspira a concluirlo. En México, la Constitución vigente consagra importantes fines sociales que dejan entrever la persecución de concretos objetivos estatales, innovadores en el panorama jurídico mundial en la época de su promulgación, los cuales sentaron las bases del último siglo de historia de nuestro país y cuyo estudio más completo y detallado se abordará –a razón de decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano- en un capítulo posterior.

1.1.4. Estados contemporáneos

Pretender establecer una clasificación universalmente aplicable a los tipos de Estado existentes es una tarea difícil, porque el tema constituye uno de los pilares de la teoría del Estado y en torno al mismo, el debate intelectual es amplio, nutrido y muy enriquecedor. Sin embargo, es fácil perderse en el enramado de órganos, instituciones, leyes y demás artilugios estatales que –aunque reflejan el espíritu de los Estados-, no conforman la esencia de los mismos. Por ello, es prudente mencionar que si el propósito consiste en organizar adecuadamente los distintos tipos de Estados existentes de manera objetiva y en razón de sus similitudes, dos premisas importantes deben considerarse en todo momento: la primera es la advertencia de comprender que dos Estados, por similares que sean sus cuerpos jurídicos o la estructura organizacional de sus gobiernos, nunca persiguen motivos iguales; la segunda –y quizá más importante- consiste en siempre distinguir, precisamente, la diferencia que radica entre el gobierno y la teleología estatal, sin confundirlos, porque de este discernimiento que se haga de las decisiones políticas y sus medios de ejecución, dependerá el correcto establecimiento de las prioridades

⁵⁴ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 295.

del Estado en la Constitución del país, sus métodos para alcanzarlas y los instrumentos que operarán para la modificación de unas y otros, cuestión relevante sobre todo para los Estados de derecho contemporáneos, en los que goza de mayor protagonismo político y por supuesto legal, el texto constitucional o Constitución ley respectivo: la hoja de papel, en palabras de Lassalle, que intenta reflejar legalmente la imagen política del Estado.

En el intento de construir esta clasificación general de los Estados, también debe evitarse el error de abordar su teleología mediante su forma de gobierno; el régimen establecido en el Estado debe fungir solamente como un criterio orientativo que sirva para ubicar presuntos fines característicos, acotando el campo de identificación y presupuestando determinadas tendencias. Loewenstein señala que las estructuras reales de gobierno son el indicativo más útil para la investigación comparativa de los Estados, no por una simple tipología, sino en función de la manera en que ejerzan y controlen el poder político en la sociedad estatal concreta.⁵⁵ Esa consideración resulta congruente con la realidad, porque existen Estados dispares que pueden aplicar regímenes gubernamentales sustancialmente iguales para la ejecución de sus fines; en otros casos, Estados cuyas decisiones políticas fundamentales se avocan por conseguir objetivos perfectamente similares, establecen distintas formas de gobierno para conseguirlos; por ello, la intención de querer determinar a un Estado simplemente por su forma de gobierno es equívoca, induce al error y sobre todo, no permite asimilar las verdaderas intenciones constitutivas del Estado, que finalmente, son el principal objeto de estudio del presente trabajo.

Atendiendo a los ideales perseguidos por las naciones contemporáneas existentes en el mundo, cualesquiera que sean estos, el análisis objetivo de los mismos permite observar su acomodo en una imaginaria brecha que tilda desde lo radicalmente oclocrático hasta lo extremadamente individualista; desde lo profundamente democrático hasta lo desorbitadamente discrecional y autoritario. Ya

⁵⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2° edición, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, España, Ariel, 1986, pp. 49 y 50.

se ha determinado que el origen del Estado es eminentemente político y que sus decisiones fundamentales son determinadas por factores reales de poder con fuerza suficiente para imponer sus condiciones frente a otros, o al menos para pactar con ellos; por tanto, la ubicación que merezca cualquier Estado en esta amplia franja hipotética –acorde a su teleología-, será determinada por un puñado de consideraciones lógicas: una corresponde al mayor o menor número de actores con poder de influencia en las determinaciones estatales; otra, evidentemente, deriva de la identificación y compatibilidad que exista entre los intereses que propugnan esos mismos detentadores de poder político. No obstante, el criterio determinante será lo que Loewenstein considera como la fundamental elección que se haga entre la distribución del ejercicio y control del poder político –como una opción-, o la concentración del ejercicio del poder, que esté libre de control, como única otra alternativa.⁵⁶

La cantidad de actores con poder de decisión –poder derivado de la fuerza real que poseen- resulta relevante en la conformación de la unidad estatal, porque su numerosidad incidirá en la concentración o difuminación de poder político, así como en el control de su ejercicio, acorde a lo expuesto por Loewenstein. El fenómeno que se presenta es una simple traslación de lo que sucede con el consejo de administración o junta directiva de una empresa: si el número de socios es basto y las acciones societarias se hayan repartidas de manera más o menos equitativa entre los mismos, todos los socios tendrán poder de decisión en la administración de la empresa y por ende, las resoluciones serán armónicas con el sentir de la mayoría, propiciando la atomización de ese poder de decisión entre el número de socios que existan. Al contrario, la inexistencia de inversores ante un socio mayoritario predispondrá un escenario de decisiones tomadas con absoluta discrecionalidad, que en muchos de los casos no corresponderá con el ánimo de los accionistas ínfimos, si es que aún existen y si es que aún conservan esos ánimos adversos. Ciertamente, los Estados determinados por una singularidad de detentadores de poder político, tienden a la instauración de Estados autocráticos;

⁵⁶ *Idem.*

aquellos que cuentan con una pluralidad de detentadores, se inclinan teleológicamente a encuadrar como Estados de derecho, garantistas de prerrogativas individuales y/o sociales, porque sus decisiones fundamentales deben ser pactadas por una mayoría, luego de experimentar un proceso –generalmente violento- de negociación y transigencia de intereses. Sin embargo, la pluralidad de estos actores no basta para conformar un Estado de plena democracia: para ello también hace falta que los intereses que persigan estos, sean significativamente distintos y en suma, integrales y representativos de los intereses de toda la sociedad. En caso contrario, si los fines que persiguen son sustancialmente similares y propios de específicas élites, no importará la numerosidad de actores ni el equitativo poder de influencia que posean, porque la obtención de sus objetivos generará una alianza inmediata entre ellos y una posible fusión a largo plazo, menoscabando intereses distintos –no obstante que sean primordiales o legítimos- consolidando Estados antidemocráticos por excelencia, cuyo grado de opresión hacia las minorías variará de acuerdo a la mayor o menor similitud que haya entre esos intereses, y a la satisfacción que provean las alianzas o fusiones que políticamente hayan realizado los detentadores reales de poder.

Considerando todo lo anteriormente expuesto, los Estados contemporáneos del mundo pueden clasificarse en cuatro grandes tipos:⁵⁷

- 1.- Estado autocrático autoritario;
- 2.- Estado autocrático totalitario;

⁵⁷ Karl Loewenstein sostiene, en su *Teoría de la Constitución*, que todas las formas de gobierno, tanto del pasado como del presente, pueden ser catalogadas en dos amplios sistemas políticos (o tipos de Estado, según la terminología empleada en el presente trabajo): constitucionalismo o autocracia. A grandes rasgos, en los primeros el poder político se distribuye y en los segundos, se concentra. No obstante, menciona una tercera categoría denominada “de configuraciones intermedias”, en la que encuentran cabida Estados híbridos que toman elementos del constitucionalismo y la autocracia, y que Loewenstein no considera pertinente clasificar, porque en su concepto corresponden a existencias transitorias. Sin embargo, el panorama actual permite confirmar que la existencia de los Estados que consideró “transitorios” en la década de los 50 (época en que fue publicada por primera vez la obra de Loewenstein), es más bien permanente y, por ello, la clasificación de tipos de Estado utilizada en este trabajo distingue cuatro modelos que, de manera congruente, se acoplan a lo postulado por Loewenstein, ya que los Estados considerados socialdemócratas y liberal-burgueses, bien pueden ser acogidos como constitucionalistas, mientras que los totalitaristas y autoritarios son por excelencia, autocráticos.

3.- Estado liberal burgués de derecho; y

4.- Estado democrático social de derecho.⁵⁸

Cada una de estas tipologías tendrá, a su vez, estructuras de gobierno definidas y acordes a los fines que el Estado persiga, optimizadas para la aplicación de acciones concretas y obtención de logros específicos, pudiendo ser utilizadas, incluso, en tipos de Estados distintos; sin embargo, cabe destacar que tales estructuras responden –doctrinariamente- al apartado de “regímenes de gobierno”, igualmente importantes como decisiones políticas fundamentales para el Estado en cuestión, pero que por si mismas no evocan los propósitos ideales para los cuales el Estado fue conformado. Así, por ejemplo, la monarquía puede encontrar acomodo como forma de gobierno para Estados autocráticos autoritarios, o para democracias sociales de derecho, con las obvias adecuaciones; el federalismo, por su parte, puede configurarse en estas últimas, como también en los Estados liberales burgueses de derecho. La democracia, en cambio, no es un medio sino un fin y, por ello, no encuentra cabida en ninguno de los otros tres tipos de Estado, porque precisamente conforma uno. Vale la pena hacer notar dicha distinción, en pos de evidenciar el craso error en el que muchos doctrinarios incurren, al confundir las tipologías de gobierno con las de Estado, provocando confusión teórica e impactando de lleno en la cuestión práctica, permeando también al derecho constitucional.

En consecuencia, es menester enumerar de manera general las características esenciales de los cuatro tipos de Estado existentes. En términos absolutos, los Estados autocráticos concentran el poder político en una sola persona, una asamblea, un comité, una junta, un partido o una corporación; a su vez, la pretensión fundamental de su teleología consiste en la conservación indefinida del poder por los mismos detentadores, sin límites ni controles para su uso. Tal perpetuidad en el poder se garantiza al no distribuir el ejercicio del mismo, otorgando un mínimo de derechos civiles y políticos a los gobernados y estableciendo un sistema legal

⁵⁸ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios anti-dogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2011, p. 50.

endeble, ornamental o incluso, inexistente para su defensa, además de emprender una persecución política constante a los partidos políticos de oposición y disidencia –si acaso existen-, en un circuito cerrado y excluyente de otras ideologías. Asimismo, los Estados autocráticos no permiten la renovación periódica de sus gobernantes, porque la conservación de los mismos actores políticos en el gobierno les dota de estabilidad y favorece la obtención de los objetivos que pretenden.⁵⁹

Aunque para el presente trabajo los Estados autocráticos en específico no son objeto primordial de estudio, conviene establecer *grosso modo* las diferencias teleológicas que revisten entre sí. Las autocracias autoritarias deben ser entendidas como Estados gerenciales en los que el respeto a los derechos individuales, sociales y difusos es nulo; el poder se justifica por si mismo, busca perpetuarse simplemente para ejercerse y no tiene otro fin que existir e imperar. Estas autocracias se encuentran íntimamente ligadas al concepto más puro y elemental de la dictadura, en su sentido más amplio, no acotado simplemente como forma de gobierno. Uno de los ejemplos más significativos, tanto por su naturaleza política como por su contemporaneidad, es el autoritarismo que prevaleció por casi medio siglo en Libia bajo el régimen de Muamar Khadafi; otras latitudes en el mundo, como la península arábiga o las regiones más pobres de África, también albergan Estados autoritarios investidos bajo la figura de califatos, gobiernos militares originados por golpes de Estado, repúblicas simuladas o incluso monarquías absolutistas, como en los casos del Reino de Esuatini o Arabia Saudita.

Por otra parte, aunque las autocracias totalitarias también concentran el poder y sus detentadores igualmente buscan perpetuarse en la titularidad del mismo, sus motivos son diferentes. El poder no se justifica por si mismo, sino que lo hace en razón de postulados superiores que, para su materialización, necesitan de una intromisión social e individual muy compleja, que evidentemente, pretende influir en todos los ámbitos de la vida estatal. Es decir: los Estados totalitarios parten de una realidad nacional que consideran incorrecta, inapropiada, superada o equivocada, por lo cual, buscan transformar en su “totalidad” las actividades del ser humano

⁵⁹ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 51.

como individuo e integrante de una sociedad, así como cualquier otra manifestación de su conducta; por ello, en los Estados totalitarios las políticas son aplicadas en campos tan disímolos como pueden ser la economía y el deporte, o el arte y la familia, por ejemplo. En consecuencia, estos Estados sí garantizan los derechos sociales e incluso los difusos, a diferencia de los autocráticos autoritarios; no obstante, en ambas organizaciones estatales persiste la supresión de los derechos políticos y algunos de los civiles, situación que se presenta –claramente-, para avalar la conservación del poder por la élite.⁶⁰ El socialismo comunista, producto del materialismo histórico propuesto por Marx y Engels, es el ideario insigne del totalitarismo en los Estados, cuyo régimen pretendió generar una transformación estatal integral mediante un adoctrinamiento social basado en revolucionarios puntos ideológicos que traspasaban los ejes económicos, políticos y gubernamentales, para impactar directamente en la familia, la comunidad y en la formación de las nuevas generaciones. La extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, así como la todavía vigente y militarmente poderosa República Popular Democrática de Corea, son dos destacados ejemplos del totalitarismo estatal llevado a la práctica.

La segunda parte de la dicotomía estatal –la de los Estados de derecho- presenta también un doble cariz: las democracias sociales y el liberalismo burgués.⁶¹ En estos últimos, como su nombre lo indica, la libertad del individuo se encuentra plenamente garantizada por el Estado, en todos los aspectos de su vida cotidiana.

⁶⁰ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 52.

⁶¹ La terminología utilizada en el presente trabajo considera como Estados de derecho a las democracias sociales y a los Estados liberales burgueses, atendiendo al significado que la locución “Estado de derecho” merece en la actualidad, cuyo postulado esencial consiste en «la eliminación de la arbitrariedad del Estado en sus relaciones con los ciudadanos» (Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, España, Trotta, 2009); todo ello sin pretender indicar que el resto de los Estados (autocracias) carecen de un derecho nacional (leyes, normas generales o decretos ley) que hagan valer, cuestión que conviene aclarar porque la denominación puede prestarse a esa confusión. En un sentir particular, el nombre que asigna Loewenstein a estos Estados (constitucionalistas) es debatible, porque asocia el carácter de “constitucionalista” exclusivamente para definir a todo aquello que tiene Constitución (escrita y acorde a los valores occidentales) y, por exclusión, las autocracias (carentes de Constitución escrita o acorde a los valores occidentales) serían *inconstitucionalistas* o *a-constitucionalistas* o *no constitucionalistas*, dando por sentado que tales Estados carecen de Constitución alguna, lo cual es evidentemente una falacia: todos los Estados, por el hecho de constituirse, erigirse, tienen Constitución; una cuestión aparte será evaluar si su Constitución persigue fines autocráticos o garantistas, siendo precisamente lo segundo, el espíritu de los Estados de derecho.

Ya se explicó anteriormente, en el apartado relativo a los fines, el origen de los Estados liberales, desde su nacimiento como respuesta a los excesos de las monarquías absolutistas y el despotismo ilustrado en Europa, hasta la generación de su crisis interna, ocasionada por sus propios vectores de interés. Estos, establecen una actividad moderada por parte del Estado en la vida de los individuos, sujeta prácticamente a dirimir sus pleitos y brindarles seguridad; su economía capitalista, estructurada de acuerdo a la clase detentadora del poder estatal –la burguesía-, permite el acopio de capitales y el fortalecimiento de la élite. Por ello, los Estados liberales burgueses de derecho sacralizan la propiedad privada como punto de partida, establecen una renovación periódica de sus gobernantes sujeta a sistemas electorales asentados en el voto limitado, léase censitario o de sufragio indirecto, que en oposición al universal y directo, es un privilegio político que trata de excluir *de facto* a las grandes masas en los procesos de poder. Este diseño electoral, además de otros factores relevantes como el alcance de los derechos individuales y la carencia de sólidos derechos sociales, acusa uno de los principales fundamentos del liberalismo burgués: la soberanía pertenece a la nación, no al pueblo, dado que la nación está conformada por los “ciudadanos” (aquellos que, en su concepción más liberalista, detentan cierto poder económico y propiedad privada), discriminando y desconociendo como soberano, al resto del pueblo.⁶² Evidentemente, los Estados liberales burgueses se han ido adecuando a los tiempos modernos y las características puras que manifestaban en los siglos XVIII y XIX, ya no son tan evidentes. No obstante, Estados Unidos de Norteamérica conforma, por excelencia, el prototipo del Estado liberal burgués de derecho, manifestando su forma más representativa en los albores de su independencia y conservando a la fecha, muy a pesar de las naturales reformas ocurridas en favor del sector social, gran parte del espíritu liberal que todavía se encuentra vigente, por ejemplo, en Argentina –con un voto pasivo parcialmente censitario en las elecciones presidenciales, vicepresidenciales y senatoriales- y en general, a mayor o menor medida, en todos los países del orbe que –a pesar de sus estructuras gubernamentales distributivas-, no cuentan con instrumentos democráticos

⁶² Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 53.

establecidos para el control del ejercicio del poder por parte de los servidores públicos electos por sufragio.

Finalmente, el espectro mundial denota la existencia –cada día más creciente- de Estados socialdemócratas que, ni se encuentran determinados por los principios de los Estados liberales, ni constituyen una evolución natural de los mismos. Para empezar, las democracias sociales señalan que la soberanía es popular y no nacional: por ende, el derecho de sufragar es universal y sus efectos son directos, sin menoscabo de los criterios electorales que, en su caso, pudiesen aplicar por motivos de representatividad política. Sus regímenes de gobierno –como ya se ha señalado- se encuentran estructurados de tal manera que el poder se distribuye entre diversos órganos para su ejercicio y se establecen mecanismos para controlar el correcto desempeño del mismo. En concordancia, el Estado protege tanto los derechos individuales como los sociales, de manera amplia y progresista. En el tema económico, se plantean gobiernos con economía mixta e intervención estatal en el mercado, permitiendo la conformación de monopolios de Estado en áreas estratégicas para el crecimiento y desarrollo del país.⁶³ Históricamente, México es considerado como el primer Estado del mundo en tener una Constitución netamente socialdemócrata –la vigente desde 1917-, aunque también es manifiesto su rezago actual frente a países con modelos constitucionales de vanguardia, como Alemania o Ecuador, por mencionar un par de ejemplos transcontinentales. Las carencias de fondo en la redacción de importantes preceptos constitucionales, así como la ausencia de instrumentos garantes de la democracia participativa, evidencian el atraso que acumula en sus páginas, nuestra tan traída y llevada Constitución Política.

1.2. SOBERANÍA Y PODER CONSTITUYENTE

1.2.1. Concepto de soberanía

Si existe otro concepto dentro del conocimiento del Estado que suscite polémica en la construcción de una definición unívoca, es este: del latín *superanus* (sobre, encima de), la soberanía es concebida en el diccionario de Biebrich Torres y

⁶³ *Ibidem*, p. 54.

Spíndola Yáñez, como la supremacía existente al interior de un Estado y su independencia hacia al exterior, ya que implica libertad e igualdad frente a otros Estados;⁶⁴ en contraste, para Aurora Arnaiz Amigo, la soberanía solo reviste su carácter al interior, porque la independencia que el Estado proclama frente a otros Estados no es soberanía, sino potestad, una de las muchas funciones legadas al Estado precisamente por el soberano y que no puede ni debe confundirse, en beneficio de la terminología política y en general, por el progreso de la ciencia del Estado.⁶⁵

Así, igualmente conviene abordar el concepto desde sus orígenes: el primer tratadista que desarrolló ideas sobre la soberanía fue Jean Bodin.⁶⁶ En su obra *Los seis libros de la República*, la definió como un poder absoluto y perpetuo, que constituía la fuerza de cohesión del Estado y cuyo titular (el pueblo, el rey o el cuerpo de nobles) tenía el poder de decisión conforme a la ley divina o natural;⁶⁷ justificó las monarquías de la época al establecer que la soberanía podía transmitirse incluso por sucesión legítima, hecha del rey (soberano) a sus descendientes varones, y sobre todo, al considerar que cualquiera de sus detentadores podía donarla a alguien para que dispusiera de ella, simplemente como quien se desprende de un objeto de su propiedad y así, este nuevo detentador, ejercerla al arbitrio de sus decisiones, sin tener que rendir cuentas o actuar en beneficio de aquel que se la hubo legado:

«Entre las monarquías, la que se transmite por derecho hereditario al varón más próximo del linaje paterno y sin partición, es mucho más encomiable y segura que aquellas que se transmiten por suerte, o por elección [...] He insistido también en que la monarquía debe ser atribuida exclusivamente a los varones, ya que la ginococracia va contra la ley natural; ésta ha dado a los hombres la

⁶⁴ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *Diccionario de la constitución mexicana: jerarquía y vinculación de sus conceptos*, 2° edición, México, Instituto Mexicano de Estrategias S.C. y Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. II, pp. 1053 y 1054.

⁶⁵ Arnaiz Amigo, Aurora, *Soberanía y potestad*, México, UNAM, 1971, t. I, p. 109.

⁶⁶ D'Angelo Rodríguez, Aníbal, *op. cit.*, p. 586.

⁶⁷ Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, trad. Pedro Bravo, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1966, p. 141.

fuerza, la prudencia, las armas, el mando. [...] Pueden conferir pura y simplemente el poder soberano y perpetuo para disponer de sus bienes, de sus personas y de todo el estado a su placer, así como de su sucesión, del mismo modo que el propietario puede donar sus bienes pura y simplemente, sin otra causa que su liberalidad». ⁶⁸

Bodin reconoció en la soberanía su poder ilimitado, no ceñido por restricciones jurídicas, sino acaso por meras consideraciones éticas y filosóficas; Jean Jacques Rousseau, uno de los más emblemáticos ilustrados, retomó las ideas de Bodin, incluyendo los postulados de la inalienabilidad y la indivisibilidad, pero identificó al titular de la soberanía estrictamente con la figura del pueblo, afirmando que para lograr el cumplimiento de los propósitos de los hombres, estos manifestaron su voluntad general para formar una asociación política que les garantizara el cumplimiento de sus derechos y el respeto a sus propiedades, aunque debieran renunciar a sus libertades primitivas:

«El paso del Estado de la naturaleza al Estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta la justicia por el instinto y dando a sus acciones la moralidad de que carecían antes [...] Lo que pierde el hombre por el contrato social es su libertad natural y un derecho ilimitado a todo lo que intenta y puede alcanzar; lo que gana en él mismo es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee». ⁶⁹

Emmanuel Sieyès –el abate que manifestó una clara postura en contra de las ideas del ilustre ginebrino-, estableció que el titular de la soberanía no era precisamente el pueblo, sino la nación, al considerar que el cúmulo de ciudadanos integrantes de la misma, merecían representación en los Estados Generales (denominación que se le dio al primer intento de Asamblea Constituyente en Francia). Es decir: Sieyès no pretendió excluir del derecho a decidir ni al clero ni a

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 145 y 386.

⁶⁹ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Madrid, JM ediciones, 1999, p. 33.

la nobleza, pero si defendió que el Tercer Estado⁷⁰ fuera incluido en la toma de decisiones, a partes iguales; depositó la titularidad de la soberanía en un concepto de “nación” teóricamente muy similar al de “pueblo” y solo bifurcó el camino de su propuesta con la de Rousseau, al defender la representación política que el ginebrino desdeñaba. Desde luego, señaló que la voluntad popular necesitaba de representantes por cuestiones prácticas, ya que una Asamblea Constituyente, por ejemplo, no podría albergar simultáneamente y bajo el mismo techo a la totalidad de los ciudadanos de un país.⁷¹ El paso de los años permite entrever que este desacuerdo teórico fundó, o por lo menos sentó importantes precedentes para la instauración de los ahora denominados Estados liberales y socialdemócratas.

Thomas Hobbes, en cambio, señaló como titular de la soberanía al Estado mismo. En su obra maestra *Leviatán*, donde hace gala de su teoría del origen caótico del Estado, identifica al mismo en la figura del mítico monstruo que acopia las voluntades de todos los hombres, quienes han renunciado a gobernarse a si mismos con la sola condición de que termine la situación de enfrentamientos perpetuos y pueda garantizarse la paz común; esta cesión de voluntades, depositadas en el ente superior para beneficio de todos, constituye la soberanía, y a diferencia de lo esgrimido por Bodin, no tiene un titular cambiante ni se admite la enajenación de la misma: simplemente los gobernantes actúan en uso de ella y al amparo de su poder.⁷²

Para Hans Kelsen, la soberanía de un Estado no corresponde a las voluntades populares o nacionales, ni se encuentra ligada al Estado como fenómeno político de asociación humana, ni es un poder supremo ilimitado para la toma de decisiones: el ilustre catedrático de la Universidad de Viena estableció una identidad entre la soberanía del Estado y el sistema normativo del mismo, porque según los

⁷⁰ «Debe entenderse por Tercer Estado el conjunto de ciudadanos que pertenecen al orden común. Todo privilegiado por la ley, en las circunstancias que sean, se sale del orden común, es una excepción de la ley común y, en consecuencia, no pertenece al Tercer Estado». Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios (Qu'est-ce que le Tiers-État? Essai sur les privilèges)*, trad. Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez, España, Alianza, 2003, p. 96.

⁷¹ Sieyès, Emmanuel, *op. cit.*, p. 138.

⁷² Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, 2ª edición, trad. Carlos Mellizo, Madrid, Alianza, 2009, pp. 156 y 157.

postulados de su teoría pura, el Estado es estrictamente un orden jurídico y la más suprema de sus normas –aquella que no necesita de fundamentación ulterior-, es la que determinará los alcances del Estado en cuestión, conformando por tanto, su soberanía;⁷³ para Kelsen, la soberanía está determinada por un supuesto, denominado “norma fundamental” en la que sustenta no solo el origen, la titularidad y los límites de la soberanía, sino toda la estructura intelectual de su teoría del Estado; por el contrario, Carré de Malberg señala que la soberanía es la más alta potestad que existe en un Estado (*summa potestas*), ante lo cual se determina exclusiva e indefinidamente por si mismo, prescindiendo completamente del factor jurídico en este primer acercamiento.⁷⁴

Soberanía es supremacía –desde una perspectiva personal- y su naturaleza, como sucede con el Estado, radica en lo político de las asociaciones humanas; su significado se encuentra íntimamente ligado al concepto de poder constituyente y es imprescindible asimilarlo para lograr entender el alcance de otros elementos estatales que inciden directamente en el *quid* de la presente tesis. Por ello, conviene aclarar que para los efectos de este trabajo, la noción de una soberanía devengada de una ley hipotética fundamental resulta incompatible; para justificar esta postura, habría que realizar un ambicioso tratado doctrinal que buscara dirimir esa remota controversia entre iusnaturalismo y positivismo jurídico, seguramente sin éxito; empero, es preciso hacer notar algunas consideraciones: en primer lugar, si se pretende explicar universalmente el fenómeno de la soberanía, conviene aclarar que los titulares de la misma no siempre serán idénticos, sino que variarán respecto del Estado del que se trate, porque ni el pueblo puede ser el soberano en una monarquía absolutista, ni el rey puede serlo en una república parlamentaria, por ejemplo; tampoco la titularidad de la soberanía dependerá del mandato de una ley –mucho menos si esta ley es hipotética- porque el derecho de un país se ajusta al estado de las cosas del mismo y no al revés, existiendo así holgados e impersonales cuerpos jurídicos en las democracias sociales de derecho, mientras órdenes

⁷³ Kelsen, Hans, *op. cit.*, pp. 135 y 136.

⁷⁴ Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, 2ª edición, México, FCE, 1998, p. 870.

raquíticos pero intromisorios rigen en las autocracias de ciertos países islámicos: los límites en la amplitud de estos sistemas normativos y su grado de aplicación se encuentran determinados por la fuerza política de los soberanos, sin involucrar a ningún tipo de norma jurídica fundamental e imaginaria, porque todo derecho, toda normación institucional y jurídica que se haga del Estado, será posterior a la instauración de este, y fungirá exclusivamente como un reflejo de las determinaciones tomadas por los detentadores de la soberanía, en ejercicio real de la misma. Covián Andrade apunta al respecto: «el poder soberano no deriva de otro poder, ni de una norma jurídica, sino de su fuerza real que lo hace superior a los demás. Su superioridad no proviene de una prescripción normativa, sino de una realidad política, la cual en caso de cambiar, tendrá como consecuencia que la titularidad de la soberanía también se modifique, total o parcialmente».⁷⁵ Es por ello que el poder soberano existe por sí mismo, es anterior a todas las leyes –incluso la Constitución– y su reconocimiento legal existe en la medida que el propio poder soberano determina, generalmente despersonalizándose del mismo mediante declaratorias, para justificarse y mantenerse, sin que esa simple declaración jurídica afecte su fuerza real y originaria. Así, escribe Covián Andrade, «el titular de la soberanía se ocupa de conferir “objetividad” y “neutralidad” a un hecho concreto de la realidad mediante una expresión normativa impersonal admisible para todos», de tal suerte que la prescripción solemne dicte que «el “Estado” sea el soberano y no el monarca, la “Nación” lo sea y no la burguesía, o el “pueblo” detente el poder supremo y no un conjunto de factores reales de poder, excluyente de los demás que carecen de la fuerza suficiente para estar incluidos en él».⁷⁶ La importancia de comprender la supremacía de la soberanía y la fuerza para actuar de sus detentadores es imprescindible para posteriormente entender la vocación del poder constituyente (concepto íntimamente ligado a los de soberanía y Constitución), como el órgano político-jurídico representativo –exclusivamente– de las voluntades de estos actores de la vida estatal que cuentan con el poder real y suficiente para imponerse ante los demás.

⁷⁵ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 65.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 64.

1.2.2. Concepto de poder constituyente y de los órganos constituidos

«Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo»,⁷⁷ así es como Carl Schmitt, abogado y filósofo político nacido en Plettenberg en 1888, define en su *Teoría de la Constitución* el concepto del *pouvoir constituant* desarrollado originalmente por Sieyès en la época de la Ilustración y que impulsó notablemente el surgimiento y la consolidación de los primeros Estados liberales en el mundo, así como de las democracias sociales actuales. Schmitt comparte los postulados de Sieyès respecto a la naturaleza originaria y el alcance ilimitado;⁷⁸ no obstante, mantiene sus reservas en lo correspondiente a la titularidad del poder soberano, que por extensión también lo es del poder constituyente. Sieyès identifica a la nación en la titularidad de esta voluntad política; en contraste, aunque Schmitt desarrolla gran parte de su obra en el análisis y la justificación de los Estados de derecho, considera que la soberanía no es una potestad exclusiva del pueblo en todos los Estados, ni contemporánea y mucho menos, históricamente. Siguiendo la línea de pensamiento de los autores abordados previamente en el apartado de soberanía,⁷⁹ Schmitt enumera brevemente ejemplos legados de otros constituyentes: Dios, el rey, la aristocracia. Pudiera parecer esto una abyecta repetición de las teorías soberanistas y de la explicación sobre el origen del Estado: empero, no lo es, sino que su empalme y correspondencia se debe a la íntima relación que guardan todos

⁷⁷ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011, pp. 123 y 124.

⁷⁸ Emmanuel Sieyès propone en el capítulo V de su célebre panfleto *¿Qué es el Tercer Estado?*, la siguiente idea: «Si no tenemos Constitución, hay que hacer una; solo la Nación tiene tal derecho». Conviene recordar, al efecto, que lejos de intentar un análisis profundamente teórico del Estado, este particular manuscrito de Sieyès pretende abundar en proposiciones estrictamente prácticas y ejecutables. Así, advirtiendo que la titularidad constituyente corresponde a la nación, Sieyès agrega: «La nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, ella es la propia ley. [...] la voluntad nacional sólo necesita de su realidad para ser siempre legal, es el origen de toda legalidad. [...] La nación se forma tan solo por derecho <natural>. El gobierno, al contrario, sólo puede pertenecer al derecho <positivo>». En esos renglones, el abate nacido en Fréjus el 3 de mayo de 1748, manifiesta el carácter originario de la nación como constituyente, rematando con otra frase lapidaria que exhibe su intención de reconocerle poderes ilimitados precisamente para esa labor de constituirse: «No solo la nación no está sometida a una Constitución, sino que no “puede” estarlo, no “debe” estarlo, lo que equivale a decir que no lo está». Sieyès, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 138, 144 y 145.

⁷⁹ Bodin, Rousseau, Sieyès.

estos conceptos, incluyendo el de factores reales de poder y decisiones políticas fundamentales, que se desarrollarán posteriormente.

Así, el poder constituyente se caracteriza por ser la fuerza soberana de una sociedad que, además, manifiesta una voluntad política de constituirse en un determinado Estado. Respecto de esta necesaria (e incluso natural) manifestación de voluntad por parte del soberano para considerarlo constituyente, Covián abunda: «Es el poder que decide la constitución, es decir, el que determina el tipo de Estado y el régimen político». Enseguida agrega: «Esta fuerza real que constituye al Estado es necesariamente un poder soberano, porque si no lo fuera no podría establecer los fundamentos, la teleología, las estructuras y las instituciones de la organización del poder».⁸⁰ Todo este cúmulo de definiciones es necesario para exhibir al constituyente que –por ser soberano-, no tiene límites para definir la Constitución del Estado. «El poder constituyente no está vinculado a formas jurídicas y procedimientos [...]. En el poder constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución»,⁸¹ explica Carl Schmitt.

En consecuencia, la manifestación de esa voluntad política soberana deja evidencias materiales: en la monarquía absolutista, el rey lo hace mediante actos unilaterales; en los Estados de derecho (constitucionalistas, según Loewenstein), la voluntad constituyente lleva a la práctica la formación de una ley constitucional, Constitución ley o simplemente Constitución, como de cotidiano se le refiere. Para ello, la representación de las fuerzas reales del Estado es necesaria y se lleva a cabo mediante asambleas o convenciones, que acogen precisamente las opiniones de estos actores determinantes y sirven como local de negociación de los intereses que finalmente, bajo la forma de preceptos jurídicos ordenados en un documento o varios (como es el caso del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), y previo refrendo de la población –al menos idealmente-, compondrán el texto de la Constitución-ley del Estado. Tal convención de representantes, congreso, junta o

⁸⁰ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 69.

⁸¹ Schmitt, Carl, *Teoría...*, *cit.*, p. 124.

asamblea, no debe significar –ni siquiera teóricamente-, un sinónimo de poder constituyente; no obstante, este es un error ampliamente difundido por notables especialistas de la ciencia política, como el mismo Dieter Nohlen.⁸² La realidad no corresponde a su definición, porque Estados autocráticos presumen tener un poder constituyente que no se conforma por asamblea, simplemente por ser unitario. Queda manifiesto, tanto por esto último como por todo lo anteriormente expuesto, que el contenido semántico del poder constituyente sobrepasa, con creces, la simple definición de su convocatoria representativa.

No se pretende menoscabar la importancia de la representación política constituida en asamblea, sino de remarcar la distinción que existe entre el poder constituyente y esta forma –única entre otras- de manifestación del mismo; de igual manera, habrá que recalcar la marcada diferencia que prevalece entre aquel poder con *summa potestas* para decidir y la naturaleza de las esas decisiones que toma. Sieyès fue el primero en advertir esta disparidad, al referirse a las leyes constitucionales o fundamentales: «La Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ningún tipo de poder delegado puede cambiar lo más mínimo las condiciones de su delegación».⁸³ Desde luego que resulta metodológicamente incorrecto abordar el significado de un concepto según la tónica de lo que no es o lo que no puede ser; sin embargo, conocer el abismo que radica entre el poder constituyente y los órganos constituidos es el primer paso para asimilar correctamente ambos conceptos.

Según Covián Andrade, «un órgano constituido es una institución o estructura orgánica pública a la que las normas constitucionales asignan una competencia de gobierno en sentido amplio [...] tiene las atribuciones y las facultades que integran esa competencia de gobierno, [...] conforme a las normas constitucionales y legales relativas a su organización y a su funcionamiento».⁸⁴ Es decir: el constituyente

⁸² Nohlen define al poder constituyente, degradándolo como la simple «Asamblea parlamentaria para elaborar una Constitución que renueva o sustituye a otra, o que posibilita e inicia un gobierno constitucional. Su convocatoria presupone el consenso de las fuerzas políticas más importantes del país». Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p.273.

⁸³ Sieyès, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

⁸⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 71.

decide, generalmente mediante asamblea, y esa decisión se torna materialmente en órganos de gobierno que, conforme a los enunciados de Sieyès, estarán subordinados al poder decisor. Covián abunda: «La denominación correcta de los “poderes públicos” es la de órganos constituidos. Se trata de cuerpos o elementos estructurales derivados de decisiones políticas fundamentales y por lo tanto, dependientes de lo que decida o determine el poder constituyente».⁸⁵ Es por ello que estos órganos no pueden cambiar su estructura, o abandonar sus objetivos, o ampliar su competencia, a menos que el constituyente lo determine.

Específicamente, en los Estados de derecho –tipología a la cual pertenece México- las decisiones del constituyente se establecen en una ley suprema para el país, que se denomina Constitución, la cual brinda objetividad a la actividad legal, estableciendo con certeza los fines que el Estado persigue y los órganos de gobierno que materializarán esos propósitos. «Todo lo que se verifica en regulación legal-constitucional a base de la Constitución, y en el marco de las competencias constitucionales a base de la regulación legal-constitucional, es, en esencia, de naturaleza distinta a un acto del poder constituyente».⁸⁶ Resulta evidente concluir entonces, que ningún órgano establecido para el gobierno del Estado, puede cambiar por si mismo las decisiones que tomó su constituyente, ni siquiera el poder Legislativo –aparentemente depositario permanente de la voluntad general- porque adolece de la característica más representativa del verdadero poder constituyente: su carácter originario. Esto resulta en la práctica relevante, porque un poder Legislativo –por naturaleza derivado-, tendrá las limitaciones impuestas por el verdadero constituyente y, en su afán de constituir nuevas decisiones, transgredirá las originarias por su falta de legitimidad, ante lo cual sus intenciones constituyentes se quedarán simplemente en el discurso, porque su poder no alcanzará para refundar al Estado.

Evocar entonces el concepto ampliamente difundido en la doctrina –por lo menos mexicana- del “poder constituyente permanente”, es un desacierto. La función

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Schmitt, Carl, *Teoría..., cit.*, p. 150.

legislativa de un Estado no tiene los alcances para determinar al Estado continuamente. El poder constituyente (sus detentores) se reúne por diversas circunstancias una vez y se disuelve; no el poder, pero sí la suma de voluntades con poder para decidir. La refundación del Estado, entonces, no es imposible, pero sí requiere de la intervención de los verdaderos propietarios del poder constituyente; como se verá más adelante, para esto se podrá requerir, o no forzosamente, la nueva convocatoria de un congreso o asamblea. Carl Schmitt refiere que «es especialmente inexacto caracterizar como poder constituyente o *pouvoir constituant*, la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales», y al efecto, agrega un ejemplo: «la facultad de reformar o revisar leyes constitucionales [...] es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa».⁸⁷ Lo anterior devela dos importantes cuestiones: la primera versa sobre la estricta competencia a la que deben ceñir su ejercicio los poderes (órganos, propiamente dicho) del Estado, motivo por el cual los diputados, por ejemplo, no deberían estar facultados para legislar respecto de las decisiones políticas fundamentales del Estado, sin el aval de los reales propietarios del poder constituyente; la segunda, que también se refiere a cuestiones prácticas, es la importancia de establecer un procedimiento legislativo distinto para las reformas constitucionales, respecto de cualquier otro tipo de mecanismo establecido para legislar, tanto en los sujetos facultados para presentar sus iniciativas, como para votarlas y sancionar su aprobación.

No resta mucho por decir respecto de las características del poder constituyente y de sus órganos constituidos; como se señala en el apartado anterior, el responsable de la acuñación de esos conceptos –Emmanuel Sieyès–, distinguió las dos singularidades principales del constituyente: su carácter originario y su alcance ilimitado. Covián agrega que es un poder de naturaleza política, que se justifica por sí mismo:

⁸⁷ *Ibidem*, p. 151.

«En tanto fuerza soberana, el poder constituyente es originario, es decir, no proviene de ninguna norma que lo cree o lo autorice a actuar. Su condición de superioridad explica por sí misma su capacidad para decidir en el sentido que elija. Su naturaleza es política porque es una fuerza real que actúa y no un órgano facultado por las leyes para hacerlo y su capacidad de decisión es cualitativamente ilimitada, lo que equivale a decir que puede tomar las decisiones políticas fundamentales que él determine, sin sujeción a otro poder o fuerza real que lo condicione y puede cambiarlas si así lo decide».⁸⁸

La idea general, que goza de ser lógica y evidente, desde luego se contrapone a la teoría jurídica fundamentalista propuesta por Kelsen y el resto de los estudiosos legalistas, respecto al advenimiento de la Constitución ley desde una norma hipotética fundamental anterior. En cambio, los órganos constituidos sí podrían encontrar cabida en la explicación desarrollada por la teoría pura del derecho: por ser decisión de otro, su carácter no es originario, sino derivado. Su estructura deriva de la Constitución que determine el constituyente; por tanto, su naturaleza deja de ser política para convertirse netamente en jurídica, porque tanto su organización como el fundamento de su competencia provienen de los preceptos que antes promulgó el detentador del poder fáctico. Así, la característica más representativa de los órganos constituidos es, quizá, la sujeción a límites constitucionales a la que se encuentran irrestrictamente atados. «Los órganos constituidos están sujetos a límites materiales y formales establecidos en las normas, en las cuales se determinan sus atribuciones y procedimientos para ejercerlas», expone Covián y agrega: «Desde el momento en que un órgano constituido sólo puede actuar dentro de su competencia, está sujeto a límites, porque toda competencia está jurídicamente delimitada».⁸⁹ Schmitt ejemplifica el concepto con maestría: «Sería inexacto sostener que Inglaterra, pudiera transformarse en una República soviética mediante <simple acuerdo mayoritario del Parlamento>».⁹⁰ Tal imposibilidad de reconvertir el espíritu de una nación por medio de un simple pacto de congresistas

⁸⁸ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 72.

⁹⁰ Schmitt, Carl, *Teoría...*, *cit.*, p. 151.

electos, deriva directamente de las dos características típicas de los órganos constituidos: la primera, que se refiere a las facultades y atribuciones que específicamente la ley les confiere, a las cuales tienen que ajustarse, atenerse y nunca extralimitarse en su ejercicio y, la segunda, que alude al relevante papel que desempeñan los factores reales de poder en la toma de las decisiones políticas fundamentales del Estado, que al encontrarse representados directamente en los órganos constituidos del gobierno –incluido en este caso, el Parlamento–, tienen el poder suficiente para instruir a sus legisladores en la toma de las decisiones que se discutan y que, tratándose de una monarquía parlamentaria como lo es la del reino de Inglaterra, jamás optarían por la reconversión de un sistema democrático liberal capitalista, por la de un gobierno de ideales francamente comunistas.

Finalmente, Covián Andrade refiere una particularidad más respecto al tema: la autonomía. Del griego *autos*, por sí mismo y *nomos*, norma o ley, la autonomía es un concepto que literalmente se refiere a la capacidad de algo o alguien para darse sus propias normas. Esta “capacidad” puede prestarse a confusión y, de hecho, un buen cúmulo de doctrinarios y cuerpos legales en México⁹¹ equivocadamente incurren en el error de asimilar lo limitado de la autonomía, con lo ilimitado de la soberanía. Al reconocer que la autonomía es una característica de los órganos constituidos, no se evoca una potestad de supremacía, sino una facultad de simple autodeterminación. «Los órganos constituidos no son soberanos, sino autónomos. Esto significa que ejercen su competencia sin interferencia de otro u otros órganos, pero siempre sujetos a límites generales y particulares determinados por las normas constitucionales y legales»,⁹² apunta Covián, dejando en claro que la autonomía define esa capacidad de los órganos para autorregularse y ejercer sus funciones inherentes, sin la intromisión de otros órganos, pero igualmente respetando la autonomía de esos otros. En México, por ejemplo, se puede distinguir la autonomía del Congreso de la Unión, órgano legislativo federal con capacidad suficiente para autorreglamentarse y organizarse, así como para ejercer la función legislativa, frente

⁹¹ Por ejemplo, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, establece que los estados (entidades federativas) componentes de la república, son soberanos.

⁹² Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 73.

a la autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro órgano constituido y de igual importancia para el país, pero que no puede exceder de las funciones que le ha encomendado el constituyente. En síntesis, podemos decir que la autonomía es una característica correspondiente a los órganos constituidos, así como la soberanía es una particularidad representativa del poder constituyente.

1.3. RÉGIMEN DE GOBIERNO

1.3.1. Concepto de régimen de gobierno

El régimen de gobierno (también definido como forma, estructura o modelo de gobierno, erradamente denominado régimen político) se ocupa de la organización del poder político para la consecución de los fines del Estado. Utilizando un término de las ciencias económicas, el régimen de gobierno podría equipararse (que no igualarse) al *know how* (cómo hacer o saber cómo) empleado por las franquicias comerciales o las cadenas de producción industrial. Es un modelo de ejecución particular de acciones que se debe al Estado y por ello, sus límites, sus propósitos y su fuerza, responden igual y solamente a los intereses del mismo.

El régimen de gobierno se encarga de diseñar las instituciones y las estructuras que permitirán convertir en acciones concretas y específicas los valores y objetivos por los que el Estado existe.⁹³ Así, el proyecto estatal puede aterrizar y finalmente traducirse en hechos que no serán ejecutados azarosamente, sino encaminados a desarrollar sus ideales, que pueden ser actos acordes a los pretendidos por la comunidad internacional o no, forjados en consecución del bienestar general o de un sector preponderante y con apego o desapego a los valores fundamentales y derechos humanos, según las decisiones políticas fundamentales que constituyan esa sociedad y los detentadores del poder real que las hayan dictado.

Evidentemente, el diseño del régimen de gobierno es una cuestión cronológicamente posterior a la conformación del Estado, a la toma de decisiones por parte del constituyente y a la emisión de la Constitución resultante. Además, si el tratamiento conceptual de los tipos de Estado se desarrolla en base a nociones

⁹³ *Ibidem*, p. 40.

especialmente teórico-políticas, la fundamentación de los regímenes de gobierno será principalmente construida atendiendo criterios concretos y legales, incluso en las autocracias que, a pesar de no ser clasificadas como Estados de derecho por sus fines, incuban regímenes con sucintos cuerpos legales trazados de acuerdo a la concentración del poder, el escaso otorgamiento de garantías a los gobernados y el uso excesivo de la fuerza pública.

Los órganos constituidos (producto de las decisiones del constituyente) conforman el régimen de gobierno; por ende, el régimen actuará con las facultades y las limitaciones impuestas en la Constitución y en los términos que la misma determine. Su estructura será acorde a la tipología del Estado en que se aplique; además, responderá a cuestiones propias de la idiosincrasia del país, a indicadores poblacionales, coyunturas políticas, filias o fobias históricas y, en general, a cualquier otro factor lo suficientemente importante para influir en su delineación, lo que provoca especificidad técnica y multiplicidad de manifestaciones. Además, el régimen de gobierno gozará –en su calidad de órgano constituido del Estado- de autonomía para actuar, pero no podrá refundarse por si mismo, sino por la voluntad del constituyente.

Por todo lo expuesto, el desentrañamiento del régimen de gobierno del Estado resulta imprescindible: son sus órganos los que tocarán directamente a los gobernados; si su diseño es incorrecto o incompatible, el fracaso en la obtención de los fines estatales estará asegurado. Particularmente, los Estados de derecho deben establecer a la perfección sus estructuras gubernativas, porque la legalidad reviste un papel más importante que en las autocracias: los Estados autoritarios o totalitarios bien pueden subsanar los errores de sus estructuras mediante el uso de la fuerza bruta, uno de sus medios preferidos. Además, como ya se ha señalado, el conocimiento de la forma de gobierno de un país es coadyuvante para identificar el tipo de Estado en que se desenvuelve: autocracias y Estados de derecho han desarrollado sus propias técnicas que no encajan en la estructura teleológica del sistema político opuesto, escribe Loewenstein.⁹⁴ Sin embargo, sus Estados

⁹⁴ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 53.

contenidos (la socialdemocracia y el liberal burgués en los Estados de derecho, por ejemplo), sí pueden presentar tolerancia en la compatibilidad de regímenes: la república parlamentaria puede operar perfectamente en cualquier nación fundada como Estado de derecho, por citar un ejemplo. No obstante, las estructuras gubernamentales más flexibles y menos identificadas con un idealismo determinado, es decir, abocadas mayormente a la organización de competencias verticales sin entrometerse demasiado en la distribución de fuerzas horizontales, pueden resultar mayormente compatibles entre Estados sustancialmente distantes en sus anhelos; el mejor exponente de ello es el régimen federal, que bien puede encontrarse retratado en Estados liberales, democracias sociales e inclusive, en Estados autocráticos, aunque estos últimos se caractericen por preferir obcecadamente el centralismo gubernativo.

Mucho dependerá del tipo de Estado de que se trate, para inferir el objeto que el régimen de gobierno pretende. Por ejemplo: las monarquías constitucionales, presentes como forma de regencia en Estados europeos de primer mundo, deben sus estructuras políticas y la relación de la Corona con las instituciones, a un luengo tratamiento histórico que incluye periodos de absolutismo, despotismo ilustrado, etcétera, y su fijación actual responde precisamente a ese pasado transgresor, sin renunciar completamente a la tradición realista que los ha mantenido identificados por todos estos años. En contraste, los gobiernos presidencialistas y parlamentarios mantienen –regularmente–, un pasado común que está marcado por violentos movimientos independentistas y/o revolucionarios, cuyo caudillaje intervino para estructurar de tal forma el régimen naciente; además, resulta natural la evolución del presidencialismo a parlamentarismo, en naciones que pretenden acotar por algún motivo, la fuerza del poder Ejecutivo.

Por otro lado, las dictaduras que aún persisten en el mundo, persiguen la conservación del poder para la élite, identificada ésta sustancialmente por sus lazos interpersonales, muchas veces familiares, como ocurre con las dinastías que perpetúan su *imperium* al heredar la titularidad del poder político de manera discrecional y directa, a la más pura usanza de las monarquías absolutistas que

prevalecieron en Europa hasta el advenimiento del Siglo de las Luces. Además, su tradición de violaciones sistemáticas a los derechos humanos reconocidos, o el simple y llano desconocimiento de los mismos, proviene generalmente de un pasado esclavista -en las autocracias autoritarias- o de críticos escenarios de inflexión política -en las autocracias totalitarias- que utilizan la supresión de los derechos fundamentales, como instrumento de control para legitimarse.

Es importante destacar, una vez más, el trecho teórico conceptual existente entre el régimen de gobierno y el tipo de Estado, en principio porque el primero opera particularmente de forma práctica como instrumento del segundo y será responsable del pase exitoso o fallido a la consecución de los fines estatales, pero también por una razón ligada netamente a la reformabilidad constitucional que se abordará más adelante y que tiene que ver con el trato indistinguible que hace el legislador actual de las normas constitucionales primarias con las secundarias. Irónicamente, habrá que entender primero que el régimen de gobierno es cuestión aparte al tipo de Estado, menos teórico-doctrinal y más práctico-utilitario, para posteriormente comprender que, sin menoscabo de estas diferencias precisas, comparten la misma naturaleza constitutiva. Por ello, no debe llegarse a la conclusión errónea de que las normas constitucionales que contemplan el régimen de gobierno vigente, por tratarse de preceptos materializados que podemos ver, sentir y palpar en forma de instituciones, cargos y boletas electorales, han dejado de ser materia de un poder constituyente. Por el contrario: la democracia como ideal solo puede alcanzarse a través de lo material, de lo tangible, de lo perceptible y, por ello, su forma de gobierno, al ser el medio escogido por el constituyente para consolidar su teleología, es una decisión política fundamental en si misma y su tratamiento en nuestra Carta Magna, si acaso es diferenciado, debe serlo en favor de entronizar su carácter superior y constitutivo.

1.3.2. Regímenes de gobierno

Sería prolijo elaborar una lista detallada de los regímenes de gobierno que imperan actualmente en cada país del orbe; aún más elaborado, pormenorizar la evolución de los mismos a través de su historia. Aparte, por mucho parecido cultural que una

sociedad-nación mantenga con otra, por demasiadas identificaciones o correspondencias que hayan compartido, por similar que sea la idiosincrasia que persista, ningún país tiene un gobierno exactamente igual que el de otro, y solo las características comunes han permitido a los doctrinarios establecer determinadas clasificaciones, a partir de las cuales puede abordarse el estudio en específico de los regímenes de gobierno.

Partiendo del supuesto que distribuye a los Estados en cuatro tipos según su teleología, encontramos regímenes de gobierno que pueden adecuarse a los Estados autocráticos, sean estos totalitarios o autoritarios, y regímenes aplicables en Estados de derecho, sean liberales o democráticos. Esta identidad proviene de la similitud que existe entre Estados, entre sus metas establecidas y los propósitos que persiguen; no obstante, operan pequeñas diferencias que finalmente no permiten fijar estrictos parámetros definitivos, a manera de una fórmula universal que pueda aplicarse indistintamente en cualquier región del mundo para conseguir determinados resultados.

No hace falta abundar en los regímenes de gobierno que pueden darse a los Estados autocráticos, toda vez que el presente trabajo desarrolla una propuesta aplicable solamente en un Estado de derecho, como lo es México. No obstante, conviene hacer notar que los Estados autocráticos, como ya se ha referido, buscan la concentración del poder en un órgano, en una persona o en un grupo de personas;⁹⁵ dependerá de la definición del concentrador del poder para determinar la forma de gobierno correspondiente, así como el grado de amplitud y penetración de la ideología estatal en los gobernados, para precisar el tipo de régimen de que se trata.

Los Estados autocráticos autoritarios establecen un régimen de gobierno radical con un sistema económico generalmente capitalista, sostenido por medios de producción pertenecientes a la iniciativa privada, cuyos inversores –nacionales o extranjeros-, actúan en connivencia con los detentadores del poder político o lo son ellos mismos, por lo que sus fines –que se traducen consecuentemente como los

⁹⁵ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 51.

fines del Estado en cuestión-, se reducen solamente a preservar e incrementar la titularidad de ese poder a cualquier costo,⁹⁶ incluso suprimiendo los derechos sociales y desde luego, las garantías individuales, derechos humanos y derechos difusos,⁹⁷ mediante la represión violenta, tortura, exilio o cualquier otro medio que favorezca. Sin embargo, como en este tipo de autocracias se persigue el poder por el poder mismo, en afán de perpetuarse en su ejercicio, las fuerzas políticas reales pueden también hacer uso de la simulación, del falso pluralismo político y hasta de la participación ciudadana, siempre que convenga a sus intereses. Por ello, tampoco es requisito indispensable en los gobiernos de las autocracias autoritarias la figura del Estado represor, pudiendo en algunos casos estar garantizados *de facto* y *de iure* los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, siempre que en el *statu quo* se encuentre garantizado el ejercicio y permanencia en la titularidad del poder para la élite detentadora. Ejemplo de ello son los Estados de la Europa del siglo XVIII que, obligados por los movimientos ilustrados de la época, impulsaron importantes reformas para ennoblecer el estado de miseria en que se encontraban sus reinos, pero sin renunciar al absolutismo en el ejercicio del poder que detentaban, bajo el conocido lema de «todo para el pueblo, pero sin el pueblo». En la actualidad, como ya se ha señalado, las figuras emblemáticas de los regímenes autocráticos

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Los derechos “difusos” encuentran una definición doctrinaria tardía, determinada principalmente por el avance en la legislación relativa a la protección de los derechos humanos a partir de terminada la Segunda Guerra Mundial, y derivada de acontecimientos políticos, económicos, sociales e incluso ambientales contemporáneos, como la globalización comercial o el cambio climático. Pertenecen a un grupo indeterminado de personas, no identificables por sí, sino por un “acontecimiento específico” (Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, trad. Lucio Cabrera Acevedo, México, IJ-UNAM, 2004, p. 58). Estas personas, en palabras de Martínez Geminiano, «no están agrupadas o asociadas para la defensa de sus intereses comunes, sino que forman conglomerados dispersos» (Martínez Geminiano, Crescencio, «La defensa de los derechos difusos en el juicio de amparo», en *Jus Semper Loquitur, Revista del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca*, México, núm. 27, enero-marzo 2000, p. 18). Su interés es difuso, ya que forma parte del interés general, pero no corresponde exclusivamente al Estado la facultad de ejercerlo o el derecho a defenderlo, sino a todas estas personas en beneficio de todas estas mismas personas y, en su caso, de la sociedad en general. Ejemplo emblemático de estos grupos son los consumidores, las víctimas indirectas o potenciales –individuales o grupales– por delitos o violaciones a sus DDHH, los afectados por el deterioro ambiental provocado, entre otros.

Resulta importante asimilar el concepto que entrañan estos derechos, toda vez que el Estado mexicano se encuentra edificado sobre principios garantes de la igualdad y la justicia social, que corresponden a la protección –entre otros– de los derechos denominados difusos.

autoritarios se concentran principalmente en África y Oriente Medio, como sucede con los reinos de Esuatini (antes Suazilandia), Omán y Arabia Saudita, por mencionar algunos.

A diferencia de lo que ocurre en las autocracias autoritarias, en las totalitarias el ejercicio del poder no se justifica por si mismo, sino que se excusa en pretender la consumación de una doctrina, social o política, cultural o religiosa, que generalmente establece modelos económicos propios y estructuras políticas igualmente particulares. En diciembre de 1922, emergió la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, como culminación resultante a una profunda crisis de inestabilidad social y política desencadenada desde la abdicación del zar Nicolás II; la erección de la URSS, como Estado impregnado profundamente de la ideología desarrollada por Karl Marx y Federico Engels, es quizás el supuesto de nación que mejor ejemplifica el totalitarismo de un gobierno que pretende transformar no solamente las estructuras de poder y los medios de producción, sino también la idiosincrasia cultural y la forma cotidiana de vivir, de todos y cada uno de sus habitantes. Mención aparte merecen los Estados nacionalistas de la Europa de mediados del siglo XX, como la Alemania nacional-socialista de Adolfo Hitler y la Italia fascista de Benito Mussolini. En América, fue notable la instauración de un Estado totalitarista en la isla caribeña de Cuba, tras el triunfo de la revolución que destronó la dictadura de Fulgencio Batista.

En lo que respecta a los Estados de derecho, el panorama actual del orbe presenta una baraja mucho más amplia de naciones cuyos se fines se identifican; los regímenes instaurados en los Estados liberales se caracterizan por poseer sistemas económicos netamente capitalistas, con escasa intervención del Estado, así como un proteccionismo inusitado a la libertad del individuo y a la protección de la propiedad privada. Esta preminencia individualista y proteccionista, es la base del diseño de los regímenes liberales, que limitan el ejercicio del poder y la participación política a través del voto censitario -activo y pasivo-, facilitando el crecimiento del capital económico, pero sin garantizar una distribución igualitaria del mismo. Estados Unidos de América es la nación que actualmente ejemplifica de manera

íntegra los alcances del Estado liberal burgués de derecho: un régimen presidencialista, de democracia indirecta, de economía de mercado, que prioriza la protección de los derechos individuales, a pesar de que ello propicie mayor desigualdad social.

En contraste, las democracias sociales presentan un cariz totalmente identificado con los ideales de justicia e igualdad para todos los individuos. Por ello, sus regímenes se basan en la representatividad política y la universalidad del sufragio, en un sistema de economía mixta basado en un plan rectorado por el Estado y en la distribución del poder para su ejercicio. Apunta Covián Andrade:

«Consecuentemente, el parlamentarismo, el presidencialismo, el régimen representativo, el “semidirecto”, la elección por mayoría, la de representación proporcional, el régimen federal, el autonómico, el central o unitario, el control de la constitucionalidad “concentrado”, el “difuso”, la responsabilidad política y la jurídica de los funcionarios públicos, entre muchas otras, son estructuras de gobierno con base en las cuales se diseñan los diversos regímenes políticos para este tipo de Estado».⁹⁸

México despuntó en los albores del siglo XX, a nivel mundial, por promulgar la primera Constitución de carácter social, producto de la revolución interna que había hecho valer las causas de las clases menos favorecidas. Así, el régimen presidencialista que actualmente impera, en el entramado de una república federal representativa, con un Congreso bicameral y un poder Judicial auténtico, es el ejemplo innato de un gobierno establecido para un Estado socialdemócrata. En América, las repúblicas de Ecuador, Chile y Brasil, y en Europa, las de Francia, Italia y Alemania, mantienen regímenes gubernativos que sustancialmente comparten principios identificables con el ideario de la socialdemocracia moderna.

⁹⁸ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

1.4. NOCIONES DE CONSTITUCIÓN

1.4.1. Concepto de Constitución: realidad política y norma jurídica

Aunque el lenguaje humano es extenso y prolijo para describir el grueso del conocimiento adquirido por la civilización, a veces resulta insuficiente para exponer de manera clara las implicaciones de términos específicos, ya sea por su naturaleza multívoca de significados o, por su carácter homónimo con otros términos igual de especializados. Tal es el caso de la “constitución” de los Estados, que bien puede tratarse -como atinadamente lo precisa Schmitt-, de un término que distinga la forma de ser que tienen las cosas en tal o cual nación, o bien, puede referirse a la norma jurídica que recoge en un texto legislativo supremo, todas esas características y particularidades que distinguen a un Estado, de cualquier otro. Para ello, utiliza un constructo (ley constitucional) que resulta demasiado complicado para usar cotidianamente, pero que sin duda es valioso como recurso en la distinción doctrinaria que los dos significados merecen. «La distinción entre Constitución y ley constitucional es solo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una <decisión política> del titular del Poder Constituyente, es decir, del Pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica».⁹⁹ Señala textualmente como “decisiones políticas fundamentales” de la república de Weimar y no como “leyes constitucionales” de la misma, a la democracia adoptada por el pueblo alemán, la soberanía del mismo y la forma republicana de gobierno; así, recalca que estas decisiones son más que simples leyes constitucionales, toda vez que «son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales».¹⁰⁰ Esta diferenciación que considera existe entre Constitución y leyes constitucionales, la pone de manifiesto con dos ejemplos muy concretos: el primero, «que <la Constitución> pueda ser reformada, no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la sustancia de la Constitución puedan ser suprimidas y sustituidas por otras cualesquiera mediante

⁹⁹ Schmitt, Carl, *Teoría...*, cit., p. 60.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 61.

el Parlamento».¹⁰¹ El segundo, «la Constitución es intangible, mientras que las leyes constitucionales pueden ser suspendidas durante el estado de excepción y violadas por las medidas del estado de excepción [...]. Todo esto no atenta a la decisión política fundamental ni a la sustancia de la Constitución, sino que precisamente se da en servicio del mantenimiento y subsistencia de la misma».¹⁰² Desentrañar esta diferenciación existente entre materialidad (realidad política) y formalidad (norma jurídica), adquiere especial relevancia cuando se pretende abordar el estudio de la reformabilidad (revisión) de la Constitución, tal y como se analizará en un apartado posterior.

El Estado se origina como unidad política y se constituye en virtud del conglomerado de especificaciones que los detentadores de poder imponen. La Constitución es origen y principio, no producto ni resultado. Esa es la concepción amplia del término Constitución, la que se refiere a la realidad política que define el “estado de las cosas” en determinado tiempo y lugar. Al respecto, escribe Schmitt: «Una Constitución nace, o mediante decisión política unilateral del sujeto del Poder constituyente, o mediante convención plurilateral de varios de tales sujetos».¹⁰³ Así, resalta la universalidad de sus postulados, que pueden aplicarse para todas las formas de Estados existentes, habidos y por haber, sin detenerse por la multiplicidad o unicidad de sus actores políticos determinantes. De igual manera, justifica el origen de la Constitución del Estado, que no admite una temporalidad aparte: es el Estado mismo, al momento de erigirse, el que la determina, simplemente por «tener sus cosas en el estado en que se encuentran». El, digamos, “nacimiento” de la constitución (como realidad política, no como norma jurídica), es paralelo a la erección del Estado mismo, ocurre por el mismo hecho, porque el Estado se está constituyendo precisamente y acopia todas esas condiciones que después se enlistan y desarrollan en un texto normativo supremo. Pero no requiere de la existencia de ninguna ley, ni fundamental, ni mucho menos hipotética, para existir, porque, acaso, serían las leyes de la naturaleza humana, las únicas que influyen en

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 63.

¹⁰² *Ibidem*, p. 64.

¹⁰³ *Idem*.

el proceso creador del Estado que se conforma, al ser las que producen las alianzas, las confrontas, y la supervivencia de los intereses mejor defendidos. En abono de lo mismo, Schmitt agrega: «Una Constitución en el sentido de un <Status> idéntico a la situación total del Estado, nace naturalmente con el Estado mismo. Ni es emitida, ni convenida, sino que es igual al Estado concreto en su unidad política y ordenación social». ¹⁰⁴ En palabras simples: la Constitución es la imagen del Estado reflejada en un espejo, que no determina ni la forma ni los movimientos de éste, ni crea un facsímil, ni fue presupuesto necesario para su existir. Simplemente, es la conciencia de la existencia de un ente definido; en el caso, de un Estado, de un país, de una nación.

Por otra parte, el concepto de Constitución como norma jurídica lo adopta Carl Schmitt como “concepto relativo de Constitución” y la doctrina lo maneja generalmente como Constitución en sentido formal, por oposición a Constitución en sentido material. Schmitt considera dos razones para codificar la Constitución en un texto; la primera, es fijarla por escrito para demostrarla sucintamente y dotarla de estabilidad contra modificaciones que invariablemente se trasladarían en el boca a boca, ¹⁰⁵ una especie de medio para publicidad, difusión y consulta fácil. La segunda, específicamente útil para el Estado de derecho, es que genera certidumbre jurídica en el marco de legalidad que ha creado. «Una ley constitucional es, por su contenido, la normación que lleva a la práctica la voluntad constituyente. Se encuentra por completo bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política de conjunto contenida en esa voluntad». ¹⁰⁶ De esta forma, la ley constitucional enmienda de antemano, el posible vicio en el que puede incurrir -para efectos de la certidumbre jurídica-, el contenido de una mera declaratoria, de un pronunciamiento, de un manifiesto político, que es el de realizar simples manifestaciones y proclamaciones, progresistas o conservadoras, aunque generalmente revolucionarias, tras el desenvolvimiento de una guerra intestina o intervencionista, en el que, por ejemplo, se aborda la defensa de la libertad, pero sin explicar los

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 87.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 47.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 125.

medios ni las formas por las cuales se llevará a cabo la protección de esa libertad. El texto constitucional entonces, no crea al Estado ni es la norma fundamental que lo establece, pero por supuesto que sirve para organizar el poder, es decir, para institucionalizarlo. Así, la norma constitucional, como toda ley inmersa en un Estado de derecho, tiene los dos elementos inescindibles e indispensables del derecho vigente: obligatoriedad y coercibilidad (exigencia de cumplir necesariamente con la norma y capacidad para hacerse obedecer, así como de sancionar las actitudes en contrario). De este modo, la Constitución-norma se jerarquiza en el primer escalafón del Estado de derecho y refrenda, como producto de una realidad política, la supremacía de su contenido sobre el de todas las demás normas.

Cabe aclarar aquí que, en los posteriores apartados del presente trabajo se usará indistintamente el concepto de Constitución para señalar el tipo de Estado y régimen de gobierno de una unidad política, así como para referirse al texto legal que recoge ese modo de ser y organizarse del Estado, pero es de suma y especial importancia, diferenciar y tener claridad en la disimilitud que conllevan estas dos acepciones de la misma palabra: la primera, referida dentro del cariz político como Constitución-esencia y la segunda, al ser producto directo del ámbito jurídico, como ley constitucional.

1.4.2. Normas constitucionales primarias y secundarias

Establecida y comprendida la diferencia que existe entre Constitución material y Constitución formal, es procedente examinar el contenido del documento constitucional que, como medio de reproducción de la esencia del Estado, necesita una técnica adecuada y diferente a cualquier otra utilizada para el resto de las leyes de un país. En su contenido, esa diferenciación radica principalmente en la naturaleza de los preceptos incluidos en el documento constitucional, siendo aquellos que definan el tipo de Estado y el régimen de gobierno de la unidad política, las normas constitucionales primarias de dicho texto constitucional, como lo señala Covián Andrade.¹⁰⁷ Estas normas, que contienen directamente decisiones políticas fundamentales del Estado, son aquellas plasmadas en el documento constitucional

¹⁰⁷ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

original y, por su particularidad, requieren de un procedimiento de reforma diferente, con límites y condiciones especialmente establecidos; en oposición, las normas constitucionales secundarias deben su rango específicamente por estar incluidas en el texto constitucional, pero su incidencia con las decisiones políticas fundamentales del país en cuestión es indirecta (como prácticamente el resto de la maquinaria legal estatal) y por ello, su procedimiento de reforma no se ajusta a los rígidos lineamientos que operan para las normas primarias.¹⁰⁸ Esta diferenciación, tan lógica y evidente, debe reconocerse como indispensable para estudiar la legitimidad de los procesos de reforma a la Constitución; no obstante, resulta significativo evidenciar que nuestra ley fundamental y el grueso de la doctrina que sobre ella se ha escrito, no repara en esta diferenciación y, en caso contrario, no abunda sobre la misma. Tal descuido ha provocado que, en todo el siglo de existencia que tiene la Constitución Política vigente, el tratamiento otorgado a las normas primarias ha sido el mismo que el de las secundarias: satirizando las palabras del notable filósofo de Estagira, nuestra Carta Magna ha tenido a bien, en este rubro de estudio de la ciencia constitucional, «tratar igual a los desiguales».

Un ejemplo emblemático de esta diferenciación se puede retomar del ejercicio reflexivo de Covián Andrade:

«¿Qué ocurriría si se modificaran los artículos 40 y 64 de nuestra constitución vigente, para suprimir el régimen federal, en el primer caso y para sancionar a los legisladores federales faltistas con diez días de sueldo y no con uno, en el segundo? [...] la modificación del artículo 64 no afectaría en lo mínimo los fundamentos, ni las estructuras de la organización del poder en nuestro país, lo cual sí ocurriría si se cambiara el artículo 40 para desaparecer la forma de gobierno federal [...] sólo en el primer caso se estaría cambiando la constitución al suprimirse una de sus decisiones políticas fundamentales, mientras que en el segundo sólo se modificaría el contenido de una “ley constitucional”, o de una norma constitucional».¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

De este ejercicio podemos advertir, en primer lugar, que las decisiones políticas fundamentales no se encuentran señaladas específicamente en un numeral determinado de la Carta Magna, ni están distribuidas a manera de listado o catálogo en un título especial ni mucho menos. En el ejemplo, el mencionado artículo 40 es apenas uno de los numerales que contienen la definición originaria del Estado. El resto de estos preceptos, en el caso mexicano, se encuentran disgregados en diversos artículos de la ley suprema y, por ello, es oportuno concluir que la constitución-esencia (tipo de Estado y forma de gobierno), requiere con premura de un tratamiento distinguible que, por un lado, de manera formal mediante reforma legislativa, enuncie su ubicación dentro del texto constitucional y, además, dote de un procedimiento de revisión distinto, como el que se propone en el capítulo final del presente estudio.

Sobre el contenido de las normas constitucionales primarias, Covián abunda: «estas normas [...] contienen directa o indirectamente -decisiones políticas fundamentales, o constitución esencial». Por su naturaleza, recalca, requieren de un procedimiento especial para su reforma:

«Estas normas constitucionales, cuyo propósito fundamental es conferir obligatoriedad coactiva a la constitución, son establecidas por el propio poder constituyente en el momento en el que se decide la constitución, mediante la redacción de un texto o documento escrito en la mayoría de los casos, en el que se ordenan por artículos, párrafos, bases, fracciones e incisos, en cada uno de los cuales pueden redactarse una o varias de ellas. Este texto original contiene las que hemos denominado “normas constitucionales primarias”». ¹¹⁰

Por oposición, define a las normas secundarias como producto de la revisión constitucional: «A las normas que se crean como resultado de la revisión constitucional, sin importar el número de veces en las que se modifique un mismo precepto, se les debe denominar <normas constitucionales secundarias>» ¹¹¹. Dicho de otra forma: las normas constitucionales primarias son la transcripción jurídica de

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 27.

¹¹¹ *Idem*.

la Constitución Política del Estado en sí, la definición del tipo de Estado y la forma de gobierno traducida en ley para su obligatoriedad coercitiva; el resto de preceptos incluidos en la ley suprema, tales como modelos de integración de cuerpos colegiados, reglamentación de procesos jurídico-administrativos y electorales, o incluso, el establecimiento de órganos constitucionales autónomos, conforman las normas constitucionales secundarias, porque no pertenecen al bloque de las decisiones políticas fundamentales y su revisión, por ende, no está ceñida a la voluntad del constituyente sino delegada a la intención de los órganos constituidos, por lo que son normas que pueden reformarse, derogarse o reconstituirse hasta - digamos- el hartazgo, mientras se cumplan los requisitos previstos para la modificación de leyes.

Conviene hacer una mención especial de los ya citados órganos constitucionales autónomos. En primer lugar, la denominación más aproximada a su naturaleza debería ser la de organismos o entidades¹¹², porque no se trata en ningún caso de órganos constituidos por el poder constituyente, aun cuando se ha alegado en favor de que estas entidades son, incluso, “nuevos poderes” del Estado. En realidad, se trata de organismos que realizan funciones de gobierno en sentido amplio, a los que se les ha asignado una competencia prevista anteriormente en uno de los órganos constituidos (INE, antes a la Segob), se ha ampliado su autonomía presupuestal, técnica y de gestión (FGR, antes a la PGR), o bien, se han creado para ejercer una función que no estaba prevista en las normas constitucionales y, consecuentemente, no podía ser ejercida por ningún órgano de los constituidos (ejemplo, la CNDH). Actualmente, los organismos constitucionales autónomos previstos en la Carta Magna son nueve: el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Fiscalía General de la República, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto

¹¹² La propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo; por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo que corresponde al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo define como organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado.

Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Instituto Nacional Electoral.

No existen elementos suficientes para suponer que los preceptos constitucionales que consagran la existencia de estos organismos autónomos, sean normas primarias, de las que contemplan tipo de Estado y forma de gobierno: por principio de cuentas, la hipotética supresión de cualquiera de ellos, no supondría un deslizamiento teleológico del Estado socialdemócrata, porque sus funciones no escapan a las funciones ya previstas al gobierno en sentido amplio y pueden ser perfectamente ejercidas por los órganos constituidos; sería radical e irresponsable aseverar que, la desaparición del INEGI o del Coneval, por ejemplo, represente el término de la democracia mexicana, la reconversión del Estado de derecho y el nacimiento de una nación nueva y diferente: gran parte de la justificación en la creación de éstas “entidades constitucionales” radica en la especialización y la autonomía. La primera, como requisito necesario para profesionalizar el funcionamiento de la actividad estatal; la segunda, como garantía de eficacia y eficiencia. No obstante, autonomía no es sinónimo de independencia y mucho menos de soberanía y la comprensión de esa divergencia conceptual es la que permite entender que los organismos constitucionales autónomos no son decisiones políticas fundamentales, sino que forman parte del bloque de las normas secundarias, que tanto abundan en el texto de los 136 artículos vigentes.

1.4.3. Revisión constitucional

Una vez establecido a través de sus fuerzas constituyentes, solo queda al Estado el pendiente de resolver la manera de llevar a cabo sus reformas. Como todo producto del pensamiento humano, la conformación del Estado se encuentra supeditada a cambios que pueden ocurrir con posterioridad a su creación: en su permanente choque de fuerzas, los detentadores de poder buscan prevalecer a toda costa y cuando el tipo de Estado o la forma de gobierno se vuelven insuficientes para garantizar sus intereses, tiene cabida la revisión constitucional, inevitablemente. En un Estado unitario, con poder concentrado, oligárquico o quizás hasta unipersonal, la decisión depende de pocos y al tratarse generalmente de

regímenes autocráticos, la redefinición estatal es un asunto casi del ámbito privado, aunque su impacto sea generalizado. No obstante, en los Estados de derecho, de marcada pluralidad política, donde existe un espectro de poder multifactorial, la Constitución esencialmente se enfrenta a un dilema amplio: por un lado, y derivado de la lucha constante de poder, se encuentra más propensa a la discusión de su contenido, ya que concurren fuerzas más o menos iguales, con injerencias equiparables, que pueden elevar el debate reformista con cada puesta en riesgo de sus intereses; sin embargo, la oportunidad de que estas discusiones prosperen es baja, hasta cierto punto nula, en tanto no sobrevengan situaciones que amenacen *de facto* el *statu quo*. Por tanto, la revisión constitucional es extraordinaria; por tanto, su convocatoria, su procedimiento y su aprobación deberían ser igualmente extraordinarios. «El punto esencial es este: en Estados que tienen constituciones del tipo más moderno, las leyes principales y fundamentales denominadas Constitución, poseen una jerarquía superior a las leyes ordinarias y no son modificables por la autoridad legislativa ordinaria».¹¹³

Carl Schmitt define el concepto de reforma constitucional –que considera inexacto, porque no se reforma la Constitución misma, sino tan sólo las determinaciones legal-constitucionales-, como la «reforma del texto de las leyes constitucionales vigentes [...] también la supresión de prescripciones legal-constitucionales aisladas y la recepción de nuevos ordenamientos legal-constitucionales aislados».¹¹⁴ La definición del jurista alemán propone, desde el primer acercamiento, límites a la revisión constitucional que luego blindará con estipulaciones estrictas para su concreción en la práctica. No obstante, conviene ahondar en el acotamiento que el autor hace de la revisión constitucional, como un ejercicio de reforma exclusivo del texto de las leyes constitucionales vigentes. Siguiendo la lógica que se ha expuesto de la teoría del Estado, mediante la cual el mismo se dota de una forma de ser que consagra en un texto legal supremo, resulta congruente comprender que el constituyente haya previsto que las posibles

¹¹³ Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, p. 25.

¹¹⁴ Schmitt, Carl, *Teoría..., cit.*, p. 153.

reformas a esa norma primordial, no deban ni puedan vulnerar el acuerdo al que se llegó en su asamblea constitutiva, a menos -claro está- que se le convoque otra vez para ratificar el contenido de esos nuevos acuerdos. Empleando la terminología expuesta en apartados anteriores, el constituyente es convocado en un principio para emitir la ley fundamental y crear órganos constituidos para ejercer funciones estatales, pero en ningún momento autoriza a esos órganos derivados para refundar al Estado en sí. Por tanto, la concepción que se tiene de que el poder Legislativo federal es un constituyente permanente, por el solo atributo de ser representativo, es cuando menos, errónea. Los órganos constituidos del Estado tienen funciones y competencias muy claras y, por su origen derivado, también tienen responsabilidades, obligaciones y límites, contra el resto de las instituciones. Aun cuando actúen en conjunto dos o más de éstos órganos constituidos, no pueden siquiera aspirar a usurpar la calidad de constituyente: en todo caso, concurren en el ejercicio de una función establecida, como acontece en el carente procedimiento de reforma constitucional vigente, al que asisten -en ejercicio de una función estatal- ambas cámaras del poder Legislativo federal, los Congresos de las entidades federativas y el presidente de la República, sin menoscabo de la eventual intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante este conglomerado de honorabilísimas instituciones, se acusa la ausencia de un poder soberano que legitime cambios a las decisiones fundamentales del Estado. Los órganos constituidos están para realizar las funciones que se les delegan, sean presupuestarias o administrativas, de desarrollo o infraestructura, de orden civil o penal, al interior o al exterior, pero el constituyente se reserva siempre la facultad de refundar al Estado, es decir, de modificar su tipo y forma de gobierno. No se puede siquiera alegar que el poder constituyente encomendó en algún momento a los órganos constituidos, la facultad para reformar la Constitución esencia, porque aún si se hubiese consagrado esa encomienda en papel, las instituciones derivadas no tendrían fuerza real suficiente para llevar a cabo esos cambios. Los detentadores reales de poder, las fuerzas vivas, las que tienen un poder económico y social palpable, son el único poder constituyente. Suponer otra cosa es una mera negación de la realidad.

De esta forma, identificados los presupuestos de la revisión constitucional, debe abordarse el procedimiento para su materialización jurídica (ya no política, que esa de antemano se encuentra hecha), de manera ordenada y limpia, sobre todo legítima y libre de vicios. En este punto, Schmitt establece las condiciones para su concreción, que son distintas para cada tipo de Estado de derecho, atendiendo sus circunstancias particulares:

«Para una reforma de prescripciones legal-constitucionales prevista y regulada en ley constitucional, pueden ser competentes distintas entidades:

- a) Una Asamblea convocada de propósito para ello, y que sólo tiene la misión de acordar dicha reforma constitucional.
- b) Los cuerpos legisladores en vías legislativas (con o sin requisitos de mayor dificultad), pero bajo ratificación de los ciudadanos con derecho a voto, es decir, con referéndum obligatorio.
- c) Los cuerpos legisladores en vía legislativa, sin ratificación obligatoria por referéndum, pero con requisitos de mayor dificultad (como mayoría cualificada, repetición del acuerdo, etc.)».¹¹⁵

El caso mexicano se identifica con el postulado señalado en el último de los incisos. Según lo previsto por el artículo 135, para que las adiciones o reformas constitucionales sean aprobadas, se requiere -a la letra- que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México (reforma impulsada por un cuerpo de legisladores por vía legislativa, sin ratificación obligatoria por referéndum, con aprobación de mayoría calificada). Sin embargo, aquí se desentrañan dos de los principales vicios de los que adolece terriblemente el constitucionalismo mexicano: el primero de ellos, es la denominada “rigidez simulada” en el procedimiento de reforma constitucional, al interior del Congreso federal, así como de los Congresos de las entidades federativas, que es el fenómeno consistente en

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 155 y 156.

el establecimiento de umbrales bajos, poco exigibles de *quorum* para la celebración de las sesiones en las que se discuten las reformas constitucionales. Por ejemplo, suponiendo un esquema bicameral federal de manera simple, en la que una cámara se compone de 20 representantes y la otra de 10, y considerando también la existencia de 10 legislaturas territoriales compuestas por 5 miembros cada una, el número de legisladores que tendrían que aprobar una reforma constitucional por mayoría calificada de dos terceras partes de todos sus miembros, nos da un total de 61 congresistas $[14+7+(4 \times 10)]$. No obstante, el primer efecto de la rigidez simulada consiste en que el procedimiento de revisión constitucional no exige el voto de la totalidad de los legisladores, sino tan solo de los legisladores que se presenten a la sesión y el umbral acostumbrado de *quorum* para sesionar es de mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los miembros que compongan cada cámara. Por ello, continuando con el ejercicio propuesto, suponiendo que a cada cámara concurren apenas los miembros necesarios para discutir y votar la hipotética reforma constitucional, los números descienden considerablemente: la primera cámara podría iniciar su sesión con 11 legisladores, la segunda con 6 y cada legislatura estatal con 3. De estos, solo sería necesario el voto aprobatorio de dos terceras partes de sus elementos presentes, por lo que la reforma constitucional, de presunto procedimiento rígido, que teóricamente contaría con el acuerdo de cuando menos 61 legisladores, podría terminar aprobada con apenas 32 congresistas $[8+4+(2 \times 10)]$. Por ello, si se quisiese optar por un procedimiento verdaderamente rígido, arguyendo los errados razonamientos del constituyente permanente y la “soberanía delegada”, sería necesario el establecimiento de umbrales altos y estrictos para la representación y el voto, que de alguna manera legitimen la toma de decisiones en beneficio de la representatividad política y no en su perjuicio: en el caso práctico antes expuesto, es notorio el daño y la ausencia de legitimidad que los representantes del pueblo acusan al llevar a cabo por sí y solo por sí, las reformas a las decisiones políticas fundamentales, porque si cada uno de ellos representa a, digamos, 1000 electores de su distrito, en el ejercicio se estaría dejando fuera de la toma de decisiones a más de 33mil personas que, en realidad, son fuerza constituyente, en un Estado de derecho como el nuestro.

El segundo de los problemas fundamentales al que se enfrenta el procedimiento de reforma constitucional en México es que, paradójicamente, no existe un procedimiento especialmente diseñado para ello; si acaso, se puede considerar un híbrido del contemplado para la iniciativa de ley. El ya citado texto del artículo 135 de la Constitución Política establece que, en los casos de revisión constitucional, la mayoría calificada de los legisladores federales de ambas cámaras deben aprobar las adiciones o reformas propuestas y que se cuente con la venia de por lo menos 17 legislaturas de las entidades federativas. Sin embargo, en ausencia de una reglamentación expresa para sus escenarios de iniciativa, discusión y aprobación, el poder Legislativo retoma lo establecido por los artículos 70, 71 y 72 para señalar a los sujetos facultados para presentar iniciativas, la reglamentación para alternar la discusión entre las cámaras, así como la forma de comunicar al poder Ejecutivo su aprobación, para su posterior promulgación. En todo caso, resulta inadmisibles que, para este tópico tan relevante, de carácter extraordinario, no exista un procedimiento diferenciado en todas sus etapas. Ello solo acusa carencias en torno a la comprensión de la Constitución esencia, de las decisiones políticas fundamentales y de la técnica legislativa. Ahora mismo, es decir, con el texto constitucional vigente, la facultad de revisión de los órganos constituidos es ilimitada: mediante el procedimiento de revisión constitucional podrían modificarse en la forma y en el fondo, alterando, anulando y obstruyendo -inclusive-, las decisiones políticas fundamentales, con la oportunidad de poder suprimir absurdamente al Estado mismo. Es necesario entonces, hacer acopio de otras formas de las enumeradas por Schmitt para implementar el procedimiento de revisión de forma legal y también legítima, particularmente, echando mano de lo enunciado en el inciso b) de la cita destacada en líneas anteriores (revisión constitucional mediante un cuerpo de legisladores, por vía legislativa con requisitos de mayor dificultad y bajo ratificación de los ciudadanos con derecho a voto, es decir, con referéndum obligatorio). De esta manera, el procedimiento reformador de la Constitución podrá aspirar a ser un legítimo ejercicio de revisión por parte del pueblo soberano.

1.5. DEMOCRACIA

1.5.1. Concepto de democracia

Tan complicado como resulta conseguir una definición unificada del Estado, que garantice la satisfacción de todos los estudiosos de la ciencia política, jurídica y anexas, es el esfuerzo por acopiar en un solo postulado, el contenido y alcances de la democracia, como factor sustancial en los objetivos que este trabajo pretende. Etimológicamente, es conocida la fórmula que compone a la palabra: «(del griego <*demos*> = pueblo, y <*kratein*> = dominar), dominio del pueblo, dominación de la mayoría, de los muchos, a diferencia de otras formas de dominación u otras formas de Estado».¹¹⁶ Se trata de un término acuñado hace dos mil cuatrocientos años aproximadamente, en la antigua Grecia, que sigue guardando vigencia en la actualidad, pero que sin duda se encuentra alejado de la utilidad original que le dieron Heródoto o Aristóteles en sus textos.

Según la famosa fórmula de Gettysburg, de Abraham Lincoln, la democracia es «el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo», la antítesis del despotismo ilustrado que pregonaba «todo para el pueblo, pero sin el pueblo». Para Norberto Bobbio, es el conjunto de reglas procesales cuya principal, aunque no la única, es la regla de la mayoría.¹¹⁷ Giovanni Sartori -discurriendo sobre los postulados de Tocqueville y John Stuart Mill- enuncia que el gran problema de la democracia es el de convertirse en la tiranía de la mayoría, un sistema imperfecto en el que la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo;¹¹⁸ en franca oposición, para James Bryce, la democracia es el estado de la sociedad donde hay y se goza de igualdad.¹¹⁹ De Kelsen, padre del normativismo dogmático, obtenemos que la democracia significa la voluntad representada en el orden legal del Estado, idéntica a las voluntades de los súbditos.¹²⁰ Y en esta caterva de opiniones, no se pueden obviar las palabras

¹¹⁶ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 335.

¹¹⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1994, p. 19.

¹¹⁸ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, trad. Santiago Sánchez González, México, Alianza, 1988, t. I, p. 170.

¹¹⁹ *Apud ibidem*, p. 28.

¹²⁰ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, 28ª edición, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 337.

del histórico estadista Winston Churchill, el cual aseveró que la democracia es la peor de las formas de gobierno, a excepción de todas las demás que existen.

Prácticamente resulta imposible encontrar un punto equidistante de los tópicos radicales que alaban o que reniegan de la democracia como un sistema político; la realidad es que tampoco resulta sencillo construir un enunciado que defina la democracia -desde sus orígenes y hasta nuestros días- que sea inmune a la coyuntura de los acontecimientos y corrientes de pensamiento de su época, por decir lo menos; de hecho, esa búsqueda necia por una definición perfecta que dote de un referente en el análisis de una propuesta directamente vinculada con la democracia, puede resultar infértil e inconsecuente. La razón es sencilla: por años, por siglos, la democracia ha adquirido diversos significados y se ha enriquecido por contextos históricos diferentes. Sartori abunda al respecto: «Así, con el paso del tiempo han cambiado sus usos connotativos y denotativos. Sería raro que no fuera así. Y, por tanto, resulta sorprendente la escasa atención prestada al hecho de que el concepto actual de democracia se parece poco, si es que existe algún parecido, al que se desarrolló en el siglo V antes de Cristo».¹²¹ Y es que, particularmente en el caso de la democracia, se trata de un recurso tan empleado, que no pueden pasarse por alto más de dos mil años de cambio.

La democracia implica igualdad, como un elemento consustancial de su ser. El ejercicio que hace un ente soberano para elegir a sus gobernantes, por ejemplo, mantiene su legitimidad en la satisfacción que obtengan los factores reales de poder con el gobernante electo. Teóricamente, la democracia fundamenta su existir en el acopio de todas las voluntades inmersas en la *res publica* y, por ende, la satisfacción que se obtenga de su aplicación, exige que se trate de manera homogénea a todas esas voluntades. Por ello es que la democracia constituye un elemento inescindible a uno de los cuatro tipos de Estado existentes, las democracias sociales, y no se limita a configurar simplemente un tipo de régimen de gobierno utilizable para cualquier otra forma de constitución estatal. Sus resultados se obtienen con base

¹²¹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 343.

en la decisión tomada por la mayoría, pero se legitiman con la participación de todas las voluntades consideradas capaces para incidir en el proceso.

Bajo esa premisa, un Estado democrático se puede jactar de serlo, no solo por su consagración como tal en el texto constitucional, sino por el éxito que tenga en el sentido práctico, y es que la democracia lleva aparejada, invariablemente, la cuestión electoral. De esta forma, el espectro libertario e igualitario comienza con la democracia directa, aquella que se ejerce como en los mejores tiempos del ágora ateniense, con la presencia de todos los interesados en la plaza pública, para realizar el ejercicio de toma de decisiones simple y llanamente a mano alzada. Sin embargo, es obvio que una convocatoria constante, prácticamente diaria, para consultar a un pueblo de millones y millones de ciudadanos, como los que habitan los Estados modernos, es una actividad imposible de realizar con éxito simplemente por los imponderables logísticos. Por ello, se ha recurrido a la democracia representativa para ejercer la toma de decisiones a través de interpósitas personas (legisladores y gobernantes), en aras obtener mejores resultados en términos de eficacia y eficiencia.

No obstante, el principal valladar al que se enfrenta la democracia representativa es la previsible falibilidad humana. El distanciamiento natural con los electores que acarrea el ejercicio del poder político, entraña un descontento más o menos generalizado, en virtud de que los periodos en los cuales se ejerce el cargo son insuficientes para atender todas las demandas e intereses, algunos muy particulares y específicos, de un grupo de electores tan amplio. Si a eso se le suman factores adversos como los intereses personales, gremiales, económicos y el germen de la corrupción, el resultado de una gestión legislativa trianual -por ejemplo-, resulta desastroso. Ante este desencanto, se ha encontrado en la democracia semidirecta o participativa, una válvula de escape útil y necesaria para afrontar los retos que imponen las sociedades democráticas de vanguardia. De esta forma, el ejercicio del poder público continúa realizándose por medio de representantes electos mediante voto popular, pero está permanentemente ceñido a controles democráticos que evalúan el desempeño de los servidores públicos

durante su encargo, ratifican la toma de decisiones políticas relevantes y fomentan la inclusión y la participación activa de ciudadanos no necesariamente afiliados a partidos políticos. De manera enunciativa mas no limitativa, los instrumentos emblemáticos de la democracia participativa consisten en candidaturas independientes, iniciativa y consulta populares, presupuesto participativo, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

1.5.2. Democracia participativa en el ejercicio del poder político

El primer viso de democracia ocurrió aproximadamente en el año 500 a.C., en la antigua Grecia, donde se estableció una asamblea popular y los cargos de gobierno eran ocupados por todos los ciudadanos alternativamente; no obstante, el parteaguas de la democracia moderna se dio en los siglos XVII y XVIII, con la promulgación de la *Bill of Rights* en 1689 en Inglaterra y la entrada en vigor de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1789, que generaron diversos fenómenos de conquistas democráticas en el orbe, en un esfuerzo progresista que eventualmente obtuvo victorias históricas como el reconocimiento del voto a la mujer en Latinoamérica o el movimiento a favor de los derechos civiles en los Estados Unidos.

Briebrich Torres y Spíndola Yañez acopian la tesis ya explicada de la división tripartita para ejercer la democracia: directa, indirecta y semidirecta. Sobre esta última, agregan: «La democracia semidirecta, también conocida como democracia <participativa>, se origina cuando los ciudadanos pueden ejercer influencia directa en las decisiones de gobierno, es decir, el pueblo expresa su opinión sobre las decisiones públicas mediante tres mecanismos principales: Plebiscito o referéndum, Iniciativa popular y Destitución popular».¹²²

Es claro que la intención de la democracia participativa no es sustituir el esquema representativo imperante, sino actuar en complemento y perfeccionamiento del régimen. El principal inconveniente de la democracia representativa es, como ya se ha referido, la desconexión innata que se genera entre el servidor público electo y sus votantes, una vez que se confirma su triunfo en las urnas. Esta liberación de

¹²² Briebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yañez, *op. cit.*, pp. 223 y 224.

responsabilidad política del representante del poder público ante sus electores se debe, en un principio, a la ausencia de un control de desempeño en tiempo real, es decir, durante su ejercicio, que tenga como último efecto vinculante la revocación del cargo. Aunado a ello, el espíritu democrático-federalista del Estado, encarga a los representantes del pueblo la consecución de los fines estatales, la consumación del bien común en general y no en específico de sus electores, lo que sería provechoso si no fuera utilizado como vil instrumento excusatorio para evadir la responsabilidad de los compromisos adquiridos con los habitantes del distrito electoral durante la campaña. Lo anterior, es presupuesto originario de la figura conocida como revocación de mandato, la cual es una variante invertida de la elección de representantes: consiste en la destitución de un servidor público de elección popular antes del término legal de su mandato. A la letra de lo establecido por la Carta Magna, es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza; es el medio idóneo para obligar a los representantes a ser responsables permanentemente frente a la ciudadanía, y otorga la oportunidad de castigar a los gobernantes devenidos en impopulares. Es un medio de control político que, a diferencia de la declaración de procedencia, no tiene un fin jurídico punible, por lo que no son necesarias causas ni pruebas, sino los supuestos y umbrales de convocatoria que exija la Constitución o su ley reglamentaria, así como el mínimo de participación ciudadana para hacerlo vinculante, o sea, de observancia obligatoria. Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la figura en la fracción IX de su artículo 35, tanto para el presidente de la República como para los gobernadores de las entidades federativas.

En un sentido diverso, pero igualmente democrático, la figura de las candidaturas independientes es otra de las herramientas prácticas que permiten una participación activa de la ciudadanía en el ámbito político. Su incorporación como medio de acceso al poder es una franca aportación en demérito del monopolio ejercido por los partidos políticos, que por largos años fueron la única vía para aspirar a los cargos de elección popular. La Constitución Política señala en la fracción II de su multicitado artículo 35, que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la

autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación respectiva, basado principalmente en el sistema de recolección de firmas (en el caso de aspirantes a la Presidencia de la República deberá contar con el respaldo de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal, en diecisiete entidades federativas por lo menos). Como todas las expresiones novedosas de democracia, el tema de las candidaturas independientes se enfrenta al recelo de la ciudadanía y a los umbrales mínimos de participación, difíciles de sortear que, no obstante, se han aligerado en pos de una implementación generalizada de la figura, que ya tuvo sus visos de éxito en la elección para gobernador por el estado de Nuevo León en 2015 y dos de las cinco candidaturas presidenciales de 2018, sin menoscabo de las diputaciones y ayuntamientos obtenidos al amparo de esta figura que, aunque se enfrenta todavía en desigualdad a las maquinarias bien establecidas de los partidos políticos, promete ser uno de los mecanismos más socorridos de la democracia participativa.

Sin embargo, los procedimientos más emblemáticos de este régimen semidirecto son, sin duda alguna, los correspondientes a las consultas populares, plebiscito y referéndum. En todos, el elemento fundamental es la convocatoria generalizada al electorado para participar en la toma de decisiones particularmente relevantes: la primera de ellas, la consulta al pueblo, se encuentra contemplada en el artículo 35 fracción VIII, de la Constitución mexicana y prevé que estas consultas serán organizadas sobre temas de trascendencia nacional o regional, que serán convocadas por el Congreso de la Unión a solicitud del presidente de la República, diputados, senadores o de un mínimo de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, que podrán versar sobre cualquier materia a excepción de las reservadas expresamente (incluido el tipo de Estado y la forma de gobierno) y que cuando la participación total corresponda a por lo menos cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes de la Unión y las autoridades competentes. El artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular la define como el instrumento de participación por el cual los ciudadanos, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal

e intransferible, toman parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación. Al efecto, la misma ley contempla que existe trascendencia en el tema propuesto para una consulta popular cuando repercuta en la mayor parte del territorio e impacte en una parte significativa de la población. El Congreso de la Unión es el órgano encargado de calificar la procedencia de una posible convocatoria y, en caso de controversia, corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver sobre la constitucionalidad de la consulta.¹²³

Mención aparte merecen el plebiscito y el referéndum: la doctrina reconoce casi unánimemente que la diferencia sustancial entre estos dos procedimientos es que el referéndum se refiere a productos legislativos y el plebiscito a decisiones administrativas e inclusive, jurídicas. Según Andrade Sánchez, en el referéndum se presenta una propuesta legislativa por un órgano del Estado para que el electorado la acepte o la rechace, mientras que en el plebiscito la propuesta que es sometida a consulta versa sobre un acto de gobierno y que puede o no, a su vez, generar un marco normativo.¹²⁴ Dicho con ejemplos, el referéndum sería el instrumento válido para aprobar modificaciones esenciales a la Constitución y el plebiscito sería la vía útil para que los ciudadanos decidan si el Estado debe o no participar activamente en una hipotética guerra. Ambas figuras se encuentran ausentes del texto vigente de la Constitución Política de México, aunque la consulta popular comparte sendas similitudes con la forma y requisitos que exige el plebiscito. De hecho, Diego Valadés señala que el plebiscito «es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político».¹²⁵ Su origen deviene precisamente de las decisiones adoptadas por la clase plebeya en la antigua república romana, que denominaron *plebiscitum*. Estas resoluciones plebiscitarias inicialmente tenían

¹²³ SCJN. Expediente 01/2020. Revisión de constitucionalidad de la materia de una Consulta Popular convocada por el Congreso de la Unión.

Consultado el 27 de abril de 2022 en

«<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274021>»

¹²⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría general del Estado*, 2° edición, México, Oxford, 2003, p. 64.

¹²⁵ Valadés Ríos, Diego, «La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano» en Eugenio Hurtado Márquez (ed.), *Anuario jurídico VI*, México, IJ-UNAM, 1980, p. 375. Consultable en:

«<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/25763>»

fuerza de ley para la plebe que las adoptaba y eventualmente se obligó al Senado a reconocer dichos acuerdos. Por ello, y a pesar de que en el derecho comparado se hace uso indistinto de estos términos, no deben emplearse como sinónimos, porque para nuestro estudio, cada uno se aboca a materias distintas; Burgoa Orihuela lo enuncia claramente en su obra:

«Se suele hablar indiferentemente de “referéndum popular” y de “plebiscito” como si ambos vocablos fuesen sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido a nuestro entender, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos [...] Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la *plebs*, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, como ya lo hemos recordado, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación “plebiscito” como si emanara de una sola clase social —la *plebs*—, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente».¹²⁶

Sobra decir que el referéndum, conjuntamente con el esquema electoral “a segunda vuelta”, no están contempladas por la Constitución del 17 y son, hasta la fecha, las dos grandes deudas democráticas del México contemporáneo. Ya sea por miedo, precaución o recato, el recelo de la clase política a impulsar activamente estos instrumentos electorales vulnera al poder desde sus cimientos: hiere su legitimidad. Como el tema de la elección por mayoría absoluta a dos vueltas de ser necesario, no forma parte esencial de la propuesta estudiada en el presente trabajo,

¹²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 576 y 577.

tampoco será necesario ahondar en su análisis. Sin embargo, el estudio del referéndum sí merece una consideración especial.

1.5.3. El referéndum como instrumento garante de la democracia

Como ya hemos señalado, la doctrina -en el estudio de la instrumentalización de la democracia semidirecta o participativa- señala invariablemente cuatro insignes mecanismos de consulta al pueblo: plebiscito, referéndum, iniciativa popular de leyes y revocación de mandato.

El primero y el tercero de los instrumentos de consulta antes enunciados, plebiscito e iniciativa popular, son figuras sobre las cuales se legisló tempranamente en México y se encuentran contempladas –el plebiscito- en los procesos de consulta popular, asignación del presupuesto participativo y en la generación de políticas públicas, así como –la iniciativa popular- en el procedimiento de creación de leyes, tanto a nivel local como federal. La revocación de mandato, por otro lado, con su reciente inclusión a la Carta Magna,¹²⁷ supone un gran avance que, si bien abona en la causa democratizadora del ejercicio del poder público, necesita de la legitimidad que dota la implementación consuetudinaria de su hipótesis normativa, para satisfacer la oquedad jurídico-política que se ha demandado colmar, desde hace muchos años y cada vez con mayores bríos.

En materia del instrumento de participación ciudadana que nos ocupa, Covián Andrade define al referéndum como «una institución de democracia semidirecta por medio de la cual una ley o una disposición de carácter general es sometida a la voluntad ciudadana para su aprobación».¹²⁸ Su elemento distintivo radica precisamente en su objeto de aplicación, que consiste en opinar sobre un acto materialmente legislativo, de carácter general, que se encuentre en los supuestos establecidos con anterioridad: esto marca la diferencia sustancial del referéndum frente al plebiscito, ya que este último instrumento –que también recoge la

¹²⁷ Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2019. Consultable en:

«https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0»

¹²⁸ Covián Andrade, Miguel, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, México, Litografía y Terminados El Pliego, 2000, p. 314.

participación ciudadana a manera de consulta popular-, se limita a los actos de naturaleza gubernativa. Al respecto, abunda Rendón Corona: «El objeto específico del referéndum es la normatividad; el pueblo participa votando una Constitución o una ley y con ello toma una decisión».¹²⁹ Esta participación extraordinaria del pueblo mediante la institución del referéndum -igual que con el plebiscito- en ningún momento suponen una transgresión al régimen representativo, porque la participación del pueblo está plenamente justificada y sobre todo, porque no viene a sustituir la actuación de los representantes electos, sino a perfeccionarla mediante legitimación. Suponer que la participación del pueblo, como soberano del poder, es antiestatal o ilegítima porque con antelación ha realizado un ejercicio de representación, es caer en el absurdo: como detentador real del poder, puede delegar la discusión y aprobación de los asuntos públicos ordinarios y reservarse los relevantes, particularmente los que se refieren al tipo de Estado y la forma de gobierno. No solo es un escenario previsible, sino que sería el comportamiento lógico de un soberano. Más aún, tendría que ser un presupuesto necesario en las modificaciones o reformas que trastocan el estado de las cosas: por ejemplo, la Constitución Política de Francia, Estado de libertades por excelencia, establece en su artículo tercero que la soberanía nacional reside en el pueblo, el cual la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum, de tal suerte que las reformas a las leyes constitucionales primarias requieren, invariablemente, ser refrendadas por la ciudadanía. Su participación no es superflua y este instrumento no es accesorio ni ornamental del régimen representativo, por el contrario, debería ser premisa de nuestra democracia social en la perpetua búsqueda de su fortalecimiento.

En este sentido, el abanico de opciones que presenta un instrumento de este calado, ha sido objeto de análisis y clasificación por parte de los estudiosos en la materia. Rendón Corona considera, en un primer acercamiento al tema, que necesariamente se debe abordar lo relativo a sus efectos: «Según el alcance que se otorgue al referéndum, se puede clasificar en consultivo y resolutive. El primero

¹²⁹ Rendón Corona, Armando, *La consulta al pueblo: formas de la democracia semidirecta*, México, UAM, 2010, p. 82.

no es vinculatorio para la acción legislativa ni gubernativa, por ello carece de relevancia desde el punto de vista jurídico, pero conserva su significado político; el segundo es vinculatorio e imperativo, es un mandato».¹³⁰ Por otro lado, hace énfasis en distinguir los tipos de convocatoria de este instrumento de consulta: «Se considera que el referéndum es obligatorio cuando se establece como requisito legal para reformar la Constitución o sus partes fundamentales. Es facultativo si es un derecho al que puede recurrir el convocante conforme a su voluntad para aplicarlo en todas las otras materias legislativas».¹³¹ En una concepción no muy distante, el *Diccionario de términos parlamentarios* del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación establece que el referéndum puede clasificarse, según su tipo, de la siguiente forma: por sus efectos, puede ser constitutivo, modificativo o abrogativo, es decir, constituyente (para aprobar una constitución) o constitucional (para modificar la Carta Magna); por su naturaleza jurídica, es obligatorio o facultativo; y, por su origen, es popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional.¹³² Es destacable que, aun cuando la doctrina -como bien se aprecia- establece un extenso catálogo de variables para instrumentalizar el procedimiento de refrendo, es una herramienta poca utilizada en la democracia del México contemporáneo, al no estar contemplada en la Constitución Política Federal y ser casi inoperante en la práctica de las entidades federativas que lo contemplan para su interior. Ni obligatorio ni facultativo, ni legal ni constitucional, ha sido una figura poco socorrida por el régimen, quizás por el control que establece al desempeño de los representantes populares y porque su eventual inclusión al texto legal-constitucional vigente, en este momento, está todavía en sus manos.

Covián Andrade postula una clasificación similar, pero con algunas diferencias específicas: considera tres distintas dicotomías respecto al referéndum, atendiendo a sus supuestos de convocatoria, vinculación y aplicación. Así, expone que el referéndum puede ser potestativo u obligatorio: en el primer caso, cuando la decisión de convocar su realización es facultad exclusiva de los poderes públicos y,

¹³⁰ *Ibidem*, p. 86.

¹³¹ *Ibidem*, p. 88.

¹³² Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. *Diccionario de términos parlamentarios*. Consultado el 03 de mayo de 2022 en «<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=205>»

en el segundo caso, cuando la Constitución establece expresamente que determinado acto de naturaleza legislativa requiere la aprobación popular por vía referéndum para su validez; como segunda clasificación, considera que el referéndum puede ser consultivo –cuando la expresión de la voluntad emanada del mismo no obliga a las autoridades a actuar en el sentido en que ésta se ha manifestado- o vinculatorio –conforme al cual, la autoridad se encuentra obligada a acatar la decisión del pueblo-. En tercer término, considera que este instrumento de la democracia participativa puede ser aprobatorio o abrogatorio, atendiendo a sus propósitos, ya que puede ser convocado –evidentemente-, para aprobar leyes y reformas (sentido positivo), o bien, para abrogarlas o, en su caso, derogarlas, es decir, restarles validez parcial (sentido negativo).¹³³

El propósito del estudio de estas clasificaciones no es ocioso sino útil, porque se trata de entender el grado y alcance del instrumento democratizador que se presenta, para aprovechar el máximo de las virtudes y cualidades que ofrece, conforme a las necesidades y carencias de las que el sistema constitucional mexicano acusa adolecer. En términos generales, el referéndum tiene un doble cariz: uno político representativo, derivado de un esquema que no obliga ni constriñe a convocar ni a acatar el instrumento de consulta, sino a tenerlo como un mero dispositivo de control al alcance de la mano, para utilizarlo conforme a la coyuntura; por otro lado, existe como un genuino medio legitimador, que le imprime el trazo democrático necesario a un sistema político que en las últimas décadas ha perdido mucho más de lo que ha ganado, en términos de confianza, certidumbre y, si acaso, credibilidad. De cualquier manera, la valía del referéndum está de antemano definida por el contexto en el que se materialice, es decir, por los factores reales de poder que determinen la viabilidad de su existencia y autoricen el grado de intervención que el mismo comprenda, dentro del proceso legislativo en el cual se encuentre inmerso.

¹³³ Covián Andrade, Miguel, *La teoría...*, cit., pp. 315 a 318.

1.6. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO

1.6.1. Los factores reales de poder, de Ferdinand Lassalle

Ferdinand Lassalle, considerado por sus notables aportaciones como el padre del constitucionalismo moderno, desarrolló en sus conferencias –a mediados del siglo XIX- el concepto de los factores reales de poder, en razón de los problemas políticos por los que atravesaba la Prusia de la época. Su visión socialdemócrata, acorde con el enfoque del proletariado, abonó para dotar a su discurso de una perspectiva amplia, que rompió con los cánones de su tiempo: afrontó el estudio de las constituciones con una perspectiva política que sentó las bases para los estudios de futuros autores (entre ellos Carl Schmitt) y como ideólogo activo durante el despertar de los movimientos obreros en Europa, denunció intensamente la simulación de la monarquía y la burguesía, auténticos detentadores del poder político en el proceso de transformación del mapa geopolítico del continente y de las repercusiones extendidas por todo el globo.

Sin duda, el significado que dio a la expresión traducida como “factores reales de poder” es una de sus más grandes aportaciones al campo de la ciencia política y la disciplina del derecho constitucional. Para su definición, parte de la distinción que existe entre Constitución y ley, ante lo cual, echa mano de la ciencia política, porque los términos jurídicos no le alcanzan para explicar sostenidamente la diferenciación de fondo: «la Constitución es la “ley fundamental” de un país [...] una “fuerza activa” que hace, por un “imperio de necesidad”, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean “lo que realmente son”, de tal modo que, a partir de ese instante, “no puedan” promulgarse, en ese país, aunque se quisiese, “otras cualesquiera”». ¹³⁴ Esas fuerzas activas a las que Lassalle hace referencia, que influyen de tal modo en la promulgación de las leyes del país, que determinan – hasta cierto punto- que las cosas sean como son y no de otro modo, son los factores reales de poder que rigen al interior de cada sociedad.

En este sentido, Lassalle determina que todo Estado en el mundo, sin excepción, tiene una Constitución, incluso aquellos que a la vista parecen carecer de ella y son

¹³⁴ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. Luis Rutiaga, México, Tomo, 2009, p. 10.

los factores reales de poder los que la determinan. Distingue conscientemente que no todas las naciones del globo tienen una Constitución escrita, particularmente aquellas gobernadas por regímenes dictatoriales, pero ello no las exime de estar “constituidas”, paradójicamente. Por ello, resulta incuestionable mencionar que la determinación de la organización estatal y su funcionamiento dependen de los detentadores de esa fuerza real y no de cualquier otro elemento, inclusive la ley. Al efecto, Lassalle pone de manifiesto un caso hipotético en la Prusia decimonónica, para ejemplificar la magnitud y la capacidad de estas fuerzas:

«Supongamos ahora, por un momento, que se produjera un gran incendio [...], y que en él quedasen reducidos a escombros todos los archivos del Estado, todas las bibliotecas públicas, que entre las llamas pereciese también la imprenta concesionaria de la Colección Legislativa, y que lo mismo, por una singular coincidencia, ocurriera en las demás ciudades de la monarquía, arrasando incluso las bibliotecas particulares en que figurara esa colección, de tal modo que en toda Prusia no quedara ni una sola ley, ni un solo texto legislativo, acreditado en forma auténtica [...]. Supongamos que el país, por ese siniestro, quedara despojado de “todas” sus leyes, y que no tuviese remedio que darse otras “nuevas” [...]. ¿Creen ustedes que en este caso el legislador, limpio el solar, podría ponerse a trabajar a su antojo, hacer las leyes que mejor le pareciesen, a su libre albedrío?»¹³⁵

La respuesta es que no, ya que existen fragmentos de Constitución (factores reales de poder) que no permitirían otra esencia estatal y mucho menos constituida de manera tan arbitraria. La monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la conciencia colectiva, la cultura general, los pequeños comerciantes y la clase obrera, todos de la Prusia moderna, fueron un pedazo de la Constitución del país, útiles en el ejemplo de Lassalle, porque ninguno de estos detentadores reales de poder político permitiría que el hipotético Estado carente de la totalidad de sus leyes escritas, fuera delineado con una estructura legal diferente que le impidiera ejercer su influencia, sus relaciones, que vulnerara sus legítimos derechos

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

y la posibilidad de pugnar por otros nuevos, o que simplemente lo suprimiera como actor determinante del mapa político, porque entonces se levantaría para oponerse con la fuerza real de que es titular, a las nuevas leyes que pretendieran dejarlo al margen.

Así, la Constitución de un país es, en esencia, la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país. La relación que esta guarda con el documento escrito, lo que podría denominarse como Constitución escrita, jurídica, igualmente necesaria pero de naturaleza totalmente distinta, es expuesto por Lassalle: «Se toman estos factores “reales” de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión “escrita”, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores “reales de poder”, sino que se han erigido en “derecho”, en instituciones “jurídicas”, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.»¹³⁶ Es decir: en el escenario de un hipotético Estado de derecho, el contenido de su Constitución escrita (el texto legal-constitucional) es el fiel reflejo de las aspiraciones de los amplios sectores que *de facto* gobiernan al país, ya sea por su influencia económica, militar, social, comercial, etcétera. En ese momento crucial, que la doctrina alude como Congreso Constituyente, los intereses declarados de los detentadores de poder adquieren el *status* de ley y pasan de pretensiones cotidianas a convertirse en propósitos plenamente vinculantes y sujetos a la imposición de una sanción en caso de su incumplimiento, auspiciado con toda la fuerza del Estado, es decir, por todos los actores del pacto suscrito. El derecho, en este caso, imprime la coercibilidad en la dosis suficiente, para concretar la Constitución del Estado naciente.

Este razonamiento de Lassalle, que desarrolla ampliamente el concepto político y jurídico de la Constitución, lo lleva a insertar el término “hoja de papel”, para sentar terminantemente la desemejanza que existe entre Constitución real y Constitución ley, ante el cual se desarrolla todo el sistema legal de un país, que es la forma en que se traducen las voluntades de los factores reales de poder. Las leyes, desde las fundamentales –escritas en las Constitución-, hasta las secundarias y

¹³⁶ *Ibidem*, p. 19.

especiales, son el resultado de la injerencia de fuerzas reales que día con día se interrelacionan entre sí, defendiendo sus intereses, menoscabando las amenazas a su ser y justificando su existencia.

Es claro que la hoja de papel no consigna de manera literal los intereses, con nombres y apellidos, de los detentadores reales de poder: se trata de un documento solemne, histórico, formal, protocolario, casi ceremonial. No es su objetivo ser una declaratoria ni un manifiesto, ni mucho menos una radiografía política, por tanto, su redacción es más que nada prescriptiva, aunado a su naturaleza jurídica:

«Claro está que no se escribe, lisa y llanamente: el señor Borsig, fabricante, es un fragmento de Constitución; el señor Mendelssohn, es otro trozo de Constitución, y así sucesivamente; no, la cosa se expresa de un modo mucho más pulcro, mucho más fino [...] así, por ejemplo, si de lo que se trata es de proclamar que unos cuantos grandes industriales disfrutarán en la Monarquía de tanto poder, y aún más, como todos los burgueses modestos, obreros y campesinos juntos, el legislador se guardará muy bien de expresarlo de una manera tan clara y tan sincera. Lo que hará será dictar una ley por el estilo, supongamos, de aquella ley electoral de las tres clases [...] por la cual se dividía la nación en tres categorías electorales, a tenor de los impuestos pagados por los electores y que, naturalmente, se acomodan a su fortuna».¹³⁷

El derecho parlamentario, la técnica legislativa y -como ocurrió en el caso mexicano- la inspiración que brindan otras Constituciones del orbe, se encargarán del resto, de la redacción del texto final que consagre en la norma suprema las inclinaciones de los auténticos detentadores reales de poder.

¹³⁷ Un país –según los postulados de Lassalle- tiene dos Constituciones que guardan relación entre sí: una real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y una escrita, a la que denomina “hoja de papel”, para distinguirla de la primera. La hoja de papel es, entonces, solamente un reflejo de la Constitución real y efectiva, pero un reflejo traducido en un lenguaje jurídico correcto y adecuado. Esta importante distinción realizada por el padre del constitucionalismo moderno y retomada por diversos tratadistas, fue parafraseada –entre otros- por Carl Schmitt, al desarrollar sus conceptos de Constitución y Ley constitucional.

1.6.2. El normativismo de Hans Kelsen frente al decisionismo de Carl Schmitt

Uno de los dilemas más trascendentales en el estudio de las ciencias sociales ocurre en el análisis de la relación existente entre lo jurídico y lo político; aún más cuando se pretenden establecer relaciones de supra-subordinación entre ambos conceptos, como lo señala Córdova Vianello,¹³⁸ porque el desentrañamiento de esas relaciones es un presupuesto básico en el desarrollo de diversas teorías que pretenden explicar al Estado y justificar su existencia, sus facultades, sus obligaciones y la forma de gobierno que adopta.

Carl Schmitt y Hans Kelsen son considerados los máximos impulsores de la ciencia del derecho constitucional durante el periodo entreguerras. Sus críticas a la república de Weimar y su postura doctrinaria basada en el conflicto de la relación amigo-enemigo,¹³⁹ así como sus discrepancias con el fundador de la escuela pura del derecho, en torno a la figura del “defensor de la Constitución”, abonaron para que el prusiano fuera señalado como uno de los principales ideólogos en el ascenso del nacionalsocialismo y la consolidación del tercer Reich. No obstante, su concepción hobbesiana del Estado, como producto natural de la lucha permanente de fuerzas, así como la acuñación del concepto de las “decisiones políticas fundamentales”, promovió el debate generalizado y enriquecedor en torno a la ciencia constitucional en occidente.

Su aportación insigne, relativa a la decisión develada en el estado de excepción, estableció una senda de pensamiento que empoderó la facultad del Estado frente a la pauta marcada por el ámbito del derecho. Nohlen recogió esbozos de ello en su *Diccionario de ciencia política*, definiendo al decisionismo como el «predominio de la decisión en procesos gnoseológicos, y de acción, frente a las opciones o juicios fundamentados en valores y/o criterios racionales [...]». El contenido resultaría de la ocasión casual de la situación política dada en cada caso, no <de la fuerza de un

¹³⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, «La contraposición entre derecho y poder, desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt», en *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 15, julio-diciembre 2006, pp. 47 a 68.

¹³⁹ Schmitt, Carl, *El concepto... cit.*, p. 56.

saber íntegro de lo originalmente correcto y bueno, como en el concepto de Platón de la esencia de la política>». ¹⁴⁰ Es decir, estableció una doctrina basada en el *ontos* y no necesariamente en el *deontos*, con un norte eminentemente práctico y escindido sustancialmente de lo moral.

Carl Schmitt introdujo el término “decisionismo” en su obra *Die diktatur*, a finales de los años veinte. ¹⁴¹ Como escuela de pensamiento, el decisionismo sostiene que, en circunstancias críticas, la realización del derecho depende de una decisión política ausente de contenido normativo, sin que ello implique necesariamente una privación de valores y normas, sino que estos valores y normas serán interpretados y decididos por quien detenta el poder, porque a final de cuentas, cuando surge la circunstancia crítica, cuando se actualiza el estado de excepción, ¹⁴² el problema crucial del sistema jurídico no es su validez, sino su eficacia para remediar la situación en concreto. De esta forma, una vez revelada la verdad del soberano, así como la identidad del mismo, el derecho se hace obedecer: no por su contenido racional o moral, discutido y bien argumentado, sino simplemente por haber sido sancionado por el detentador efectivo del poder, por el factor real que lo ejerce, sin otro propósito más que establecer las condiciones para la perpetuidad del Estado mismo.

Si Schmitt postula que la decisión prevalece sobre la discusión y que el Estado - en aras de su conservación- prioriza un régimen determinado antes por su eficacia que por su validez, entonces es dable concluir que su constitución está determinada desde el momento en que el soberano decide, durante su periodo de crisis. Schmitt admite, no obstante, la existencia de diversas acepciones del término “constitución”, ya que la naturaleza de la palabra permite acumular distintos acercamientos, diferentes sentidos. Sin embargo, reconoce como único válido para el estudio legal

¹⁴⁰ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 329.

¹⁴¹ Negretto, Gabriel, *El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción*, Universidad de Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 2. Consultado el 28 de abril de 2022 en

«<https://gabrielnegretto.com/wp-content/uploads/2016/04/DecisionismoSchmitt.pdf>»

¹⁴² La excepción, el estado de crisis, debe entenderse como el conflicto extremo que no puede ser decidido ni por una norma general previamente determinada ni por el juicio desinteresado y por tanto neutral de un tercero.

y político del Estado y de la Constitución misma, al denominado “concepto positivo”. Este concepto, contiene precisamente la mención de las decisiones políticas fundamentales como voluntades conscientes de la unidad política, vertidas a través del titular o titulares del poder constituyente. De igual manera, sostiene que el origen político de la constitución de un Estado, es un factor determinante para sostener que la defensa de esa constitución debe ser mediante acciones políticas y no meramente judiciales: «la protección judicial de la Constitución no es más que un sector de las instituciones de defensa y garantía instituidas con tal objeto, pero revelaría una superficialidad notoria el hecho de olvidar la limitación extrema que todo lo judicial tiene, y que por encima de esta defensa judicial existen otras muchas clases y métodos de garantizar la Constitución».¹⁴³ En consecuencia, y recalcando la preminencia del factor político sobre el jurídico, Schmitt señala como el defensor idóneo de la Constitución al presidente del *Reich*, toda vez que «es elegido por el pueblo alemán entero, y sus facultades políticas frente a los organismos legislativos (particularmente la de disolver el *Reichstag* y la de promover un plebiscito), son, por naturaleza, una <apelación al pueblo>».¹⁴⁴ Es esta proclamación que realiza sobre la supuesta unción del presidente del *Reich* por “el pueblo entero”, lo que determina su ensalzamiento de la unidad y el menosprecio a todo aquello que vulnere esa unidad, sin importar que aquello signifique el sacrificio del pluralismo político. Advierte que sólo el éxito de ese intento en la autoridad del presidente del *Reich* por defender y salvaguardar la unidad constitucional y la integridad de la nación, aún sobre las disensiones pluralistas, podrá garantizar la existencia y permanencia prologada del Estado alemán.¹⁴⁵ «Toda ley, como regulación normativa, y también la ley constitucional, necesita para su validez en último término, una <decisión> política previa, adoptada por un poder o autoridad políticamente existente. [...] Lo que existe como magnitud <política>, es, jurídicamente considerado, digno de existir».¹⁴⁶ Sin entrar en controversia con las afinidades políticas del padre del

¹⁴³ Schmitt, Carl y Hans Kelsen, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿quién debe ser el defensor de la Constitución?*, estudio preliminar de Giorgio Lombardi, trad. Manuel Sánchez Sarto y Roberto J. Brie, Madrid, Tecnos, 2009, p. 22.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 286.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 287.

¹⁴⁶ Schmitt, Carl, *Teoría..., cit.*, p. 59.

decisionismo, es destacable mencionar que sus argumentos mantienen congruencia con la realidad histórica, aún en el momento más álgido de la Alemania moderna, en la ascensión meteórica del nacionalsocialismo al gobierno: los factores reales de poder actuaron en ejercicio de su facultad para implementar un régimen eficiente que diera salida a un estado de crisis económica y social, sin reparar en la validez de ninguna norma jurídica anterior y sin necesidad de justificar los valores occidentales de la época; todo, todo ello, por la preservación y continuidad del Estado, en la lógica de su doctrina nazista.

Hans Kelsen, en la antípoda teórica, defiende la sustancia jurídica de la Constitución de un Estado desde los primeros renglones de su obra *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, al vincular indisolublemente la figura del “defensor” a la ley, otorgándole naturaleza normativa como producto que es de las propias leyes: «<Defensor de la Constitución> significa, en el sentido originario del término, un órgano cuya función es defender la Constitución contra las violaciones». ¹⁴⁷ Adelante, pregonaba una de sus máximas, para no dejar lugar a dudas: «Como toda norma, la Constitución puede ser violada sólo por aquellos que deben cumplirla». ¹⁴⁸ En el desarrollo de esta idea, Kelsen sostiene que las violaciones a la Constitución pueden suceder de forma mediata o inmediata, siendo las violaciones mediatas aquellos actos que transgreden cualquier norma –aún sin ser constitucional- que por el solo hecho de estar subordinada a la Constitución y ser producto final de su contenido, se traducen en violaciones a la Ley fundamental. ¹⁴⁹ Aunque constriñe la competencia del Tribunal Constitucional al estudio de las violaciones inmediatas, deja de manifiesto una posición profundamente distanciada de Schmitt, quien postula como génesis de conformación de la Constitución a las decisiones políticas fundamentales y en este sentido, una violación mediata a la misma -como la propuesta por Kelsen-, simplemente no tendría cabida, puesto que la violación mediata no alcanzaría a

¹⁴⁷ Schmitt, Carl y Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 291.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 292.

vulnerar esas decisiones fundamentales que para Schmitt conforman la Constitución.

El jurista de Praga, como obstinado partidario del positivismo jurídico, distingue entre constitución en sentido material y constitución en sentido formal. En el primer constructo, se refiere a la norma o normas positivas que regulan la producción de las normas jurídicas generales; la acuñación de “formal” se refiere, por otra parte, al documento solemne que contiene el conjunto de normas superiores del orden jurídico. De esta manera, México se encuadraría en el bloque de los países que tienen una constitución en sentido formal, al igual que los Estados Unidos de América, mientras que Gran Bretaña carecería de la misma, por lo que su constitución en sentido material podría situarse como dispersa en los precedentes de su derecho consuetudinario y, por consiguiente, en esta tradición jurídica, no existiría una diferencia entre sus leyes constitucionales y sus leyes ordinarias. En su concepto, toda Constitución singular está justificada por la norma hipotética fundamental, como base de su sistema jurídico (y en general, de la construcción de su teoría pura del derecho), cuyo contenido no es otro que el axioma de obedecer al derecho porque sí. Esta norma fundamental, que es casi un dogma obligado en su teoría por no existir en el mundo físico, la ubica en el panorama del derecho internacional, para que pueda -de alguna manera- vincular el derecho interno de los Estados nacionales.

Siguiendo la línea de pensamiento de Schmitt, se puede concluir que «una Constitución es válida cuando emana de un poder (es decir, fuerza o autoridad) constituyente y se establece por su voluntad [...]. Una norma nunca se establece por sí misma».¹⁵⁰ Por tanto, la legitimidad de la Constitución debe ser abordada y comprendida desde la perspectiva política, porque el fenómeno que la origina (una fuerza constituida) es igualmente político. Al respecto, Schmitt abunda: «Una Constitución no se apoya en una norma cuya justicia sea fundamento de su validez. Se apoya en una decisión política surgida de un Ser político, acerca del modo y

¹⁵⁰ Schmitt, Carl, *Teoría...*, cit., p. 42.

forma del propio Ser». ¹⁵¹ Lo anterior, echa por tierra cualquier intento de justificar al Estado por su norma jurídica fundamental, justamente porque esa norma no se estableció por sí misma, sino que es producto emanado de los poderes fácticos del constituyente. No obstante ello, su papel es importante, porque imprime validez al tipo de Estado que corresponda, entendida esta “validez” como una demostración escrita o consuetudinaria del pacto que concertan todos los poderes fácticos de un Estado al constituirse.

Para Schmitt, validez y legitimidad no son términos iguales, y ni siquiera coexistentes, en la ciencia constitucional. «Una Constitución es legítima –esto es, reconocida, no sólo como situación de hecho, sino también como ordenación jurídica-, cuando la fuerza y autoridad del Poder constituyente en que descansa su decisión es reconocida». ¹⁵² Para este doctrinario, la Constitución no necesita de validez alguna para existir porque, como reflejo que es de la conformación del Estado, adquiere sentido en la misma existencia política. La legitimidad, empero, como reconocimiento (señalado líneas arriba), se bifurca históricamente en legitimidad dinástica –emparejada a los Estados monárquicos- y democrática, cuyo sostén es la idealización de la unidad política del pueblo. Bajo esta premisa pueden considerarse legitimadas la gran mayoría de las Constituciones de los Estados, y específicamente, la de aquellos que se constituyeron en democracias liberales burguesas o democracias sociales de derecho, como la nuestra.

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² *Ibidem*, p. 137.

Capítulo 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN MÉXICO

*«Power tends to corrupt,
and absolute power corrupts absolutely»*

Lord Acton

2.1. PREVIO A LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

2.1.1. Prehispanismo

Durante muchos de los siglos que constituyeron el periodo precolombino en América, el territorio del que actualmente se conforma la nación mexicana fue habitado por diversos pueblos de los que resulta casi imposible obtener un estudio integral de su sistema político, tanto por la escasa y –además- difusa información que, después de tanto tiempo se encuentra disgregada, oculta o que ni siquiera ha sido descubierta, así como por el efímero paso de algunas de estas civilizaciones en el panorama, que se jactaban todavía de ser peregrinas y rudimentarias, y que muy probablemente omitieron dejar un registro gráfico de su modo de vivir.

La América anterior a la llegada de Colón, contaba con dos grandes regiones culturalmente destacadas: la andina y la mesoamericana. La segunda de ellas, que comprendió los actuales territorios de la república mexicana, se extendió desde la latitud del trópico de Cáncer hasta la actual república de Nicaragua; para su estudio, se ha dividido en tres grandes etapas: el Preclásico (2300 a.C.-1 d.C.), el Clásico (1-1000) y el Posclásico (1000-1521).¹⁵³ En el Preclásico -destaca Soberanes Fernández-, apareció la agricultura, se construyeron centros ceremoniales y se establecieron las primeras rutas mercantiles; el periodo Clásico se caracterizó por el desarrollo de las grandes ciudades mesoamericanas (Teotihuacán, Tajín,

¹⁵³ Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 14ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 32.

Pátzcuaro, Monte Albán), así como las grandes capitales mayas (Kabah, Sajil, Chichén, Tikal). Finalmente, en el Posclásico, acaecida la desintegración de casi todas las grandes ciudades, floreció en el Altiplano Central la cultura tolteca y otras nahuatlacas, incluidos los mexicas, de los que se tiene la mayor información por haber sido la cultura que tuvo un encuentro profundo y directo con los conquistadores europeos.¹⁵⁴ Este estudio de los pueblos originarios nos ha legado importantes conocimientos –en específico- de las civilizaciones que desarrollaron un mayor grado de sofisticación en su organización política y social; si bien es cierto que ninguna alcanzó un auge mayúsculo para colmar la totalidad del territorio que actualmente compone a la república mexicana, sí debe acusarse el florecimiento provincial de algunas de ellas. Así, por ejemplo, la región del sureste, en los actuales terrenos de los estados de Yucatán, Campeche, Tabasco y Chiapas, pertenecía a la civilización maya, cuyo pueblo más importante (los itzaes), se regía bajo el mandato de un rey denominado *Canek* o serpiente negra, que compartía el poder con el sumo sacerdote *Kinkanek*, sin el cual no podía mandar ni resolver nada; se trataba de un poder constituido en una teocracia que, además, contaba con pequeños caciques dependientes que resolvían los problemas de las comunidades en compañía de otros notables hombres.¹⁵⁵

Por su parte, en el centro del país, los toltecas, adoradores del Sol, la Luna y Quetzalcóatl, se organizaron primeramente en un gobierno sacerdotal, que después sustituyeron por una monarquía absolutista y netamente hereditaria, con pueblos como Chololan y Teotihuacán, que mantenían un régimen sacerdotal propio, inserto dentro del sistema monárquico, en una especie de descentralización.¹⁵⁶

Finalmente, no debe omitirse hacer mención a la civilización más representativa de todo el conglomerado cultural del México precolonial: los aztecas, también autodeterminados mexicas, el pueblo proveniente del Aztlán (lugar de garzas), que iniciaron una peregrinación de aproximadamente quinientos años hasta el lugar prometido por Huitzilopochtli para fijar su residencia, bajo el esquema de un

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p.42.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 44.

gobierno teocrático en el cual sus sacerdotes fungían como voceros de su deidad, siendo Tenoch el último de ellos, cuando en el año de 1325 de nuestra era, fundaron la ciudad de Tenochtitlán, en el lago donde hallaron posada a un águila sobre un nopal, devorando a una serpiente.¹⁵⁷

Luego entonces, las circunstancias del pueblo mexicana cambiaron y con ello, la manera de gobernarse. Oficializado su sedentarismo, con el establecimiento definitivo en su nueva gran ciudad, su primer régimen estuvo depositado en los nobles y los sacerdotes. Al poco tiempo, este régimen aristócrata-teocrático fue sustituido por una monarquía electiva, a semejanza de los sistemas gubernativos utilizados por las otras civilizaciones del valle de México. De esta manera, el monarca era designado por un reducido número de electores que representaban la voluntad popular y que, además, debían ser de probada sangre real, cuya elección estaba sujeta a ciertos límites dinásticos previamente establecidos, para que el depositario final del poder conviniera a todos.¹⁵⁸

Bajo esta organización electiva y hereditaria, se conformaba un conglomerado de consejos y judicaturas que se encargaban de acordar importantes decisiones conjuntamente con el tlatoani, así como de impartir justicia de ordinario. Sin embargo, aún con todo ello, resultaría polémico aseverar que esa estructura precolonial de los mexicas constituyera un Estado formal, y menos aún, que signifique el antecedente político directo de la actual nación mexicana. Porque la realidad histórica demuestra, sin menoscabar el valor cultural de un país tan vasto como el nuestro, que la composición política, jurídica y hasta social, del México contemporáneo, está notoriamente imbuida de los valores que la Conquista de los españoles trajo consigo.

No obstante, el ilustre doctor Ignacio Burgoa, en su libro *Derecho constitucional mexicano*, invoca las palabras de Romerovargas Iturbide, quien consideró cierta la existencia de un Estado mexicano precortesino, del que señaló –incluso– los siguientes límites territoriales: al norte, colindante con pueblos nómadas, sin señalar

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 46.

límites precisos; al oriente, con el Golfo de México, entre los ríos Pánuco y Alvarado; y al sur, con el istmo de Tehuantepec y el Océano Pacífico. De igual manera, abundó en que la organización de ese “Estado”, correspondía a un orden constitucional consuetudinario de carácter federal, similar en cuanto al fondo al sistema inglés, y en cierta forma parecido al romano, por considerar la superposición de uno o varios regímenes municipales sobre todo un país. Es decir: un Estado federal basado en la existencia de municipios rurales, caracterizados por la autosuficiencia de recursos económicos, así como por la autonomía jurídica, política y religiosa de cada uno de ellos.¹⁵⁹

Sin embargo, los elementos que confluyen en la enmarañada justificación de la existencia de un Estado mexicano precolonial, no parecen ser suficientes, por dos cuestiones trascendentales: la primera, porque no se satisface el principio de pertenencia soberana, al encontrarse todas aquellas tribus –sojuzgadas por la fuerza dominante de los aztecas-, sometidas en un escenario de vasallaje, que no debe confundirse con la figura del federalismo adoptada por la ciencia política; es cierto que el denominado imperio azteca actuó como un factor real de poder, en tanto mantuvo supremacía militar y económica frente a los pueblos circunvecinos, pero dicha hegemonía se mantuvo limitada al tributo que por la fuerza obligaban a presentar y no por un ánimo de unidad política. La segunda razón por la cual no puede considerarse la existencia de un Estado precolombino en estas latitudes, deviene precisamente del desinterés de los pueblos por pertenecer y, de los mexicas, de pretender hacer pertenecer, a todas las tribus en una sola existencia moral; lo anterior, no solamente alentado por la supuesta animadversión de los señoríos, sino porque cada una de estas culturas tenía una idiosincrasia y una organización política propias, que las convertían en si mismas, en auténticas autarquías, naturalmente independientes unas de las otras, muy a la manera en que coexistían las *polis* griegas o las *civitas* romanas en el viejo continente.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 47 y 48.

2.1.2. Colonia

Llegó Colón a América el día 12 de octubre de 1492, en la expedición financiada por los reyes católicos de Castilla y Aragón, y el rumbo de la historia se alteró al punto de la redefinición universal. Las potencias europeas y sus afanes de conquista se hicieron presentes, paulatinamente, en todo el continente. En el territorio que ocupa actualmente la república mexicana, se materializó la fuerza de Hernán Cortés y es ampliamente conocida la guerra (auténtica demostración del estado de excepción, franca exposición de los factores reales de poder de la época) que mantuvo contra el imperio mexica y sus vasallos. A la caída de Tenochtitlan, como último gran bastión de los territorios aborígenes de la meseta de Anáhuac, se siguió la instauración del régimen de gobierno español que, por derecho de conquista, debía prevalecer, aún en estos territorios de ultramar. Por ello, sería incorrecto considerar que los territorios novohispanos, como se denominó al virreinato establecido en esta región de Norte y Centroamérica, sean los cimientos de un Estado mexicano en ciernes, porque de ello hubo poco en los casi trescientos años de dominación española. No obstante, es innegable que, como todo pasado, legó una tradición cultural y definió el perfil postrero de múltiples aspectos de la vida cotidiana, por lo que tampoco se niega la utilidad de abordar el estudio de la organización política y jurídica de la época.

Para comenzar, debe aclararse que el gobierno de la Nueva España no respondió, en toda su existencia, a un solo régimen político definido. La organización gubernativa de este territorio se guió de acuerdo a las necesidades coyunturales, así como a los intereses particulares que emanaban del otro lado del Atlántico, desde la península ibérica. En un primer momento, en la etapa de las primeras incursiones y descubrimientos, el monarca español concedió a los jefes expedicionarios el título de “adelantados”, a los que se les confirió amplias facultades judiciales, administrativas e incluso legislativas, aplicables para los nuevos territorios conquistados y para sus pobladores. «Los “adelantados” también estaban investidos por el rey con la potestad de repartir tierras y “encomendar” indios, así como de nombrar funcionarios inferiores. En consecuencia, el “adelantado”, según la “capitulación” otorgada a su favor por el monarca, era al

mismo tiempo gobernador, capitán general y alguacil mayor de su provincia o territorio». ¹⁶⁰

Estos avances de incursión a los territorios aborígenes suprimieron la diversidad organizativa de los pueblos originarios. Las *polis* y *civitas* del valle de México, del occidente, de la península de Yucatán, de Aridoamérica, del ahora Sureste Mexicano, fueron sojuzgadas al clamor de una implacable conquista que suprimió - desde el punto de vista político- su existencia. Estas pequeñas (en su mayoría) entidades autóctonas, desaparecieron bajo el *imperium* de un Estado invasor: «La multiplicación de estados prehispánicos se sustituyó por una organización política unitaria que los despojó de su personalidad, extinguiéndolos». ¹⁶¹ Su existencia, entonces, no trascendió a la estructura jurídica del Estado novohispano, por el simple hecho de que el ente conquistador no tenía entre sus planes la adhesión voluntaria de nuevos miembros ni la conformación de una federación o una confederación de naciones, por ejemplo. La Nueva España, en si misma, no fue un Estado de nueva creación, sino que era un territorio más -eso sí, amplísimo y de ultramar- del Estado monárquico español. De esta manera, sin menospreciar ni declinar el legado y la idiosincrasia heredada por el colonialismo, se puede dar por descartado que, en los casi trescientos años de dominación española, se hallen los vestigios de un protoestado mexicano o de un Estado mexicano en ciernes.

En su papel de colonia más importante del reino ibérico, la Nueva España escaló gradualmente su organización jurídica y política a un papel más estructurado, de acuerdo con las prescripciones vigentes del reino. Una vez caída la gran Tenochtitlan, fue necesario establecer un derecho indiano (de las Indias Occidentales) que regulara la actuación y excesos de los adelantados, hasta suprimirlos con un orden jurídico que reflejara las aspiraciones de la Corona. Los reinos de la España peninsular, si bien monárquicos, basaban el control del poder político en Cortes, es decir, concilios o consejos de carácter eminentemente legislativo, que tenían encomendada la tarea de elaborar leyes que inhibieran los

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 64.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 51.

abusos y excesos de la autoridad del monarca. Para el caso de las Indias Occidentales, la ruta no fue diferente: se estableció el Real y Supremo Consejo de Indias que, hasta el Constituyente de Cádiz, tuvo la labor de aconsejar al rey en la administración de las colonias del nuevo mundo mediante ordenanzas contenidas en las denominadas Leyes de Indias, que fue el derecho supremo para la gobernanza y administración de justicia a los indios y criollos en la Nueva España y Filipinas, hasta que la representación del rey en tierras americanas no pudo resistirse más y se formalizó con la implementación del modelo virreinal.¹⁶²

El primer virrey nombrado para los territorios de la Nueva España fue Antonio de Mendoza y Pacheco, quien llegó al puerto de Veracruz el 15 de octubre de 1535, por órdenes del rey Carlos I. Fue el primero de 62 virreyes que tuvo como primer desafío, gobernar una colonia con límites desdibujados y confusos: «Las fronteras desdibujadas del territorio novohispánico eran, por el norte, lo que se conoció y conoce todavía con el nombre de Florida cuya extensión abarcaban; por el sureste comprendían las Hibueras (Honduras), considerándose de la Nueva España».¹⁶³ Como un desafío posterior, el virrey tuvo que enfrentarse a los intereses de los españoles locales, las demandas de los nativos severamente explotados y a la acotada facultad de ordenanza que tuvo como límite permanente los designios de su majestad y por la cual, la figura del virrey actuó invariablemente más como un administrador local que como un factor político de cambio.

El virrey era literalmente el representante del monarca en los territorios de la Nueva España. Era la máxima autoridad criolla -por oposición a las autoridades metropolitanas o peninsulares, como el rey o el Consejo de Indias-, sobre oidores o gobernadores.¹⁶⁴ La duración en el cargo fue en un principio vitalicia, reduciéndose después a tres y cinco años. Sus facultades siempre fueron amplísimas, particularmente en los orígenes de la colonia, donde las inmensas distancias, la dificultad de las comunicaciones y la urgencia por resolver los asuntos, obligaban al

¹⁶² Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 76.

¹⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 61.

¹⁶⁴ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 70.

virrey a tomar una decisión por su investidura.¹⁶⁵ Todos los funcionarios de la Nueva España estaban sometidos a la autoridad del virrey, mismo que tenía facultades casi universales en todos los aspectos de la vida pública, inclusive de expedir ordenanzas que, no obstante, debían contar con la aprobación del Consejo de Indias. Su gestión no estaba sujeta solamente a la voluntad del Consejo, sino a la del rey, como ya se ha mencionado, y era una obligación personalísima del virrey la de comparecer ante el monarca para informarle sobre el estado de su administración y para recibir instrucciones precisas sobre el manejo de los negocios de la colonia, al grado de ser responsable políticamente en caso de incumplimiento. Aún con su acotado poder de decisión, el virreinato tuvo la fuerza suficiente para prevalecer como organización al interior y al ser un régimen bien estructurado, desplazó hasta su desaparición las concesiones de los adelantados y se valió de las audiencias (órganos de autoridad creados específicamente), para trasladar la mayoría de las atribuciones judiciales y administrativas: «fungían (las audiencias) como tribunales de apelación en el conocimiento de los recursos que se interponían contra jueces inferiores que eran los alcaldes ordinarios y los corregidores o alcaldes mayores».¹⁶⁶ Además, eran órganos consultivos del virrey, a quien sustituían provisionalmente en el gobierno mientras el monarca designaba a su sucesor, ejercían funciones legislativas consistentes en revisar y aprobar las ordenanzas que se dieran las poblaciones, y conocían de los denominados recursos de fuerza, antecedentes hispánicos del actual juicio de amparo, que se entablaban contra tribunales eclesiásticos y civiles que se extralimitaban en su competencia y afectaban a las personas en sus bienes y su libertad.¹⁶⁷ La competencia territorial de la Audiencia de México correspondía con los actuales estados de Colima, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Coahuila, Tejas, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Hidalgo, Querétaro, Puebla, México, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y la Ciudad de México. El estado de Jalisco conformaba el territorio de la Audiencia de Guadalajara (a partir

¹⁶⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 65.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 64.

¹⁶⁷ *Idem*.

de 1779 se le anexaron las provincias de Coahuila y Tejas); el actual estado de Chiapas (Soconusco) correspondía a la Audiencia de Guatemala.¹⁶⁸

Hace falta algo más que una revisión somera para conocer a fondo las particularidades del derecho indiano y las características finas del régimen colonial que prevaleció en nuestra ubicación geográfica hasta los albores del siglo XIX; sin embargo, no es objeto de este trabajo estudiar al detalle las instituciones novohispanas que imperaron en el territorio que hoy compone la república mexicana: basta concluir que ese derecho y ese régimen, no puede considerarse - al menos política y jurídicamente-, como un antecedente formativo que nos permita comprender la conformación y los fines del Estado actual. Debe entenderse que se trataba, a final de cuentas, de la norma y la teleología del Estado español de aquella época. Menos aún puede considerarse un antecedente del tipo de Estado mexicano, cuando la historia acusa un movimiento independentista que justamente se gestó para desprenderse del conquistador. «La Nueva España era una colonia perteneciente al imperio y dominio del Estado monárquico absolutista español en que el rey concentraba en su persona las tres funciones estatales supremas, considerándosele como titular de la soberanía».¹⁶⁹ Todas las autoridades estaban sujetas a la voluntad del monarca, y aunque en los primeros tiempos de la colonia se implantaron regímenes locales similares al municipio y se le reconoció una limitada autonomía a las poblaciones indígenas, lo cierto es que el poder absoluto de la Corona eliminó paulatinamente los subsistemas democráticos, sustituyéndolos con instituciones totalmente discrecionales, lo que mantuvo un descontento social permanente que, conjugado con la crisis del imperio español en Europa, tuvo el desenlace independentista que todos conocemos.

¹⁶⁸ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 79.

¹⁶⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 69.

2.2. DURANTE EL CONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO

2.2.1. La Constitución de Cádiz

Si bien es cierto que las ideas ilustradas llegadas a América -durante la transición ocurrida entre el final del siglo XVIII y principios del XIX- sembraron la semilla de insurrección que invariablemente detonaría los movimientos independentistas ocurridos en los territorios conquistados del nuevo mundo -particularmente la Nueva España-, también es importante destacar que el testimonio legado por la historia oficial indica que el evento detonante de los movimientos preindependentistas fue la invasión de Francia a España, con las consecuentes abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII, así como la proclamación de José Bonaparte, “Pepe Botella”, para ocupar el trono vacante.¹⁷⁰ Esta imposición –rechazada con vehemencia por peninsulares y novohispanos- provocó la exaltación en los territorios occidentales del Atlántico por abrir el debate y hacer efectivo el derecho de asumir –en esta nueva etapa de la historia mundial- el poder del pueblo para gobernarse por sí, en ejercicio de su soberanía popular, cuya titularidad le correspondía luego de la usurpación del poder de la que acusaban a Bonaparte.

Los reinos en la España peninsular comenzaron a organizarse para deliberar un proyecto de gobierno alternativo –ante el desconocimiento general de José Napoleón I como rey- del que Nueva España quiso formar parte; así, el 9 de agosto de 1808, el virrey José de Iturrigaray convocó a una Junta General del Reino en la Ciudad de México para tratar los graves asuntos que estaban sucediendo, de la que participaron diversas autoridades políticas y eclesiásticas, como el síndico de la capital, el criollo Francisco Primo de Verdad y Ramos, protomártir de la independencia de México, que en esa junta y las subsecuentes propugnó tenazmente por la defensa de la soberanía popular y la instauración de un gobierno provisional designado por el pueblo, ante el recelo de los españoles peninsulares, que pretendían conservar la monarquía como régimen y que se levantaron en armas el 15 de septiembre del mismo año –en el motín conocido como de los parianeros- para destronar a Iturrigaray –adepto a las propuestas revolucionarias- y encarcelar

¹⁷⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 94.

a los líderes criollos, entre los que figuraban el licenciado Primo de Verdad, cuya muerte se suscitó en días posteriores, bajo circunstancias sospechosamente misteriosas.¹⁷¹

Sin embargo, la tendencia política de igualdad no se disipó; al contrario, cobró fuerza. En 1810, la Junta Central Suprema en la península ibérica, apenas designado el arzobispo Lizama y Beaumont como virrey sucesor de Nueva España y a meses del inicio de la guerra de independencia mexicana, expidió la convocatoria para un Congreso Constituyente (bajo la denominación de Cortes Generales) que incluirían una representación con diputados electos tanto en la península como en las Indias, en igualdad de condiciones: se gestaba un innovador proyecto de Constitución que acogería los ideales de la Ilustración y la revolución francesa, cimbrando al reino hasta los cimientos. Prueba de ello, son los decretos expedidos por las Cortes –previa promulgación de la Constitución de Cádiz- que ordenaban la igualdad política entre criollos y peninsulares, así como la libertad de imprenta en sus dominios europeos y de ultramar, la abolición de la tortura, los azotes y otras prácticas aflictivas, la extinción de algunos estancos, la prohibición de la pena de muerte por horca y la habilitación de las personas africanas para ser admitidas en las universidades, seminarios y demás centros educativos de los territorios.¹⁷²

La Convocatoria a las Cortes fue publicada en Nueva España el 10 de mayo de 1810; a ella concurrieron jóvenes abogados y eclesiásticos del territorio, entre los que destaca el insigne clérigo y político, conocido como padre del federalismo, José Miguel Ramos Arizpe. El 19 de marzo de 1812 fue promulgada en Cádiz, por las Cortes Generales y Extraordinarias, la *Constitución Política de la Monarquía Española*; trasciende el sobrenombre otorgado, La Pepa, por haber coincidido la fecha de su promulgación con el día de las festividades de San José. Igualmente, cabe mencionar que, en honor a la misma, se le denominó oficialmente Plaza de la

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 96 a 98.

¹⁷² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 71.

Constitución (antes Plaza de Armas de México) al conocido popularmente como Zócalo de la Ciudad de México.¹⁷³

Soberanía nacional, división de poderes y federalismo, fueron los tres principios ventrales de la Constitución de Cádiz, cuya existencia estuvo condenada a ser laxa y efímera desde un principio, dada la caótica circunstancia geopolítica en la que fue gestada. En su proemio, no obstante, dejó manifiesto su carácter eclesiástico, ausente de toda laicidad y secularidad, conforme a los cánones de la época: «En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de toda la sociedad». En su artículo tercero, las Cortes gaditanas establecieron el principio de la soberanía de los nacionales y de su derecho inalienable para legislar en su provecho; por otra parte, los numerales 15 a 17 definieron el régimen de gobierno mediante la tesis ilustrada de la división de poderes: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey [...] La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey [...] La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley».¹⁷⁴ Se trataba de un esbozo o prototipo de Estado liberal monárquico que significó una importante referencia en la historia del mundo, pero que adoleció fuertemente en la *praxis* por su novel y endeble diseño, así como por su turbia e inestable circunstancia política.

No obstante, el 30 de septiembre del mismo año de su promulgación (1812) fue jurada solemnemente en Nueva España por el entonces virrey Venegas; su aplicación no fue sencilla al principio, complicándose aún más, por el regreso de Fernando VII al trono español. Sin embargo, su vigencia novohispana –aunque interrumpida- se prolongó hasta 1821, año en que la entrada del ejército Trigarante a la Ciudad de México, formalizó la independencia del país. Su legado, además de conformar el acervo jurídico y político de México, contribuyó al desarrollo del constitucionalismo en Europa y el resto de América Latina, porque significó un

¹⁷³ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 99.

¹⁷⁴ Constitución de Cádiz, 1812.

Consultable en «http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf»

parteaguas en los procesos independentistas y de creación de los nuevos Estados dominados hasta entonces por España.

2.2.2. Apatzingán, 1814

La guerra por la independencia de la nación mexicana inició, formalmente, en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores (entonces intendencia de Guanajuato), con las arengas del cura don Miguel Hidalgo y Costilla. Su papel al frente de la insurrección duró poco menos de un año; en su lugar, al frente de una facción del movimiento insurgente, quedó Ignacio López Rayón, quien -apoyado por el cura de Carácuaro, don José María Morelos y Pavón-, elaboró un proyecto de *Elementos Constitucionales*, que no prosperaron mucho más allá del borrador.¹⁷⁵ Fue hasta la convocatoria al Congreso de Chilpancingo, en los preceptos que componen el documento intitulado *Sentimientos de la Nación*, de Morelos, que se incluyó la primera mención formal de la soberanía en el régimen legal de nuestro país, declarando que ésta residía originariamente en el pueblo, congraciando así el concepto de soberanía popular, de acuerdo a las tendencias independentistas de la época.

Esta declaración de principios redactada por “el Siervo de la Nación”, fungió como proemio inaugural en la primera sesión de trabajos del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813 (que había sido convocado por Morelos en junio del mismo año), y brindó los lineamientos básicos que a la postre servirían para redactar la Constitución de la nación emergente.¹⁷⁶ En ella, luego de consagrar en el artículo primero a la religión católica apostólica romana como la única permitida para profesarse en el Estado, se abundó en los 11 artículos siguientes la justificación de la soberanía, su preminencia política derivada de su origen popular, se destacaba su carácter imprescriptible, inenajenable e indivisible y se rechazaba –en ejercicio de la misma- cualquier forma de gobierno extranjero.

En el *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, se reconocen dos partes enunciadas en el contenido de 242 artículos: la primera,

¹⁷⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 102.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 105.

correspondiente a una declaratoria de principios constitucionales y una segunda consagrada a la conformación de la forma de gobierno. De la primera parte, más allá de la soberanía popular y el reconocimiento oficial como Estado eclesiástico, es rescatable mencionar también los conceptos de ciudadanía, paridad ante la ley y respeto a las libertades individuales. El artículo 13 de la Constitución de Apatzingán enunciaba lo siguiente: «Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella». Asimismo, su artículo 24 consagraba que «la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas». Hay un reconocimiento expreso a la presunción de inocencia y a garantizar la propiedad privada (artículo 30: todo ciudadano se reputa inocente mientras no se declare culpado; artículos 32 y 34: la casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable [...] todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio),¹⁷⁷ la libertad de imprenta, el derecho a la educación, así como la libertad de ejercer cualquier profesión u oficio legítimos, también formaron parte de la cartera de garantías incluidas en el apartado ideológico de la Constitución que empezaba a formarse en la ahora capital del actual estado de Guerrero.

No obstante, la presión de las fuerzas realistas -ilegítimas en el proyecto de Constitución que se gestaba, pero existentes y verídicas en las cercanías de la ciudad de Chilpancingo- obligaron a los diputados y a los miembros de la Junta provisional de Gobierno a mudarse a Tlacotepec, de ahí a Uruapan, Huetamo, Tiripetío y finalmente Apatzingán, donde fue promulgada como la primer Constitución propiamente mexicana el 22 de octubre de 1814.¹⁷⁸

Estableció una forma de gobierno republicana, con un Supremo Congreso – representativo de la soberanía popular-, un Supremo Gobierno para la parte ejecutiva –compuesto por un triunvirato rotatorio en la Presidencia-, así como un Supremo Tribunal de Justicia para la función jurisdiccional. El artículo 24 esbozó los

¹⁷⁷ Constitución de Apatzingán, 1814.

Consultable en «http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf»

¹⁷⁸ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p.107.

finés del naciente país: «La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas». Adicionalmente, el artículo 6° develó el garantismo social que había influenciado notablemente el espíritu de la Constitución, pues reconocía el derecho de sufragio a todos los ciudadanos, nacidos en el país y aún a los naturalizados, con el que su voluntad podía reflejarse, debidamente y en su proporción, en la elección de diputados al Supremo Congreso que –como ya se ha explicado- sería el órgano representativo de la soberanía del pueblo.

No obstante, el Constituyente de Apatzingán reservó el derecho de las decisiones políticas fundamentales –desarrolladas en apartados anteriores- al arbitrio y la incertidumbre, en un tiempo de guerra permanente y constantes vaivenes políticos, al omitir un procedimiento de reforma especial o el enunciamiento de una cláusula de intangibilidad que versara sobre lo dicho. Al efecto, el artículo 4° mandataba un ideal casi romántico: «Como el gobierno no se instituye por honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera».

Sería objetable criticar la falta de especialización en el procedimiento de creación de la Constitución de Apatzingán, simplemente al considerar que su concepción se desarrolló en el fragor de las batallas de la guerra de independencia, justo cuando el bando insurgente se encontraba mermado y a la baja. Sin embargo, resulta considerable el manejo que de las decisiones políticas fundamentales se realiza, pues en su texto son notorias las influencias europeas de Rousseau, Montesquieu, Locke, Vittoria e incluso Beccaria, entre otros, en lo correspondiente al desarrollo de las ideas de soberanía, libertades del individuo, igualdad, justicia, división de poderes, independencia nacional y pena proporcional a los delitos.¹⁷⁹

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 108.

Desafortunadamente, la Constitución de Apatzingán no tuvo un período real de vigencia: para cuando la misma fue promulgada, las fuerzas insurrectas contaban con pocos y cada vez menos territorios en su poder, tanto que las recientes autoridades insurgentes (Congreso, Gobierno y Supremo Tribunal), tuvieron que huir de Apatzingán por el asedio de las fuerzas realistas. El 5 de noviembre de 1815 fue aprehendido Morelos en Temalaca, actual estado de Puebla de los Ángeles, lo que terminó por quebrantar la fuerza política del movimiento. El 15 de diciembre siguiente fue disuelto a la fuerza el Congreso de Anáhuac y con ello, su Constitución y el provisional gobierno perdieron su vigencia; una semana después, el Generalísimo Morelos, en el actual municipio de Ecatepec, Estado de México, era fusilado.

2.2.3. Constitución de 1824

Luego de la muerte de Morelos, la lucha independentista siguió su curso gracias al impulso del general español Francisco Javier Mina y el clérigo Fray Servando Teresa de Mier; no obstante, la falta de un liderazgo entre los insurgentes provocó que el movimiento se fragmentara provincialmente, al punto de concentrar sus esfuerzos más importantes en la Intendencia de Oaxaca, que en su selva albergaba al grupo de insurrectos arengados por Vicente Guerrero, quienes habían resistido los embates del ejército realista y rechazado el indulto propuesto, a cambio de su capitulación. Así, en 1820, el virrey Juan Ruiz de Apodaca designó al comandante Agustín de Iturbide para terminar de una vez con las huestes de Guerrero en la Sierra Madre del Sur. Tras pactar la integración de un regimiento integrado con soldados de su confianza, consciente de la difícil empresa, y en la inteligencia de los movimientos liberalistas gestados en la España peninsular, Iturbide consideró prudente convenir con el jefe insurgente, en lugar de confrontarlo, para sellar una alianza entre sus hombres en el conocido episodio del “Abrazo de Acatempan”, tras el cual, Iturbide se dio a la tarea convencer a los jefes realistas de unirse al nuevo movimiento, que finalmente culminó con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821, en la consumación de la independencia nacional, al ratificar lo previamente acordado en el Plan de Iguala y

los Tratados de Córdoba, signados por el último virrey de Nueva España, don Juan de O'Donojú.¹⁸⁰

Los puntos contenidos en el Plan de Iguala proclamaban la independencia de la Nueva España y la convocatoria a diputados constituyentes, pero establecían un gobierno monárquico que sería ofrecido a Fernando VII, muy a pesar de las corrientes republicanas. Aquello fue aprovechado por Iturbide, quien utilizó la presión social y su influencia política para instaurar el primer Imperio mexicano y ser proclamado emperador del mismo. Empero, su usurpación manifiesta del poder provocó el descontento del Congreso -al que disolvió-, y el levantamiento en armas del general Antonio López de Santa Anna, y de viejos insurgentes como Nicolás Bravo y Vicente Guerrero. La abdicación de Iturbide fue irremediable y le siguió la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, desligado de los límites monárquicos establecidos por el Plan de Iguala, que en menos de un año expidió en solemne sesión del 4 de octubre de 1824, la *Constitución Federal de los Estados-unidos mexicanos (sic)*, primera en honrar el republicanismo y el pacto federal, en evidente rechazo a lo establecido por la Constitución de Cádiz, prácticamente ineficaz en los territorios novohispanos.

Compuesta por 171 artículos, esta novel Ley fundamental asentó en su artículo cuarto, las bases del federalismo mexicano que subsiste hasta nuestros días; además, en su contenido incluyó los apartados necesarios para considerar la composición de los tres poderes de la Unión y lo correspondiente al gobierno de los estados integrantes de la federación: «se estableció que la nueva nación mexicana adoptaría para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal, estableciéndose las partes que compondrían tal federación. Igualmente se crearon las bases de organización de las entidades federativas, estipulándose que cada estado organizaría su gobierno sin contravenir a la Constitución y que contaría con tres poderes de carácter local, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial».¹⁸¹ En su artículo primero se reivindicó la lucha de los próceres independentistas: «La nación

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 131.

¹⁸¹ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 425.

mexicana es para siempre libre é independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia». No obstante, conservó su carácter de Estado eclesiástico, al grado mismo y con párrafos muy similares a los redactados en la Constitución de Cádiz: «La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sábias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra»¹⁸². En lo concerniente a su régimen interno, fue contemplada la integración de un Legislativo bicameral, cuyo Senado era electo mediante el voto absoluto de las legislaturas en cada una de las entidades federativas, como un genuino control político y representativo de los territorios autónomos. Para el Supremo Poder Ejecutivo del naciente Estado se contempló la figura del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como la del vicepresidente, el cual contaba con legitimidad constitucional para realizar las funciones del primero en caso de ausencia o imposibilidad para desempeñar el cargo. La Corte Suprema de Justicia, compuesta por once ministros con permanencia vitalicia en el cargo, así como los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, conformaron el poder Judicial de un gobierno muy apegado al esquema presidencialista del vecino Estado norteamericano.

Es claro que la Constitución de 1824 fungió como un pilar en la historia de México, en la construcción de la república representativa federal que existe en la actualidad, pues su legado trasciende en tal magnitud, que muchas de sus declaraciones permanecen incólumes en la Ley fundamental vigente. Sin embargo, la incierta profesionalización de la ciencia constitucional y la urgencia por definir las aspiraciones de una nación constantemente atribulada por la guerra, fueron condiciones que obligaron a los constituyentes de la época a elaborar una ley a tientas, guiados solamente por la novel doctrina europea y los textos constitucionales apenas instaurados en otras pocas naciones.¹⁸³ Ello evidenció una

¹⁸² Constitución de 1824.

Consultable en «http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf»

¹⁸³ En palabras del diputado constituyente Lorenzo de Zavala, el manual de los diputados en la elaboración de la Carta Magna de 1824, era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y modelo a los nuevos legisladores (Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 138).

cuestión importantísima, que reviste un interés genuino para la Constitución actual: los Estados nacionales son irrepetibles y por tanto, sus leyes supremas no son intercambiables. Un ejemplo inocuo, pero significativo, es la denominación oficial de nuestro país, Estados Unidos Mexicanos, que proviene desde aquellos tiempos, y que corresponde más a la integración de las trece colonias de América del Norte en un solo Estado federado, que a la república unificada que ya existía como tal en el territorio novohispano.

Finalmente, es necesario mencionar el establecimiento de ciertas cláusulas inamovibles que el Constituyente de 1824 decidió plasmar en el artículo final: «Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los supremos poderes de la federación y de los Estados». Asimismo, a manera de protección velada, establecía restricciones temporales y requisitos legales indispensables de colmar, para la reforma del texto constitucional: «para reformar ó adicionar esta constitución ó la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, á excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente (*sic*)»; no obstante, su vigencia fue poco mayor a una década, y aunque fue reestablecida en el año de 1846, la dictadura de Antonio López de Santa Anna terminó de una vez por todas con el *imperium* de la que se considera la primer Constitución Política del México independiente.

2.2.4. Las Siete Leyes, 1836

El gobierno intermitente de “su Alteza Serenísima”, mote del general veracruzano Antonio López de Santa Anna, enmarcó en gran medida la lucha entre liberales y conservadores, que venía gestándose desde la proclamación de la independencia nacional y que perduró hasta que la Constitución de 1857 fue promulgada, con el triunfo del federalismo como forma de gobierno. No obstante, en el curso de la confrontación, fueron impuestas esporádicamente las decisiones políticas de ambos bandos, según llevaran la delantera. En 1835 entró en funciones el nuevo Congreso

General, dominado en su mayoría por legisladores con ideario centralista, el cual dispuso mediante el decreto de 2 de mayo de 1835 que, por voluntad de la nación, se dotaba a sí mismo de todas las facultades necesarias para realizar ciertas alteraciones a la Constitución de 1824, sin ceñirse a los límites que la misma prescribía; en septiembre, se decretó expresamente que las facultades “extraconstitucionales” eran tan amplias como para cambiar la forma de gobierno establecida, tras lo cual se resolvió suspender la vigencia de la Constitución de 1824 y comenzaron a elaborarse nuevas leyes constitucionales para redefinir al Estado mexicano.¹⁸⁴

Las *Bases para la Nueva Constitución*, de 23 de octubre de 1835, ordenaron la adopción del régimen centralista como forma de gobierno. Enseguida fue promulgada la Primera de las Siete Leyes Constitucionales expedidas, la cual estableció especificaciones respecto de la nacionalidad mexicana y de los extranjeros, de los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los requisitos necesarios para ser considerado ciudadano (leer y tener ingresos anuales mínimos de 100 pesos), además de establecer la garantía de la propiedad privada y diversas libertades individuales (libertad de tránsito, libertad de imprenta, certeza jurídica mediante la irretroactividad de la ley). Así, podía entreverse el carácter burgués, censitario, casi oligárquico, del Estado que pretendía alcanzar el nuevo Constituyente.

La Segunda de las Leyes instauró la extrañísima figura del Supremo Poder Conservador que, en ausencia de reales instrumentos de control constitucional y como cuarto integrante de la conocida división de poderes, estaba facultado para anular los actos de los otros tres que, por su naturaleza, transgredieran lo establecido en las Leyes Constitucionales. Evidentemente, la creación de dicho poder también respondía al interés de los conservadores por contener y disuadir cualquier intento reformista ajeno al régimen. Su integración, según lo establecido en su artículo primero, estaba prevista para cinco miembros que se renovarían escalonadamente cada dos años; además, la ocupación de estos cargos estaba

¹⁸⁴ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 157.

supeditada a una renta anual mínima de tres mil pesos y el requisito ineludible de haber desempeñado anteriormente el cargo de presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Entre las atribuciones expresas de este Supremo Poder Conservador, además de la aludida facultad de declarar lisa y llanamente la nulidad de los actos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es destacable mencionar también su prerrogativa para declarar la incapacidad física o moral del presidente, su potestad para renovar los nombramientos de todos los ministros de Estado, así como su facultad para suspender el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia y hasta para interrumpir indefinidamente las sesiones del Congreso General y restablecer su integración valiéndose de los legisladores suplentes. Quizás su prerrogativa más extraordinaria fue la prevista en la fracción octava de su artículo décimo segundo, la cual preveía que este Supremo Poder podía declarar por sí y solo por sí, cuál era la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que fuera conveniente conocerla. Así, aunque para la actuación de este Supremo Poder Conservador era necesaria la solicitud de alguno de los otros tres poderes (es decir, no podía actuar oficiosamente, sino a instancia de parte), lo cierto es que su controvertida concepción nubló aún más el debate en torno al constitucionalismo naciente.

La Tercera de estas Leyes Centralistas, reguló la integración y funcionamiento del Poder Legislativo bicameral: «El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras»; para aspirar a una diputación o senaduría, era requisito ineludible -como en todo Estado censitario- un ingreso anual mínimo fijo. La Cuarta Ley reguló todo lo correspondiente al Poder Ejecutivo Central, cuya designación de presidente (hasta por ocho años y con posibilidad de reelección) y vicepresidente, era por elección de los miembros de la Cámara de Diputados y no mediante voto popular universal. La Quinta, definía la integración del Poder Judicial, desde la Suprema Corte de Justicia (artículo 2.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal), hasta los juzgados de primera instancia (artículo 25.- En las cabeceras de Distrito de cada Departamento se establecerán jueces subalternos, con sus

juzgados correspondientes, para el despacho de las causas civiles y criminales en su primera instancia).¹⁸⁵

La Sexta Ley instauró la división interna de la República: «se estableció una República central, que se dividiría en departamentos, éstos en distritos y éstos a su vez en partidos».¹⁸⁶ Sustancialmente, se suprimía la denominación de los estados federados por departamentos, cuyos gobernadores serían designados directamente por el presidente de la República. Finalmente, la Séptima de las Leyes prohibía las reformas constitucionales hasta por seis años, a partir de su entrada en vigor, e incluso, mandataba que no debía volverse al Estado federado apenas abolido. Sin embargo, es lógico comprender que el poder legal que pudiesen revestir las Siete Leyes, con todas sus reformas y prohibiciones, no podían frenar la verdadera constitución del Estado mexicano: estaba en guerra, y los pronunciamientos en su contra, así como levantamientos armados, no se hicieron esperar. «La gran inestabilidad política [...] llegó al grado de producir diecinueve gobiernos diferentes en un periodo de once años. Con base en esta situación se llegó a pensar en el establecimiento de una monarquía con un príncipe extranjero y terminar así con las guerras intestinas».¹⁸⁷ El cuartelazo del Plan de Tacubaya, signado el 28 de septiembre de 1841, entre otros, por el mismísimo Santa Anna, significó el final de la vigencia de las Siete Leyes de 1836. Quedaba de manifiesto, una vez más, que las fuerzas reales, vivas, son las que realmente determinan el cúmulo de decisiones políticas fundamentales que imperarán en un Estado y cuya prevalencia dependerá de su vigor, del poder efectivo de sus detentadores sobre todo y sobre todos.

2.2.5. Bases Orgánicas de 1843

El Plan de Tacubaya nunca se decantó abiertamente por el lado conservador, ni mucho menos por el bando liberal. Por el contrario, el centralismo en el que desembocaría, se mantuvo encubierto en los proyectos del nuevo Constituyente convocado por Santa Anna. En Puebla, fuerzas liberales lideradas por el general

¹⁸⁵ Constitución de 1836.

Consultable en «https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf»

¹⁸⁶ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 425.

¹⁸⁷ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 161.

Gabriel Valencia y Nicolás Bravo, desconocieron al Congreso convocado y nombraron una Junta de Notables que redactaron una Constitución para toda la república y cuya promulgación ocurrió el 12 de junio de 1843, bajo el nombre de *Bases de Organización Política de la República Mexicana*. Así, «se instituyó como forma de gobierno una República representativa y popular, mas no federal y se mantuvo como forma de administración el de los departamentos, divididos en distritos y estos, en partidos y municipalidades»;¹⁸⁸ en su artículo quinto, en pleno uso y disfrute de su proclamada independencia, libertad y soberanía, se consignó que la nación mexicana dividiría el poder político para su ejercicio, en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; además se eliminó la figura del Supremo Poder Conservador (aunque en el Título VIII se contempló la figura del Poder Electoral, que no era otra cosa que un sistema de sufragio indirecto, característico de los Estados liberales burgueses) y se condicionó el derecho a la ciudadanía a una renta anual determinada, tal como se había plasmado en las Siete Leyes,¹⁸⁹ estableciéndose un umbral aún más elevado para tener derecho a contender por cargos públicos (mil doscientos pesos de la época). Hubo también un notable esfuerzo por reconocer derechos humanos y libertades cívicas: el artículo nueve de estas Bases Orgánicas contempló la prohibición de la esclavitud, las libertades de expresión y de imprenta, la prohibición de la censura, el derecho a la privacidad de la vida personal, el derecho a la propiedad privada y las garantías para su protección, seguridad jurídica en materia fiscal o tributaria, así como garantías de debido proceso y certeza jurídica. No obstante, aunque fue prohibida la confiscación de bienes, prevaleció la pena de muerte como remedio de justicia penal para delitos. Además, se trataba de un Estado obcecadamente elitista, ya que se reconocen en su texto constitucional vestigios de un régimen censitario, que iba más allá del aludido umbral económico establecido para gozar de plenos derechos civiles (por ejemplo, el artículo 21 contemplaba que desempeñarse como sirviente doméstico era motivo de suspensión de los derechos de ciudadano). En la materia que ocupa

¹⁸⁸ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 425.

¹⁸⁹ Artículo 18.- Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido diez ocho años (*sic*), siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto.

concretamente a este estudio, la Junta de Notables consideró prudente un tratamiento sutil de las reformas constitucionales, según lo previsto en el artículo 202: «En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones ó reformas á estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni ménos de dos tercios de votos en las dos cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 87 (*sic*)»¹⁹⁰ (derecho del titular del poder Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos aprobados por las Cámaras). Además, aunque subsistieron los fueros del ejército y el clero, la realidad es que la secularización del Estado, todavía en ciernes, se agudizó en esta etapa, con las restricciones políticas impuestas a los ministros de culto (por disposición expresa del artículo 22, se perdían los derechos de ciudadano, entre otros motivos, por pertenecer al estado religioso; de igual forma, el artículo 84 exigía, como uno de los dos únicos requisitos para ser presidente de la República, la condición de que el aspirante perteneciera al estado secular), que se siguió con la confiscación de algunas propiedades de la iglesia católica, aun cuando el artículo sexto de las Bases Orgánicas consideraba que la nación mexicana profesaba y protegía a la «religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquiera otra». Estas y otras medidas arbitrarias y excesivas, calificadas por Soberanes Fernández como “despotismo constitucional”,¹⁹¹ contribuyeron a recrudecer los brotes de violencia y levantamientos contra el gobierno. Santa Anna fue exiliado por José Joaquín de Herrera, quien a su vez fue derrocado por Mariano Paredes y éste último, por Mariano Salas, quien restituyó a Santa Anna en el poder con el objeto de impulsar la creación de una nueva Constitución de corte federalista, para lo cual se convocó a un Congreso Constituyente, se restableció temporalmente la vigencia de la Carta Magna de 1824 y se elaboró la conocida *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, que en sus treinta artículos suprimió de una vez la figura de la

¹⁹⁰ Bases de organización política de la República Mexicana, 1843.

Consultable en «http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf»

¹⁹¹ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 165.

vicepresidencia, reconoció la adopción del sistema federal como régimen de gobierno e instauró sistemas de control de la constitucionalidad.

2.2.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

En plena intervención militar estadounidense, orquestada por el gobierno norteamericano tras la secesión de Texas, Santa Anna regresó de su exilio a México y fue reinstalado en la presidencia, bajo notables influencias federalistas que el veracruzano apoyó esta vez sin miramientos. En agosto de 1846 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que tuvo a bien restablecer la vigencia de la Constitución federalista del 24, mediante un acta constitutiva que rescató el espíritu republicano de principios de siglo y refrendó la voluntad de hacer valer el pacto federal que había sido interrumpido por las Bases Orgánicas. «Aquel pacto de alianza [...] única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; ese mismo principio constitutivo de la unión federal, si ha podido ser contrariado por una fuerza superior, no ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución», enuncia el acta constitutiva en sus primeros renglones y continúa: «los estados que componen la unión mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución [...] dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados-Unidos Mexicanos».¹⁹²

No obstante lo prometedor de su avance, el diputado Mariano Otero emitió un voto particular en el debate, por el cual propuso como adicional un acta de reformas cuyo objetivo era ajustar el contenido de la repuesta Constitución de los años veinte, con la realidad que imperaba a finales de la década de los cuarenta. Luego de las habituales discusiones parlamentarias, en mayo de 1847 fue jurada el *Acta constitutiva y de reformas* definitiva que tuvo como primer gran aportación, el reforzamiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, así como de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de todos los habitantes de la

¹⁹² Acta constitutiva y de reformas, 1847.

Consultable en «https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf»

república. En su artículo 6° reafirmó el ánimo federalista, con la inclusión del recién conformado estado de Guerrero, y en los subsecuentes numerales estableció claramente la integración de un Congreso bicameral, con marcado acento federado. El artículo 27, por su parte, consignó interesantes condiciones a la forma de ser del Estado mexicano de la época: «las leyes de que hablan los artículos 4 (derechos del ciudadano), 5 (garantías individuales) y 18 (elecciones directas e indirectas) de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen»; es decir, definió un rango de las decisiones políticas fundamentales del momento, blindando su reforma -además- con un procedimiento de revisión exigido. Aún más, en su numeral 29 estableció cláusulas pétreas de la República mexicana decimonónica: «en ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los Estados».

Sin embargo, aun cuando el incipiente constitucionalismo mexicano comenzaba a despuntar con pequeños visos de adecuada técnica, la aplicación del Acta constitutiva y de reformas enfrentó dificultades en su aplicación, por los convulsos acontecimientos que se daban al interior del país. En agosto del 47, mismo año de su promulgación, el ejército estadounidense tomó la Ciudad de México, en la intervención militar motivada por las políticas expansionistas de aquel país; en 1848 el Congreso mexicano ratificó el *Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América* (Tratado de Guadalupe-Hidalgo), para poner fin al conflicto armado y por el cual México cedía más de la mitad de su territorio, a cambio de quince millones de pesos. Devastado por la guerra y desunido por la ambición de sus líderes, el país continuó con enfrentamientos internos y gobiernos breves e inestables, que derrocaron y restituyeron por enésima vez a Santa Anna como presidente, quien aprovechó esta última etapa de su poder y el vacío constitucional que imperaba, para emitir decretos

con sesgo centralista y adoptar comportamientos propios de un dictador, como el cobro de contribuciones exageradas e irrisorias, la prórroga indefinida de su estancia en el poder y la facultad de poder nombrar a un sucesor, así como el autonombramiento que se hizo como “Alteza Serenísima”.

Para entonces, el descontento ya era general y encontró cauce en la revolución liberal encabezada por el viejo insurgente Juan Álvarez y los jefes militares Florencio Villarreal e Ignacio Comonfort, reunidos en la población de Ayutla, Guerrero, cuyos pronunciamientos políticos se plasmaron en un Plan que tenía como objetivos centrales «desconocer a Santa Anna, reconstituir a la Nación como una República representativa y popular, y convocar a un Congreso constituyente para crear las bases de un nuevo gobierno con una nueva Constitución». ¹⁹³

2.2.7. Constitución de 1857

Es importante recordar que el decreto de promulgación de la Constitución federal vigente en México, fechado en 1917, sanciona una reforma a la Constitución de 1857 y no precisamente su abrogación; ello no vulnera en ningún caso la legitimidad o legalidad de nuestra Carta Magna, pero si revela que –aún después del movimiento revolucionario que sacudió a México en 1910-, mucha de la sustancia que integró a la Constitución del 57 permaneció inherente por más de medio siglo, para finalmente plasmarse en la Ley fundamental que vio su primera luz hace poco más de cien años.

En ese sentido, el estudio particular de las decisiones políticas fundamentales contenidas en el texto constitucional de 1857 revela que, en lo correspondiente a los lineamientos básicos definitorios del tipo de Estado y régimen de gobierno, la redacción que rige actualmente es prácticamente igual a la original, que se estableció a mediados del siglo decimonono: la soberanía nacional reside en el pueblo y se instituye como gobierno por medio de tres poderes de una república federal. Al respecto, Biebrich Torres y Spíndola Yáñez anotan:

¹⁹³ Museo de las Constituciones, Línea del tiempo, Revolución liberal de Ayutla. Consultado el 28 de abril de 2022 en «<https://museodelasconstituciones.unam.mx/linea-del-tiempo-2/>»

«Fue hasta 1857, bajo la corriente liberal, que se expidió una nueva Constitución Federal, en la que se dispuso que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios constitucionales. Se crearon también las restricciones a que estarían sujetas las entidades federativas».¹⁹⁴

Lo anterior, si bien puede interpretarse como una herencia constitucional anacrónica que refleja un amplio desfase con la realidad política actual, también puede advertirse como una demostración -quizás la más palpable- de la estabilidad y fortaleza de la que goza, ha gozado y promete gozar el Estado mexicano, desde que vio superado su periodo de Reforma.

Los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución del 57¹⁹⁵ establecieron la república y el federalismo, en un sentido totalmente contrario a lo que en la práctica política se venía ejerciendo: se dio por concluida la tradición centralista y se establecieron las bases de un federalismo mejor definido, con la inserción de las entidades federativas como unidades de organización política de la nueva república. Entretanto, Santa Anna renunció a la presidencia del país tras el triunfo del Plan de Ayutla del general Juan Álvarez, con las adhesiones de Comonfort y el apoyo mayoritario de la población, tras las modificaciones realizadas en el puerto de Acapulco;¹⁹⁶ sin embargo, la simple renuncia a la presidencia por parte de Santa Anna no bastaba para establecer de manera concreta y permanente la república federal que los liberales pretendían, pues los antecedentes de su lucha contra los conservadores dejaban muy en claro que el poder continuaría en franca disputa, como a la postre se demostró con la intervención francesa y la instauración del Segundo Imperio, por lo que se dio especial impulso y preferencia a la construcción

¹⁹⁴ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 425.

¹⁹⁵ Constitución de 1857.

Consultable en «http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf»

¹⁹⁶ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 170 y 171.

de notables cuerpos legislativos que conformarían el antecedente de una nación que se concretaría del todo después de la guerra intestina.

Así, el gobierno temporal que entonces presidieron Álvarez, primero, y Comonfort, después, dio cabida a personajes relevantes para la historia nacional, entre otros, como Miguel Lerdo de Tejada y Benito Pablo Juárez García, expresidentes de México, distinguidos entonces por su afanosa actividad legislativa, ya que gestionaron las leyes que actualmente conocemos por sus apellidos y prepararon el camino al federalismo y la secularización del Estado, que finalmente se vieron consagrados el 5 de febrero de 1857, tras casi cuatro meses de arduos trabajos luego de la convocatoria al Congreso Constituyente, con la promulgación de una Carta Magna compuesta por 128 artículos que se distribuyeron en ocho títulos.¹⁹⁷ La primera parte de esta nueva e innovadora Constitución, del artículo 1° al 29, corresponde –casi como obviedad- con el mismo articulado de nuestra Constitución vigente: en estos numerales se consagran las libertades individuales, que a pesar de ser constreñidas por las circunstancias de la época, tuvieron alcances tan importantes como lo son, *mutatis mutandis*, la libertad de expresión o la garantía del debido proceso; mención aparte merece el juicio de amparo, invención del derecho mexicano que desde entonces se convirtió en una de las grandes aportaciones del sistema legal del país para todo el mundo, al establecerse en los artículos 101 y 102, en términos muy similares -al menos en los fines que pretende-, a los que se encuentran contemplados en la norma vigente.

El texto del 57 continuó muchas de las ideas aportadas por las Constituciones que le precedieron: estableció la división de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con la consigna de que no podían consignarse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Contempló un Congreso bicameral, renovable cada dos años, con fuero constitucional para los legisladores durante el ejercicio de su encargo, así como un presidente de la República con periodo de cuatro años, sujeto a reelección (en un principio, bajo el criterio de reelección no inmediata y tras la reforma de 1887, con

¹⁹⁷ *Ibidem*, pp. 172 y 173.

derecho a una reelección inmediata). De igual forma se diseñó el gobierno de las entidades federativas, con gubernaturas cuatrianuales y reelegibles, bajo el criterio republicano, representativo y popular, así como con la inclusión de la cláusula de entera fe y crédito, por la cual todas las partes integrantes de la federación estaban constreñidas a otorgar validez y reconocimiento de los actos, registros y procedimientos judiciales emitidos por cualquier otro de sus miembros, de acuerdo con la tendencia federalista.

Plasmadas las bases, el Constituyente del 57 estableció el procedimiento de reforma a la Ley fundamental en el artículo 127, que acorde a la lógica histórica, no dista mucho en su contenido de los preceptos soslayados por el 135 constitucional vigente: «La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas». Sin embargo, la reforma más importante a la Constitución de 1857, distó mucho de conseguirse por los medios establecidos en su texto; fue un conflicto armado, una guerra civil interna, la que redefinió al Estado, abrogó *de facto* la Constitución decimonónica y sentó las bases del México contemporáneo: la Revolución Mexicana de 1910.

2.2.8. La Constitución Política de 1917

Como lucha de fuerzas reales, la Revolución Mexicana confrontó los intereses de varios gremios; al concluir la misma, aquellos que alcanzaron a sobreponerse sobre las huestes de los demás, tuvieron voz y voto para conformar el Constituyente de 1917. Por eso la Constitución vigente se caracteriza por ser la primera de carácter socialdemócrata del mundo: líderes campesinos y obreros se alzaron con el triunfo, lo que les permitió consagrar sus intereses en el cuerpo de la nueva Ley fundamental, cuyo Congreso Constituyente inició sus trabajos el 21 de noviembre de 1916, por Decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano

Carranza, asamblea a la que solamente se le facultó «para discutir y promulgar el proyecto de reformas constitucionales (a la Constitución de 1857) que Carranza presentaría».¹⁹⁸

El 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro, se promulgó el texto final. Probablemente, la separación definitiva de la Iglesia católica con los asuntos de Estado (artículos 24 y 130), fue uno de los sellos más distintivos de su contenido, en comparación con lo prescrito por las Constituciones anteriores, y en particular, con la de 1857, cuyo texto reformaba. En el mismo, no obstante, se mantuvo la forma de gobierno federal, compuesta por estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, (artículo 40). Igualmente, se estableció que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, sería el municipio libre, (artículo 115), y se crearon las bases bajo las cuales se regiría éste, muchas de las cuales prevalecen actualmente.

Además, en la primera veintena de artículos, se elaboró un especial pronunciamiento de las garantías individuales como derechos universales de todas las personas; se estableció que la nación podía imponer límites a la propiedad privada en beneficio del interés público y que correspondía a la misma, el derecho a regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, en pos de garantizar una distribución equitativa de la riqueza (artículo 27). Todo ello, conjuntamente con el derecho a recibir la impartición de la educación primaria gratuita (artículo 3º), la prohibición de latifundios y la protección de la propiedad agrícola (artículo 27), así como la procuración de condiciones dignas a los trabajadores y el derecho a organizarse para defenderlas (artículo 123), fueron pilares que definieron en papel la teleología del Estado socialdemócrata que resultó de la revolución política consumada -al menos, para la gran mayoría de los estudiosos de la historia y el derecho- en 1917.

Mención aparte merece la triada de los artículos 39 a 41, y lo establecido por el numeral 135, del texto original de la Constitución vigente. Si bien los tres primeros subsisten prácticamente intocados desde su promulgación, hace más de cien años,

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 184.

lo cierto es que dicha inmutabilidad no ha sido por mero azar ni proviene de la casualidad. La soberanía, esa voluntad política que existe y se impone ante todo y sobre todos, encontró su nicho constitucional en el artículo 39: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo». Para Schmitt, el depositario de la misma era indeterminado, variable según el Estado del que se tratara; en México, entonces, era “el pueblo” el titular de dicha potestad y como primer acto de voluntad, en el artículo 40, “el pueblo” mismo consagró constituir su forma de gobierno como una república federada, compuesta de entidades territoriales, autónomas en su régimen interior,¹⁹⁹ pero unidas en torno a la federación pactada. Como segundo acto de voluntad, el Constituyente de 1917 -en ejercicio de la soberanía depositada por el pueblo-, esbozó en el artículo 41, la conformación del régimen de gobierno en poderes divididos y estratificados; con esto, ligó los razonamientos contenidos en los dos artículos anteriores, para establecer contundentemente que todo acto de autoridad, de poder público, de gobierno, dimanaría directamente de la voluntad del pueblo.

Es menester señalar en este punto, que los anteriores artículos cumplieron en ese entonces e incluso ahora, con una función que va más allá de una simple declaratoria de principios: los primeros definieron el tipo de Estado y los segundos, el régimen de gobierno que imperaría en la nación post-revolucionaria. Es decir, hubo un reconocimiento del Estado que existía y de los fines para los cuales se establecía, mas no una construcción estatal devengada por prescripción del texto constitucional; en cambio, los órganos de gobierno -como ocurre en todos los Estados del mundo-, sí fue un régimen derivado directamente de la letra de aquella Constitución original.

¹⁹⁹ Por cuestión metodológica del presente estudio, es preciso hacer hincapié en una evidente errata de la redacción del artículo 40 constitucional, que diversos autores han abordado en oportunidades anteriores: los estados, entidades federativas, que conforman la República Mexicana, por cuestión de lógica elemental, no pueden revestir un carácter “soberano”, igual que la federación a la que pertenecen; su libertad, esa supuesta “soberanía” para definir su régimen interior, es una “autonomía” que permite gobernar localmente, de manera particular e incluso diferente al de las otras entidades federativas, pero sin contravenir los preceptos de la Ley fundamental.

En tal virtud, la única asignatura pendiente de abordar es el procedimiento previsto en la Carta Magna de 1917 para reformar las decisiones políticas fundamentales, que el Constituyente plasmó en el artículo 135: «La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (*sic*)» Empero, el epílogo del artículo 39, es un antecedente claro que prepara el terreno para estas modificaciones constitucionales: «El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno». Lo anterior permite distinguir veladamente que, aun cuando la técnica legislativa de los diputados de 1917 pudiera haber sido incipiente y hasta rudimental, su conocimiento fue suficiente para destacar la diferencia que existe entre las normas constitucionales primarias (que contienen las decisiones políticas fundamentales, como lo es, la forma de gobierno) del resto de las prescripciones constitucionales. No obstante, el mayor reproche que puede objetársele a dicha Ley fundamental, deriva justamente del proceso de reforma constitucional previsto, que no distingue entre las normas constitucionales primarias y secundarias, y cuyo adolecimiento tan evidente ha trascendido por poco más de cien años, sin que ningún poder revisor se haya dado a la tarea de enmendarlo.

2.3. INFLUENCIAS IDEOLÓGICAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

2.3.1. La Convención de Filadelfia de 1787 y la Constitución Francesa de 1791

Aunque la declaratoria de independencia de las trece colonias de los Estados Unidos de Norteamérica ocurrió el 4 de julio de 1776, la firma y promulgación de su Constitución tuvo lugar once años después. La Convención de Filadelfia fue el escenario que enmarcó los debates de los delegados constituyentes, enviados como representantes de los estados integrantes de la Confederación, para crear un gobierno nuevo e independiente de la Corona Inglesa.

Si bien la tradición anglosajona del derecho dista mucho de emparentar con la línea iusfilosófica difundida a lo largo y ancho de los otrora territorios novohispanos, es evidente la enorme influencia que tuvo el texto aprobado en la Convención de Filadelfia, con la redacción del articulado de la Constitución de 1857 y consecuentemente, de la Carta Magna vigente en el México actual. Es más: la identidad existente entre ambos cuerpos constitucionales es comprobable por simple comparativa y solo refuerza la suposición histórica que ubica una traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América como guía para los trabajos del Constituyente mexicano del siglo XIX.

Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 6 de la Constitución estadounidense, establece:

*«This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding».*²⁰⁰

Por su parte, el encomiado artículo 133 de la Constitución Política de 1917, derivado del 126 de la Ley Suprema del 57, estableció la discutida supremacía constitucional, en términos casi idénticos:

«Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados».

²⁰⁰ «Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado».

Correspondencias similares se encuentran a lo largo de los siete artículos que componen el texto resultante de la Convención de Filadelfia, y de los ciento treinta y seis artículos de la Constitución Política de 1917: «Los Estados Unidos no concederán ningún título de nobleza [...]» y «En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza [...]»; «El Congreso tendrá facultad [...] Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos» y «El Congreso tiene facultad [...] Para dar bases sobre los cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación»; no obstante, todas estas similitudes entre ambas Constituciones, aunque refleja el desconocimiento del Constituyente mexicano en el desempeño de una disciplina aun en ciernes para la época, no significa un plagio total del texto constitucional estadounidense; por el contrario, la supresión de la figura de la vicepresidencia, la adopción del sistema electoral de voto directo y el rechazo a la figura de la reelección en cualquier cargo público (en honroso homenaje a uno de los motivos más importantes de la Revolución Mexicana), son insignes ejemplos que permiten concluir con certeza que la Constitución de 1917 dista de ser una simple copia al carbón de lo establecido por los Constituyentes de Filadelfia; más aún: la guía que significó para la redacción del texto mexicano, se ciñó particularmente al estilo de escritura y nada más. La teleología, los fines que motivaron la erección de México como el primer Estado social de derecho, se deben más a los principios revolucionarios del Siglo de las Luces, y a los productos normativos que legaron los Estados Generales y la Asamblea Nacional Constituyente de la Francia de finales del siglo XVIII.

En tal virtud, mención aparte merece la Constitución Francesa de 1791, producto de la revolución política más importante de la historia contemporánea, cuya promulgación estuvo precedida por otra importante manifestación política del mundo moderno: la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. La Constitución Mexicana de 1917 hizo un compendio interesante de estos dos cuerpos normativos: recopiló en su parte inicial, las garantías individuales de la libertad, propiedad, seguridad, etcétera, y en una segunda parte, plasmó las bases de integración de su estructura de gobierno.

Aunque la primer Constitución de Francia se refería a un régimen de monarquía constitucional, la influencia de los pensadores ilustrados que impulsaron el movimiento de la revolución gala, es notorio: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo», prescribe el artículo 39 de la Constitución Mexicana; el artículo tercero de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en su parte inicial, propugna que «El principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación»; por su parte, el numeral 11 de la Constitución Francesa, establecía que «La soberanía [...] pertenece a la Nación». Párrafos adelante, en su artículo 12, la misma aclararía que «La Nación, de quien emanan todos los poderes, no puede ejercerlos más que por delegación. – La Constitución Francesa es representativa [...]». En correspondencia, la Carta Magna de Querétaro, en su artículo 40, decretó que era «voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa»; asimismo, en su artículo 41, declaraba que «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión». De tal suerte que, el cúmulo de principios ilustrados de Rousseau y Montesquieu, entre otros, encontraron cabida en el texto final de la Constitución Mexicana vigente, principalmente, por la influencia que habían tenido en la redacción de la Ley fundamental de 1857 que, por su corte netamente liberalista, adoptó los principios de la propiedad privada y la soberanía nacional, por decir algunos, que continuaron presentes en la Constitución de 1917, pero que fueron ceñidos por las garantías sociales del trabajo y la educación, así como por la intervención estatal en todos los asuntos de la vida pública. Dicha combinación, novedosa para la época, proveyó al mundo de su primera Constitución socialdemócrata, que quizás por su carácter ecléctico, refugió los intereses de casi todas las clases sociales en México y encaminó al país hacia la modernidad del siglo XX.

2.3.2. La Revolución Mexicana de 1910

El triunfo del liberalismo juarista sobre los conservadores promonárquicos del México de la Reforma, proveyó de cierta estabilidad a una nación convulsionada de guerrillas desde 1810; la supervivencia, además, a las intervenciones militares de Francia y Estados Unidos, significaron una etapa de reconstrucción que se prolongó

durante décadas y que tomó un impulso diferente con el triunfo del Plan de Tuxtepec, última de las guerras civiles del México del siglo XIX, que puso en la presidencia al general Porfirio Díaz Mori, caudillo innegable y participante activo de las luchas intestinas y las intervenciones extranjeras, el cual se perpetuó en la presidencia por más de treinta años, durante los cuales proveyó de un progreso notable a la todavía joven nación mexicana.

En el mundo occidental, el liberalismo económico desarrollado por John Locke y Adam Smith, así como las doctrinas positivistas de Augusto Comte, enmarcaron esta etapa de la historia que, auspiciada por la apabullante Revolución Industrial, vio nacer al capitalismo inexorable y su creciente ideario a favor del individualismo radical.²⁰¹ La convergencia de todas estas circunstancias no resultó ajena a México que, abrazado por la coyuntura, impulsó la industrialización del país en aras de abatir el rezago económico provocado por tantas luchas estériles. Porfirio Díaz, ferviente adepto de la doctrina positivista, impulsó el crecimiento de la red de comunicaciones con la construcción de ferrocarriles y el incremento exponencial de vías ferroviarias, así como con la implementación de una red de telégrafo y teléfono en los puertos y ciudades capitales. La inversión extranjera también tuvo un gran auge, pues las potencias deseaban explotar la riqueza natural y mineral de la nación, que permanecía casi intacta ante la casi nula actividad industrial del país, que había distraído sus actividades en la perpetua confrontación. No obstante, la monopolización de la riqueza producida, en manos de la burguesía acaparante, provocó que la marcada desigualdad del México post-reformista, se acentuara todavía más. Era natural: el liberalismo económico y el positivismo filosófico impulsaron el adoctrinamiento del individualismo, como corriente del pensamiento que consideró a la persona-individuo como elemento central para explicarlo todo. Así, las grandes masas de proletariado pasaron a segundo o tercer término, y el desequilibrio social causado por los principios fundamentales de aquel sistema

²⁰¹ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 213 a 216.

egoísta, encontró su válvula de escape en los levantamientos reaccionarios de diversos sectores miserables y oprimidos.²⁰²

Es cierto que la Revolución Mexicana inició con motivos más bien políticos de la élite, que por demandas sociales del pueblo llano: en 1910, un burgués de clase acomodada, llamado Francisco I. Madero, declaró la insurrección contra el gobierno reeleccionista de Porfirio Díaz y su gabinete de científicos; no obstante, las demandas sociales se hicieron valer y encontraron un cauce adecuado en los liderazgos de diversos caudillos de la Revolución, como Emiliano Zapata, Francisco Villa o Venustiano Carranza. Y es que las exigencias de las clases desfavorecidas por el régimen estuvieron presentes y se hicieron notar incluso antes de la conflagración desatada por el lanzamiento del Plan de San Luis: las huelgas de Cananea y Río Blanco, o la conocida Rebelión de Acayucan, el levantamiento armado de indígenas y campesinos en el actual estado de Veracruz durante el mes de septiembre de 1906, son ejemplos de la presión social acumulada, producto principal del acaparamiento voraz de la riqueza y la extendida práctica del latifundismo porfirista.

Es por ello que, aun asesinado Madero como presidente de la República (al igual que su vicepresidente, José María Pino Suárez) por órdenes del general Victoriano Huerta, en el culmen del penoso episodio conocido como la “decena trágica”, el movimiento siguió su desenlace. El entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, proclamó en el Plan de Guadalupe de 1913, el desconocimiento del gobierno usurpador e investido como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, tomó la Ciudad de México y ocupó temporalmente la titularidad del poder Ejecutivo, ante el exilio de Huerta.²⁰³

No obstante, la lucha entre las facciones revolucionarias continuó y era insostenible pretender el inicio de un gobierno, ante el descontento general y la guerra intestina que continuaba, fomentada en gran parte por los intereses personales de los jefes militares. Con el fin de conciliar esas rencillas entre las

²⁰² *Ibidem*, pp. 217 a 219.

²⁰³ *Ibidem*, p. 183.

distintas divisiones revolucionarias y delinear los fines que pretendían alcanzarse con el levantamiento en armas, Carranza convocó a una junta con los caudillos, hoy conocida como Convención de Aguascalientes, en la que fue removido del cargo de presidente interino de la República. En su lugar, fue designado el general Eulalio Gutiérrez, partidario de Villa, quien unificó sus fuerzas con las de Zapata para formar el ejército Convencionalista y hacer frente a las fuerzas Constitucionalistas de Carranza, que desconoció los acuerdos alcanzados en la Convención y emprendió el contraataque desde Veracruz, donde estableció la sede de su gobierno.²⁰⁴

Eventualmente, el triunfo llegaría para las fuerzas constitucionalistas, que mermaron el accionar de la División del Norte, de Francisco Villa, así como del Ejército Libertador del Sur, de Emiliano Zapata. Empero, el sojuzgamiento de las fuerzas villistas y zapatistas tuvo éxito porque la ofensiva militar de Carranza fue acompañada de la convocatoria del Constituyente y posterior promulgación de la Constitución Política de 1917 y demás leyes secundarias, que atendieron los reclamos de las clases obreras y campesinas, con disposiciones laborales en favor de los trabajadores, cambios en las relaciones del Estado con la Iglesia y una reforma de fondo en materia agraria²⁰⁵ que, por ende, impactó en el número de simpatizantes adeptos a la fuerza constitucionalista y sofocó paulatinamente los estertores de las últimas facciones de la revolución armada.

Es por ello que la Constitución Política de 1917, forjada en el Teatro Iturbide (hoy Teatro de la República) en la ciudad de Santiago de Querétaro, puede considerarse como un legítimo ejercicio recopilatorio de las voluntades vertidas en la lucha revolucionaria; la confrontación de facciones puso a prueba el estado de las cosas: la conflagración bélica permitió aclarar el panorama político de México. El estado de excepción reveló a los verdaderos detentores del poder: las fuerzas vivas se hicieron notar, se hicieron valer sobre todas las otras y plasmaron la supremacía de su voluntad soberana en la Constitución Política que aún rige, a más de un siglo de distancia, a la nación mexicana.

²⁰⁴ *Idem.*

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 185.

Capítulo 3

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Nada por la fuerza, todo por el derecho y la razón»

Benito Juárez

3.1. LOS FINES DE LA CONSTITUCIÓN

3.1.1. Teleología del Estado mexicano

El texto que actualmente contienen los artículos 39 y 41 primer párrafo, data de lo previsto por la Constitución de 1857, y ha permanecido inalterado hasta nuestros días, incluyendo los conceptos de “pueblo” y “nación”, como ingredientes fundamentales en su redacción; por su parte, el artículo 40 ha sido modificado una sola vez desde su promulgación el 5 de febrero de 1917, con una adición mínima que en lo absoluto cambió el sentido original del citado precepto; de manera similar, el artículo 135, que contiene el procedimiento de reformas a la Constitución, solo ha sido modificado en una ocasión, conservando íntegramente las disposiciones originales previstas para las adiciones o reformas constitucionales. Estos artículos, además de compartir esa característica de haber permanecido casi incólumes a través de un siglo de existencia, son afines por una particularidad propia de su naturaleza: ellos conforman la base sobre la cual se sustenta el Estado mexicano, exhiben su justificación y desarrollan –en concordancia con otros numerales de la Ley fundamental- los fines que esta nación persigue.

Su conformación fue resultado de la lucha de poderes enfrentados en los albores del siglo XX. La realidad imperante de ese México revolucionario decantó a la postre en el reconocimiento constitucional de una serie de exigencias sociales, que se han actualizado a lo largo de una centuria, de manera más o menos exitosa. En forma específica, el fenómeno globalizador -impulsado por el exponencial avance de la

ciencia y la tecnología-, ha jugado un papel central en este reacondicionamiento del texto constitucional, durante las últimas tres décadas por lo menos. Esta internacionalización de procesos ha impactado notablemente en el sector económico y financiero, en el político, en el cultural, en el de las telecomunicaciones: ha sido el factor de cambio más importante en toda la vigencia de la Carta Magna, porque abrió la puerta a nuevos mercados, a nuevos inversionistas, a la vanguardia en el reconocimiento y protección de los derechos humanos y a la reestructuración del sistema energético petrolero.

Todos estos cambios han provocado un desplazamiento de los fines del Estado, hasta tal punto que –comprensiblemente- se ha previsto la posibilidad de convocar a un nuevo Constituyente. La opción no es del todo descartable, pero quizás tampoco es la respuesta idónea para afrontar el verdadero reto de fortalecer el andamiaje constitucional de la nación mexicana. En primer lugar, debe definirse su teleología (del griego *telos*, fin y *logos*, estudio; doctrina de las causas finales), a través del articulado que actualmente se encuentra vigente. La primera conclusión a obtener con esta confronta es, evidentemente, el basto cúmulo de reformas recopiladas a lo largo de poco más de 100 años y 65 legislaturas, incluso constriñendo la búsqueda exclusivamente a las modificaciones hechas a los artículos sustanciales (39, 40, 135, como se ha citado anteriormente). Pero estas modificaciones no deben ser factor de sorpresa y desahucio; por el contrario, lo decepcionante sería encontrar un orden legal y constitucional inalterado, inmovible ante la sarta de vicisitudes que sobrevinieron durante el siglo XX y lo que va del XXI: ahí sí que se develaría una acuciante necesidad de reformar al Estado hasta sus cimientos y quizás la realidad demandaría algo más que una simple convocatoria Constituyente. Por ello, más que un motivo de alarma, el texto constitucional vigente debe ser el instrumento básico y fundamental para estudiar con claridad los fines que el Estado mexicano persigue actualmente y concluir que sus causas siguen siendo las causas sociales. Porque aún con modificaciones, ese desplazamiento en sus fines no ha sido radical, sino razonado y acorde con los fines iniciales: se ha actualizado durante su primera centuria de existencia, justamente para preservar aquellos motivos inaugurales que le dieron vida jurídica.

El Estado mexicano es una entidad nacional que tiene por objeto particular el bien social. Es un país integrante del G20, es decir, se trata de una economía emergente, sublíder en América Latina (se estima que la número 16 del mundo)²⁰⁶ por su riqueza mineral, energética y de ecosistemas, por su actividad turística, su industria manufacturera y de la construcción, así como por la explotación de su territorio para actividades primarias en los rubros de agricultura, ganadería y acuicultura. Según datos del INEGI, México es una economía con especial fortaleza en el sector de comercio y servicios: durante el primer trimestre de 2022, este sector representó el 60% del PIB nacional, seguido por el sector industrial con el 36.1% y el sector primario con el 3.9%.²⁰⁷ No obstante su riqueza, el país tiene importantes rezagos en materia educativa, en combate a la corrupción, en procuración de justicia, seguridad pública, protección ciudadana, y fundamentalmente, en abatir la pobreza y la pobreza extrema. «Durante las últimas tres décadas, México ha tenido un desempeño por debajo de lo esperado en términos de crecimiento, inclusión y reducción de la pobreza en comparación con países similares. La economía tuvo un crecimiento estimado en poco más del 2.0 por ciento anual entre 1980 y 2018, lo que limita el progreso en la convergencia en relación con las economías de altos ingresos.»²⁰⁸ Esta realidad contemporánea, ligada a la inexorable carga histórica que pugnó por el reconocimiento de las clases menos favorecidas y justificó el “paternalismo estatal” para garantizar su desarrollo, son los presupuestos de la teleología del México del siglo XXI. Si bien la globalización, la era de las telecomunicaciones y la urbanización del territorio nacional son factores que han modificado el espectro social, la realidad acusa que la marginación ya no pertenece en exclusiva al campo, sino que ha migrado en sobremanera a las ciudades, arrastrando consigo sus problemas y generando otros nuevos. De igual forma, el poder se ha recorrido en la centuria acaecida desde la promulgación de la Carta Magna de Querétaro: el campesinado ha perdido la influencia que gozó en los

²⁰⁶ FMI, perspectivas de la economía mundial (abril de 2022). Consultado el 08 de junio de 2022 en «<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>»

²⁰⁷ INEGI, producto interno bruto a precios corrientes, primer trimestre de 2022. Consultado el 06 de junio de 2022 en «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pib/2013/doc/PIBT2022_05.pdf»

²⁰⁸ Banco Mundial. México, panorama general. Consultado el 09 de junio de 2022 en «<https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>»

albores del siglo pasado y, en contraparte, ha cobrado relevancia la injerencia de las asociaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y las grandes corporaciones. No obstante, con gran parte de su población adoleciendo de importantes carencias económicas y acusando la falta de oportunidades para un desarrollo integral sustentable, a nivel personal, familiar y comunitario, las miras actuales del Estado mexicano no distan en su esencia de las establecidas hace cien años, porque continúan con el espíritu anhelante de justicia social, de la redistribución del ingreso y la riqueza y del mejoramiento de la calidad de vida para la población en general.

3.2. TIPO DE ESTADO

3.2.1. La democracia y los derechos sociales

Antes del reconocimiento universal de los derechos humanos, la Constitución mexicana sostuvo desde su conformación en el Constituyente de Querétaro, una perspectiva social que al día de hoy mantiene como eje rector del Estado, con una política democrática de igualdad y justicia que reconoce al pueblo como titular de la soberanía y que establece que cualquier gobierno instituido en la República tendrá como único fin, beneficiar al pueblo mismo.

De esta forma, la Constitución mexicana de 1917 se considera pionera en lo que respecta a la protección de los derechos sociales. Su consagración ocurrió con la inserción de artículos tan fundamentales como el 3°, el 27 y el 123, los cuales, respectivamente, versan sobre el derecho universal de acceso a la educación básica (actualmente media superior), sobre el desarrollo sustentable del sector rural garantizado por el Estado, así como de las prerrogativas de los trabajadores para establecer las condiciones de un trabajo digno.²⁰⁹ No obstante, su alcance

²⁰⁹ Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a la educación. [...] La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias [...] Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

progresista se extiende a otros aspectos mediales del sistema gubernativo: el esquema de economía mixta de mercado, la rectoría estatal en la planificación del desarrollo nacional a mediano y largo plazos, el fomento a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, inclusive el sistema de salud y seguridad social estatal, son ejemplos claros de la preeminencia que el Constituyente de 1917 y los poderes fácticos del último siglo, otorgaron al “tercer sector” en la construcción de la nación mexicana.

Considerando quizá como primordiales el derecho universal a la educación y las garantías gremiales de los trabajadores, en un siguiente peldaño de estudio debe situarse al rectorado del Estado en el desarrollo nacional integral y sustentable, que tiene por objeto el fortalecimiento de la democracia social mediante la conducción de la actividad económica nacional, en lo que debe reconocerse como la estrategia constitucional más ambiciosa y mejor trazada para conseguir sus fines. Al respecto, el artículo 25, en sus párrafos primero, tercero y quinto, establece lo siguiente:

«Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

[...]

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Artículo 27. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales [...] La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. [...] En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil [...] Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses [...] Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.

[...]

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución [...] Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución».

De tal suerte, la marcada rectoría estatal se declara en general para la actividad económica del país, y en particular para los sectores energéticos; lo anterior, si bien salvaguarda el objeto de la democracia social, de inhibir la desigualdad con esta prerrogativa que le garantiza al Estado su perpetua intromisión en los asuntos de la macroeconomía, también blinda sectores críticos y de seguridad nacional, cuyo manejo discrecional por particulares que respondan solamente al interés económico, podría afectar gravemente al país. No obstante, en un mundo globalizado, es difícil sustraerse a la inercia de las grandes corporaciones e innovaciones tecnológicas en materia de hidrocarburos y energías; por ello, el Estado debe pactar las condiciones que permitan la explotación y el manejo responsable de estos recursos, sin comprometer la sustentabilidad del ambiente y la seguridad de la nación: los ejemplos más recientes de éste ánimo conciliador, son la reforma constitucional en materia energética promulgada en el año 2013, así como el proyecto de reforma constitucional en materia eléctrica de abril de 2022, cuya pretensión fue y continúa siendo -por lo menos en el discurso- la de hallar ese justo medio entre la soberanía energética y el aprovechamiento comercial sostenible de los recursos y energías del país.

En el mismo tenor, el artículo 27, en la fracción XX de su último párrafo, mandata lo que sigue:

«Artículo 27.- [...]

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca».

El objetivo, quizás, más importante del desarrollo económico en el modelo socialdemócrata, es abatir la desigualdad y propiciar las mejores condiciones para la gente en condiciones de marginación y pobreza. Por antonomasia, el sector rural es identificado como el más carente en avance de indicadores de desarrollo, si bien a últimas fechas el número de gente en condición de pobreza y pobreza extrema se ha incrementado en las zonas urbanas, probablemente por la concentración demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas. Sin embargo, el sector rural requiere de ese empuje especial por parte del Estado, por dos cuestiones fundamentales: la primera es que los bienes y servicios que bien pueden proveerse y estar más o menos a disposición de la gente en las grandes urbes, se hallan más condicionados en las zonas rurales, por razones de distancia o de falta de infraestructura que permita su oportuno reparto, además de que su atención puede ser relegada o incluso ignorada por tratarse de localidades con una población escasa, poco significativa en relación con la demanda y consumo que imponen las metrópolis o incluso las pequeñas ciudades. La segunda cuestión, contemplada veladamente en el contenido del artículo 27 constitucional, por la cual el sector rural forestal y agropecuario merecen especial atención, tiene que ver con su impacto en la tan anhelada soberanía alimentaria y el desarrollo económico del país. Promover su crecimiento e inhibir su rezago, detona una cadena industrial y comercial

importante que, a final de cuentas, abona en el espectro de la macroeconomía e incentiva ese fin constitutivo del México contemporáneo: el de la justa redistribución del ingreso y la riqueza nacionales.

3.2.2. El reconocimiento progresivo a los derechos humanos

El día diez del mes de junio del año dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación del país, fue publicada la reforma constitucional por la que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformó el contenido de los artículos 1º, 3º, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su implementación, derivada de la oleada internacional propagada por diversos acuerdos y tratados suscritos entre naciones y organizaciones, se concentró en fortalecer el sistema de protección y reconocimiento a los derechos humanos en México. A la fecha, es la reforma más ambiciosa y trascendente realizada a la Constitución mexicana en la materia y su visión de tutela universal y progresiva de los derechos fundamentales del individuo, merecen un análisis especial respecto a su posible identificación como una de las decisiones políticas esenciales del Estado mexicano.

La doctrina define a los derechos humanos como «el conjunto de prerrogativas y libertades de carácter civil, político, económico, social y cultural, inherentes al ser humano y cuya realización es indispensable en su desarrollo».²¹⁰ Históricamente, se ha identificado a los primeros 24 artículos de la Constitución de 1917, como los depositarios de tales derechos; no obstante, sus principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, han obligado a considerar a las denominadas garantías sociales, previstas en los artículos 27 y 123, e incluso en el 28 y 29 que prescriben la rectoría económica del Estado, como parte integrante del bloque constitucional de la materia.

Biebrich Torres y Spíndola Yáñez distinguen una caterva de derechos humanos previstos en la Carta Magna, conforme a lo siguiente: «La Constitución mexicana contiene más de 80 garantías individuales, divididas fundamentalmente en derechos de igualdad (arts. 1º, 4º, 12 y 13), derechos de libertad (arts. 4º, 5º, 6º, 7º,

²¹⁰ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 331.

9°, 10°, 11, 15, 16, 22 y 24), y los derechos de seguridad jurídica (arts. 8°, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23)»; enseguida, respecto a la extensión de los derechos sociales, agregan: «Las garantías sociales se encuentran contenidas fundamentalmente en los artículos 2°, 3°, 4°, 27, 28 y 123 y son las relativas a los derechos indígenas, la educación, la salud, la vivienda, el medio ambiente, el régimen de propiedad, el desarrollo rural integral, la protección del consumo y los derechos laborales». ²¹¹

El “garantismo constitucional” proviene del texto original de la Constitución de 1857, al menos, en lo correspondiente a los derechos del individuo, como parte de un Estado liberal de derecho. La transformación social que impulsó la Revolución Mexicana extendió el amparo estatal a los sectores obreros, campesinos y populares, como parte de la segunda generación de derechos humanos (la primera generación correspondía a los derechos civiles y políticos), mucho tiempo antes de que el estudio de los derechos humanos se sistematizara y clasificara en generaciones. ²¹² Así, es evidente que la inclusión del bloque garantista de los derechos del individuo y de los grupos sociales en la Constitución vigente, responde a una cuestión histórica y fue acuñado por triunfo de los revolucionarios que perseguían precisamente un reconocimiento estatal de esos derechos. Todo ello, forjó al actual Estado mexicano social de derecho; al reconocer en la Constitución los derechos civiles y políticos de los individuos, y la protección de los intereses de los gremios, el Constituyente del 17 plasmó la definición clara de los fines que el nuevo Estado pretendía. Ergo, el tipo de Estado se encuentra estrechamente vinculado con este cúmulo de preceptos, al punto de no poder prescindir de ellos, porque la supresión o abrogación de los mismos, sin mediar alguna de las causas justificadas claramente previstas en el numeral 29 de la propia Ley fundamental, desnaturalizarían el carácter socialdemócrata del México actual.

La reforma constitucional de 2011, antes señalada, solo abona en la confirmación del tipo de Estado que el Constituyente de Querétaro señaló hace un poco más de

²¹¹ *Ibidem*, p. 332.

²¹² *Idem*.

un siglo. Entre sus principales adecuaciones, se encuentra el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, al mismo nivel de los consagrados en la Ley fundamental, así como la obligación de todas las autoridades, para que en el ámbito de sus competencias, apliquen, fomenten y respeten, los derechos humanos previstos por la ley, nacional o internacional, y la prescripción de interpretar los mismos, en el sentido que mejor proteja al individuo, de acuerdo al principio *pro persona* (control de la convencionalidad). Quizás el cambio del título del Capítulo I, que pasó de ser “De las garantías individuales”, a denominarse “De los derechos humanos y sus garantías”, resume perfectamente el sentido de la reforma y con ello, el de los fines del México contemporáneo: el Estado no otorga estos derechos, sino que existen con antelación y solo los reconoce,²¹³ y además les dota de rango constitucional por formar parte fundamental de su creación. La progresividad de los mismos, mucho dependerá de que los detentores de poder real que defienden su vigencia, conserven esa fuerza latente frente a los intereses de las demás fuerzas vivas.

La doctrina nos comparte que los derechos humanos, aparte de ser universales, indivisibles, irrenunciables, inalienables y progresivos, son además imprescriptibles. Este carácter no pasajero, es reconocido igualmente por la norma fundamental, dota de certeza jurídica a los gobernados y, como se enunció en párrafos anteriores, solo contempla principios de excepción para su interrupción transitoria:

«Artículo 29.- [...]»

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición

²¹³ Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección (...)

de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos».

Esta reforma coronó los alcances de un cuerpo constitucional ya preocupado y decantado hacia el proteccionismo garantista de las libertades del hombre y el ciudadano; su implementación, lejos de ser tersa y hallarse exitosa después de una década de presencia en el ámbito jurídico del país, aún se enfrenta a retos importantes, particularmente en el campo de la ciencia penal y el de la impartición de justicia. No obstante, es claramente un pilar del México moderno, sin el cual no se entendería el modo y la forma de la democracia social de esta nación independiente. Es una de las fuerzas vivas que han moldeado al Estado mexicano y que, por su importancia, no pueden ni deben dejarse al albedrío y querencia de un puñado de congresistas.

3.2.3. Laicidad del Estado

Los tres siglos de dominación española en los territorios del México actual, legaron un sistema político profundamente encarnizado con la religión católica y sus prácticas eclesiásticas; los posteriores movimientos independentistas y reaccionarios, aunque pretendían redefinir a la nación y al gobierno, no centraron sus exigencias en cambiar esa intromisión del culto en los asuntos del orden civil. Por el contrario, la legitimación de sus movimientos, en muchos casos, se apoyó en el bastión de la fe católica para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, el generalísimo José María Morelos y Pavón, estableció en el artículo segundo de los *Sentimientos de la Nación*, que «la Religión Católica sea la única, sin tolerancia de otra» y agregó, en el numeral cuarto, incluso antes de pronunciarse respecto de la soberanía y la forma de gobierno, lo siguiente: «Que él dogma sea sostenido por la Gerarquía de la Yglesia, que son él Papa, los Obispos y los curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: omnis plantatis quam nom plantabit pater meus celestis cradicabitur. Mat. Cap. XV (*sic*)»²¹⁴ Aún más, pues el Congreso de Anáhuac, plasmó

²¹⁴ Sentimientos de la Nación, José María Morelos y Pavón.
Consultable en «<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>»

en el artículo primero de la Constitución de Apatzingán, que «La religión católica, apostólica, romana, es la única que se debe profesar en el Estado». En 1824, derrocado Iturbide e instaurado el federalismo, «en el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad», el Constituyente proclamó en el artículo tercero de aquella Carta Magna, que «La religion de la nacion mexicana es y será perpétuamente la católica, apostólica, romana. La nacion la protege por leyes sábias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra (*sic*)». Tal arraigo de la religión católica en la esencia política de nuestro país, permite entender la complejidad que entrañó el arduo proceso de secularizar al Estado mexicano.

Esta libertad religiosa es producto original de las Leyes de Reforma, promulgadas luego de la salida apresurada y posterior exilio de Antonio López de Santa Anna, una vez consumado el triunfo de los suscribientes del Plan de Ayutla, durante las presidencias consecutivas de Juan Álvarez, Ignacio Comonfort y Benito Juárez. La Ley de éste último (de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios), la Ley Lerdo, la Ley Iglesias, la Ley Ocampo o del Registro Civil, todas relevantes en su justa dimensión histórica, redujeron paulatinamente los fueros eclesiásticos y militares, y decretaron la desamortización de bienes a la iglesia; finalmente, en la Constitución de 1857 -sin reconocer plenamente la libertad de culto-, el Estado suprimió a cabalidad el principio de intolerancia religiosa.²¹⁵

Empero, es hasta la promulgación de la Constitución de 1917, cuando puede reconocerse expresamente el carácter laico del Estado mexicano, ya que el espíritu de libertad religiosa se extendió a diversos tópicos: se ordenó la impartición de educación laica, se prohibió a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto impartir enseñanza o dirigir investigación científica, se impidió a los mismos poseer o administrar bienes inmuebles, entre otras limitaciones. Desde entonces y de forma gradual, la identidad de las asociaciones religiosas se ha ido asemejando al de las asociaciones civiles, otorgándoles diversas prerrogativas que antes les habían sido

²¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 175 y 176.

arrebatadas, pero sin menoscabar ni poner en riesgo el carácter laico del Estado mexicano.

Así, la libertad de culto coexiste con el Estado laico, como conceptos aparejados y quizás interdependientes, pero que no significan necesariamente lo mismo para los efectos de la teoría del Estado. «Libertad de culto o libertad religiosa puede definirse como el derecho fundamental reconocido por el Estado, consistente en la libertad de que goza toda persona para profesar libremente la creencia religiosa que más le agrade, o bien, para no profesar ninguna creencia religiosa, así como para ejercer dicha creencia públicamente».²¹⁶ En cambio, el carácter laico del Estado, consiste en que la función pública se desempeñe sin adherirse a ninguna creencia religiosa; lo primero, la libertad de culto, es uno de los varios derechos humanos reconocidos en la Constitución y amparado por sus garantías, mientras que el segundo, el Estado secular, es una decisión política fundamental en sí misma, vigente, en pleno desempeño.

En la Constitución actual, esta separación entre la Iglesia y el Estado se establece en el artículo 130: «El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley». Dicho precepto fundamental del Estado mexicano encuentra correlativos a su contenido en los artículos 3º, 5º, 24 y 27, numerales que abundan –además–, sobre la libertad de profesar la religión predilecta por cada individuo; tal alcance de esta decisión política fundamental es importante, porque incide directamente en esa característica fundamental de los Estados de derecho, de no pretender uniformidad en el conglomerado de los elementos que lo conforman. En la antípoda teórica, por así decirlo, se encuentran los Estados totalitarios, mismos que pretenden adoctrinar bajo una ideología intromisoria, el mayor número de los tópicos posibles del Estado, para lo cual, la opción de oficializar una religión como única y obligatoria, se vuelve un instrumento bastante útil y aprovechable.

²¹⁶ Biebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 718.

El Estado mexicano cuenta, además, con la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la cual, fundada en el principio histórico consagrado en el 130 constitucional, es reglamentaria de las disposiciones en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público. Su artículo tercero consagra el Estado laico; el mismo -agrega-, ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa y no podrá establecer preferencia a favor o en contra de religión, iglesia o agrupación religiosa alguna. Además, les concede personalidad jurídica a todas estas asociaciones, siempre que estén legalmente constituidas y, por este medio, no solo les reconoce derechos, sino que les confiere obligaciones, tanto en su carácter de personas morales, como a quienes se desempeñan como ministros activos de su culto. De esta forma, la Ley fundamental garantiza la libertad de creencias, sin poner en riesgo el carácter laico del Estado, porque entre las obligaciones que les impone, está la de abstenerse de actuar activamente en los asuntos de carácter político del país. Así, blindada su esfera constitutiva y colocando en “igualdad de oportunidades” a cualquier asociación religiosa, la Carta Magna garantiza inteligentemente, esa ambivalencia que coexiste en el derecho vigente, de la libertad de credo y la laicidad gubernativa.

Por ello, aunque es una evidente realidad que la mayoría de la población mexicana profesa como religión de su preferencia la doctrina católica apostólica romana,²¹⁷ lo cierto es que cada individuo es libre de practicar el culto que mejor le parezca, porque el Estado secular mexicano, al ejercer su actividad administrativa gubernamental con plena laicidad, no alienta ni permite el aleccionamiento religioso de las masas, en aras de lograr sus fines. Es un Estado de derecho que no podría entenderse como tal, si privilegiara la instrucción religiosa –cualquiera que fuere– sobre el bienestar social de sus gobernados.

3.2.4. Derechos y prerrogativas políticas de los ciudadanos

Los artículos 30 y 31 de la Constitución Política, prevén los supuestos para adquirir la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, así como las

²¹⁷ Según el Censo 2020 del INEGI, de los 126'014,024 residentes en México, poco más de 90 millones profesan la religión católica. Consultado el 09 de junio de 2022 en «<https://www.inegi.org.mx/temas/religion>»

obligaciones que los connacionales están constreñidos a cumplir. El 34, establece los requisitos que deben reunir las mujeres y los varones para ser considerados ciudadanos, entre los cuales, además de la calidad de mexicanos, deben haber cumplido 18 años de edad y tener un modo honesto de vivir. Así, la ciudadanía mexicana, el carácter de ciudadano nacional, confiere un cúmulo de derechos y prerrogativas, civiles y políticas, previstos expresamente en el numeral 35 constitucional:

«Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular [...]
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva [...]
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público [...]
- VII. Iniciar leyes [...]
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional [...]
- IX. Participar en los procesos de revocación de mandato [...].»

Estos derechos civiles y políticos de los ciudadanos mexicanos, se encuentran estrechamente ligados al esquema democrático electoral contemporáneo. Se destacan, evidentemente, el derecho a la libre asociación para la discusión de las ideas políticas y el de pertenecer y tomar las armas en la disciplina oficial castrense para la defensa del país, además del de ejercer en todo momento y bajo cualquier

circunstancia el derecho de petición ante las autoridades, así como el de intervenir activamente en la iniciativa ciudadana de leyes. Sin embargo, el derecho quizás más notable de esta caterva, es el sacralizado en la ya conocida consigna de “votar y ser votado”, al ejercer el voto activo (derecho de expresar la preferencia política, ya sea por una candidata o candidato a obtener un cargo de elección popular, o bien por la aprobación o el rechazo de alguna ley o política pública) y el voto pasivo (prerrogativa para postularse y contender por un cargo de elección popular).

Las aspiraciones del Constituyente del 17, de conformar una república federal representativa, necesariamente se decantaron por la vía sufragista, por ser la idónea para el Estado social de derecho, tal y como lo continúa siendo en la Constitución vigente. La naturaleza del voto en México (libre, secreto, directo) no se entendería sin la cualidad de “universal”, que impone a todos los ciudadanos un rasero idéntico, por el cual se perfecciona la democracia social y se consigue certidumbre hacia el futuro porque, si el fin auténtico del Estado mexicano es el de alcanzar la igualdad social y distribuir con criterios de justicia sus ingresos y recursos, no hay método más garantista para ello, que la participación de todos los ciudadanos, sin distinción, porque son los actores que directamente saldrán perjudicados o beneficiados con las decisiones que se tomen en las urnas. Por ello, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, desde el derecho a la libre asociación hasta el de aprestarse a las armas en pos de la defensa de la soberanía, y muy especialmente el derecho al voto, forman parte intrínseca de la forma de gobierno del México actual y es una de las decisiones políticas fundamentales cuya eventual reformulación por el Congreso, debería estar sometida no solo a la aprobación de los legisladores en turno, sino a la voluntad de todos los ciudadanos en edad y condiciones de votar, porque al día de hoy, y por paradójico que parezca, todos esos derechos políticos universales, podrían ser suprimidos por un puñado de congresistas, con plena legalidad, aunque con un mínimo de legitimidad.

Es destacable hacer mención de las instituciones que la vida pública actual contempla para ejercer el derecho al voto y garantizar su valía. En 1990 se creó el ahora denominado Instituto Nacional Electoral, luego de las controvertidas

elecciones presidenciales de 1988, como un organismo constitucional autónomo que ha sumado facultades reguladoras y fiscalizadoras desde entonces, así como independencia de los otros poderes de la Unión, tanto en su operatividad como en su conformación; por otra parte, en 1996, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, garantizó su naturaleza plenamente jurisdiccional y certificó su papel como máxima autoridad para la resolución de conflictos electorales del país. Asidos a estos organismos, los procesos de consultas populares y revocación de mandato, contemplados en las fracciones VIII y IX del artículo en cuestión, se encuentran planificados y protegidos en todos los posibles escenarios, en aras de salvaguardar la voluntad del voto popular (El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa [...] la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas).²¹⁸ De igual forma, se encuentra plenamente prevista y reconocida la intervención y potestad del Tribunal, en los procesos de marras (...los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal [...] podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...] La Sala Superior [...] realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto).²¹⁹ Mención aparte merece el contenido del numeral tercero del procedimiento de convocatoria a consultas populares, mismo que se transcribe a continuación:

«3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y

²¹⁸ CPEUM, artículo 35, fracción VIII, numeral 4º, segundo párrafo.

²¹⁹ CPEUM, artículo 35, fracción IX, numeral 5º y 6º.

la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;»

Es de hacer notar que la Ley Suprema de la Unión contempla, en este breve apartado, las materias sujetas a excepción, en el proceso de consulta popular. Lo anterior, no es privativo del régimen mexicano, sino una condición natural de todas las democracias del mundo, particularmente de las que contemplan medios de participación ciudadana. De esta manera, se aseguran la estabilidad política y financiera, la seguridad interior y la defensa de la soberanía al exterior, así como la continuidad de los proyectos de nación a largo plazo; lo anterior, como un medio de control contra medidas necesarias, aunque impopulares (la creación de nuevos impuestos nunca será una medida aplaudida por los ciudadanos, pero en ocasiones será inevitable para procurar una recaudación fiscal suficiente), así como para evitar el desmantelamiento del *statu quo* por el simple ánimo de la coyuntura: no es un freno al cambio, sino al cambio irracional y arrebatado.

De esta forma, el referido listado de asuntos reservados resulta de interés no solamente por formar parte del estudio de los derechos políticos de los ciudadanos en el seno de la democracia social de derecho, sino también porque es una técnica legislativa de la que podrá hacerse uso en la implementación de la propuesta que se expone en el Capítulo 4 del presente documento, para que el rediseño del procedimiento de reforma constitucional no trastoque ni entorpezca áreas críticas y fundamentalmente operativas, ni se enfrasque ociosamente en normas constitucionalmente secundarias.

3.3. FORMA DE GOBIERNO

3.3.1. Republicanismo y federalismo

El artículo 40 de la Constitución vigente prevé que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en un Estado representativo, democrático, laico y federal, investido bajo la denominación de “República”; de esta forma, enuncia en artículos

subsecuentes el cargo de “Presidente de la República”, los títulos de “Senado de la República”, “Fiscalía General de la República”, e incluso la calidad de “ciudadanos de la República”, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, la particularidad “republicana” puede ser objeto de confusión si no se le identifica plenamente en el conglomerado de constructos que convergen en la integración del Estado mexicano, al punto de resultar perjudicial para el estudio de la ciencia política y el mejoramiento de la técnica legislativa, porque su esencia puede erróneamente asimilarse al fundamento de la democracia o, peor aún, al del federalismo o de la representatividad política.

Marco Tulio Cicerón (Arpino, actual Italia, 106 a.C. - Formies, id., 43 a.C.), el gran filósofo y orador romano, afirmó en su libro *De la República*, que *res publica res populi* (“lo que es público es del pueblo”).²²⁰ La definición etimológica, por otra parte, es clara y ha sido abundantemente estudiada: *res*, cosa, y *publica*, del pueblo o de la comunidad, entendido “pueblo” como población, no como masa o vulgo, sino como pueblo organizado, conformado por hombres y mujeres que tienen conciencia de estar asociados, como lo enuncia Cicerón en las palabras de Escipión el Africano.²²¹ La república entonces, es un concepto directamente relacionado con el pueblo y converge aquí con otro concepto estudiado anteriormente: la soberanía.

República no es sinónimo de democracia y tampoco lo es de soberanía, pero se encuentra un poco más ligado a ésta por definición. Si consideramos a la república como una forma de gobierno en la que los asuntos públicos son de interés general, por mera deducción su sistema antagónico sería aquel otro en el que los asuntos públicos fueran del interés exclusivo de un particular (una persona, un gremio, un estrato social), es decir, una autocracia. Por ende, la república se define por el depositario de la soberanía, ya sea el pueblo o la nación, en un ambiente de libertades políticas que comprenden, implican, suponen, un deber civil de participación por los asuntos públicos. De esta manera, la Constitución mexicana remata exitosamente lo contemplado por el numeral que antecede (la soberanía

²²⁰ Cicerón, Marco Tulio, *De la república*, 2° edición, trad. Julio Pimentel Álvarez, México, UNAM, 2010, p. 24.

²²¹ *Idem*.

nacional reside esencial y originariamente en el pueblo) y el que le sucede (el pueblo ejerce su soberanía por medio de [...]), sin comprometer el régimen de gobierno establecido. Es, la república, en un principio, un régimen de libertades totalmente compatible con el presidencialismo y el parlamentarismo, con el federalismo y el centralismo, con la representatividad limitada y la democracia amplia. Lo anterior, queda manifiesto en el contenido de uno de estos numerales citados: «El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno», porque todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y en el caso de que se encuentre superado y sus alcances ya no satisfagan los intereses y demandas del pueblo, la república, como régimen de libertades, puede reconvertirse en interés del pueblo y de sus necesidades.

En efecto, el republicanismo contempla que, como régimen de libertades políticas y de participación, éstas se garanticen a sus ciudadanos y se condenen sus incumplimientos y violaciones. Nuestra república contempla la división de poderes y la representatividad política, y como sistema puro de democracia indirecta, ha robustecido cada vez más el derrotero de la responsabilidad jurídica y política de los servidores públicos electos, aunque todavía adolece de importantes procesos de participación, control y evaluación ciudadana. El reforzamiento y perfeccionamiento de estos procesos abonará en el mejoramiento de la democracia y, por ende, en la estabilidad y certidumbre del sistema republicano de gobierno.

Una vez sentadas las bases de sus convicciones republicanas, el Constituyente del 17 planteó el diseño de un esquema federalista, por oposición al centralismo decimonónico que finalmente vio extinguir sus aspiraciones después de un arduo siglo de lucha y confronta. Así, la joven nación mexicana tuvo por primera vez, en un periodo de relativa paz, la difícil labor de ejecutar un sistema de distribución de competencias, en un país acostumbrado por periodos prolongados al concentramiento del poder, conformado -además-, no por un pacto de estados preexistentes (como las colonias británicas del norte de América), sino por un primitivo Estado cuasi central que tuvo que desmembrarse de atribuciones para dar sentido al federalismo que ambicionaba.

Federación, por su origen etimológico, significa pacto. «Una federación es por tanto, un pacto que se caracteriza por la unión de varias divisiones territoriales cuyo objetivo primordial es la descentralización política».²²² De esta manera, en un sentido muy simple, la tesis federalista entraña una redistribución de competencias y jurisdicciones. Briebrich Torres y Spíndola Yáñez señalan al respecto: «Podemos definir como Estado Federal, al conjunto de instituciones que establecen sus propias normas y ejercen autoridad en un territorio determinado, compuesto por varias entidades territoriales que gozan de autonomía y facultades de gobierno y legislación sobre determinadas materias en sus propias jurisdicciones, pero que se encuentran unidas a un orden federal».²²³

En México, el postulado federalista se encuentra inserto en el contenido del propio artículo 40, ya mencionado con anterioridad, en el breve acercamiento al republicanismo:

«Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental».

Asimismo, el numeral consecutivo abunda en la tesis federalista, con marcada acentuación en la distribución de competencias:

«Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal».

²²² Briebrich Torres, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *op. cit.*, t. I, p. 422.

²²³ *Idem.*

No obstante, en este punto, el federalismo mal adoptado comienza a hacer de las suyas. Si bien es atinado el señalamiento de la distribución de competencias a nivel federal y local, resulta equivocada la concepción los estados “libres y soberanos”, como miembros de la federación, aun cuando constriña esta cualidad exclusivamente a lo concerniente a su régimen interior. Ni existe una autonomía territorial de los “estados” (entidades federativas)²²⁴ oponible a la federación, como tampoco existe una superioridad del derecho federal sobre los derechos locales. El pacto que implica el federalismo, por lo menos en México, consiste en la creación de zonas territoriales (las entidades federativas) con competencia autónoma -nunca soberana-, con facultades para legislar, gobernarse y judicializar las materias que, de antemano, se hayan convenido. No son entidades soberanas porque están sujetas a diversas condicionantes, ya enumeradas: no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal y no pueden ejercer funciones de gobierno que excedan lo convenido en las normas constitucionales y legales. La soberanía, por definición, no está sujeta a límites, así que el término correcto para definir esta “mediana libertad”, es autonomía. En principio, esta diferenciación parecería carecer de importancia, más allá del uso del tecnicismo teórico exacto, pero su alcance es amplio: si las entidades federativas son autónomas y no soberanas, se entiende y asimila mejor la costumbre de los órganos federales a concentrar el poder y delegarlo a cuentagotas; como entidades derivadas del poder soberano, comparten la misma naturaleza de los poderes de la Unión, porque todos son órganos constituidos; a su vez, como órganos constituidos, técnicamente no pueden tener una “Constitución local”, porque su constitución ya está prevista genéricamente en la Constitución federal, en los artículos 116 y subsecuentes, por lo que esos cuerpos normativos deberían denominarse “Estatutos de autonomía”,²²⁵ por no contar las entidades con facultades soberanas para decidir su constitución. De esta forma, incluso las competencias resultan afectadas: suponiendo que las entidades federativas tuvieran ese carácter, podrían

²²⁴ Entidades federadas. En algunas naciones de Europa y América Latina, también denominadas comunidades, provincias, regiones o territorios autónomos; en cualquier caso, todos ejemplos más precisos que el vocablo utilizado por la Constitución mexicana, para referir a los “Estados libres y soberanos”.

²²⁵ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios...*, cit., p. 136.

autodeterminarse libremente y no tendrían conflictos de competencia alguna, ni con otra entidad “soberana”, ni con la federación agremiante.²²⁶ No obstante, la Constitución federal prevé estos conflictos competenciales, en sus artículos 103 y 105 (juicio de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad) por lo que es evidente que, si se contemplan escenarios para competencias - digamos- convergentes, es porque estamos tratando con entes no soberanos. En consecuencia, mucho dependerá del origen del Estado federal, para entender la distribución de competencias a sus territorios autónomos: por regla general, si el Estado se conformó por la adhesión de diversas provincias, las facultades expresas serán para las entidades federativas y las restantes para los órganos federales; si, por el contrario, el Estado federal es producto de la descentralización de un Estado unitario (caso mexicano), las competencias expresas se distribuirán a la inversa. Lo anterior, si bien es la regla, podrá tener sus excepciones en los casos de anexión voluntaria o forzada de territorios, o por las características particulares (geográficas o culturales) de los mismos, en cuyos casos las facultades podrán ser diferenciadas entre los territorios autónomos y hasta concurrentes con las de la federación.²²⁷

En pleno uso de su autonomía, las entidades federativas tienen libertad y consentimiento para gobernarse al interior, siempre y cuando no se excedan los límites y parámetros de la Constitución federal. He aquí el mejor ejemplo de que la cualidad soberana no es inherente a ninguno de los 32 territorios que componen a la federación mexicana, y de que su constitución no la definen *per se*, sino que está prevista en la propia Ley fundamental. Al respecto, su artículo 115 establece: «Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular».

De un primer vistazo, resulta evidente la semejanza que guarda la construcción del artículo 115, con su similar 40 (republicanismo representativo). El numeral consecutivo, el 116, abunda respecto a la división de poderes en las entidades y es inevitable evocar lo previsto por la Carta Magna, para el nivel federal, en el artículo

²²⁶ La federación es un pacto de unión entre territorios autónomos; la confederación reúne a un grupo de federaciones, Estados soberanos por definición.

²²⁷ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios..., cit.*, p. 140.

49, mismos que se transcriben a continuación, de manera consecutiva, para resaltar su semejanza:

«Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo».

Puede parecer reiterativo el marcado énfasis que se hace para desestimar la supuesta “facultad soberana” de las entidades federativas, pero resulta significativamente importante para la comprensión del sistema federalista, inmerso en el esquema republicano de gobierno, porque la defensa de la propuesta que se realiza en el presente trabajo, depende en gran parte del conocimiento de los depositarios del poder soberano. Así, resulta congruente que el cambio en las decisiones fundamentales concierna a todos los ciudadanos de la federación, como muestra ejemplar del pacto de unión del Estado autonómico, y se garantiza que los territorios autónomos, conscientes de sus problemáticas locales, aterricen el pacto constitucional a sus regiones, con la libertad de matizarlo, pero nunca con la oportunidad de transgredirlo.

3.3.2. Representatividad y división de poderes

El movimiento de la Ilustración brindó al mundo una revolución ideológica que originó y fundamentó las causas insurrectas, sublevadas al yugo represor que detentaban los reyes en muchos de los países del mundo, principalmente en Europa y América. De sus aportaciones, copiosas principalmente en el ámbito político, no se discute su innovación, como tampoco su trascendencia histórica, y una de las más importantes para la sociedad occidental tiene que ver con los postulados que enarboló el barón de Montesquieu, en su obra *El espíritu de las leyes*, que versó principalmente en la separación de las funciones estatales en tres, conferidas a

distintos actores políticos, en pos de evitar la tiranía y el despotismo de los detentadores reales del poder.

Si bien Charles Louis de Secondat –nombre completo del noble señor de la Brède y barón de Montesquieu-, no fue el único tratadista que articuló notables ideas en torno a la separación de los poderes estatales (Aristóteles, Cicerón, Bodin, Locke, incluso Duguit y Kant reflexionaron en torno al tema), tampoco pueden dejarse inadvertidos sus postulados respecto de la tríada que actualmente constituye un dogma en la construcción de los Estados nacionales del mundo. Así, conviene tener aquí por literalmente reproducidas sus ideas respecto de la división práctica del poder político, extraídas directamente del capítulo VI, Libro XI, de su perenne tratado:

«En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil [...] Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad [...] No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo [...] Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares».²²⁸

Como ya se ha referido, los postulados del noble galo establecieron el paradigma de los Estados contemporáneos occidentales y hasta la fecha, no existe una forma de gobierno definida que parezca que pueda relevar exitosamente lo logrado por esta doctrina tripartita. Lo más destacable en su estudio es, quizás, las distintas ópticas por las cuales se han abordado las causas y efectos de esta división que, desde un principio, Rousseau niega: «Este error procede de la falta de nociones exactas sobre la autoridad soberana y de haber tomado por partes de esta

²²⁸ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 17ª edición, trad. Nicolás Estévez, México, Porrúa, 2007, pp. 145 y 146.

autoridad lo que sólo eran emanaciones de la misma»,²²⁹ por lo tanto, el poder soberano -por definición indivisible-, acaso delega o ejercita esas tres distinguibles atribuciones (un solo poder y tres funciones distintas). Además, este marcado distanciamiento entre “poderes” se ha matizado con el pasar de los años y con la experiencia adquirida por la puesta en práctica de gobiernos colaborativos (el mejor ejemplo, el parlamentarismo), que han demostrado que el sistema de pesos y contrapesos es más efectivo si existe un sano acoplamiento en concurrencia, y en tanto no se actualice una situación de intromisión, subordinación o dependencia, de un “poder” sobre otro.

La división de poderes es un esquema gubernativo inmerso en el amplio arquetipo aspiracional de la democracia, porque la democracia no es solo un medio de poder, es un estilo de vida: un modelo común a todos que enmarca los esfuerzos particulares para salvaguardar los derechos y las libertades, en aras de alcanzar la igualdad y la justicia social. El artículo tercero constitucional establece en su párrafo tercero, fracción II, inciso a), respecto al criterio rector de la educación impartida por el Estado: «Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo». De este mandato bien puede desprenderse la supremacía, el carácter universal y no mediato del concepto de la democracia, que acorde a su esencia, corresponde a un elemento constitutivo del Estado, uno de los baluartes que lo conforman y lo definen, y no tan solo una forma de gobierno ni un instrumento electoral de los regímenes en turno.

La democracia, como se ha estudiado, puede ejercerse de forma mediata o indirecta. Para el Constituyente del 17, llevar a cabo un ejercicio de democracia directa al más puro estilo de los cantones suizos, resultaba impráctico en un país de casi 15 millones de mexicanos,²³⁰ por lo que previno el camino de la representatividad como la vía idónea para mitigar la brecha de un proceso electoral

²²⁹ Rousseau, Jean Jacques, *op. cit.*, p. 42.

²³⁰ INEGI, población. Consultable en «<https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>»

más o menos eficiente, en un país con amplias regiones rurales y en atraso inevitable por la guerra civil apenas consumada. Actualmente, la representatividad política se encuentra sacralizada en el artículo 51 de la Carta Magna (La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación), en el establecimiento de un Congreso bicameral (El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores), en el sistema electoral por mayoría relativa y representación proporcional,²³¹ así como en la elección del representante del Ejecutivo federal (Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo [...] La elección del presidente será directa). Incluso, se han hecho esfuerzos recientes por incluir figuras de democracia participativa o semidirecta, como la iniciativa popular, la revocación de mandato o las candidaturas independientes, que de lleno nos sitúan en un esquema mixto jamás probado, mediante el cual se abre la puerta a una transición democrática plena, pero que también acarrea todos los riesgos inherentes de las primeras veces (errores en su implementación, escasa puesta en práctica, requisitos complicados de satisfacer, poca participación ciudadana). No obstante, debe reconocerse que el impulso a estas nuevas figuras electorales, amplían el espectro de la representatividad, brindan a los ciudadanos de un control inusitado del ejercicio del poder público y, sobre todo, legitiman las decisiones tomadas directamente por los ciudadanos en las urnas.

Sin embargo, aún existen hondos problemas que vulneran el espíritu de la democracia y la representatividad política. El más discutido -por antonomasia- es el que se refiere a las elecciones de cargos unipersonales, particularmente, del cargo de presidente de la República. Actualmente, su elección está sujeta a un esquema de mayoría relativa, en el cual resulta ganador la candidata o candidato

²³¹ La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, [...] así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional; La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría [...] Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional.

que tenga el mayor número de votos en relación con sus adversarios, aunque no necesariamente sobre la base del total de votos válidos. En el caso mexicano, además caracterizado por una tradición de pluripartidismo a ultranza, un triunfo legal en la elección puede ser alcanzado por un porcentaje mínimo; así, en el hipotético caso de cuatro candidatos contendientes (basado en el promedio que arrojan las últimas tres elecciones presidenciales federales), uno de ellos podría alzarse con la victoria con apenas 26.5% del total de los votos válidos, si el resto hubiere alcanzado cada uno 24.5%, es decir, superando al resto solamente por un 2% de los comicios. Este ejemplo extremo, hiperboliza de manera perfecta la transgresión a la legitimidad y la representatividad de los votantes de esa elección hipotética, porque contra ese 26.5% de votantes a favor, existe por oposición un 73.5% de electores en contra, que no se sentirán legítimamente representados, con justa razón matemática. Por consecuencia, la estructura de una elección guiada por el principio de mayoría absoluta, que contemple una “segunda vuelta” de ser necesario, declina el problema de la legitimidad y la representatividad política, porque garantiza que cualquier candidato que resulte ganador, lo hará por más de la mitad del total de los votos válidos (es decir, más del 50%), ante lo cual, no existe forma más justa de reconocer la voluntad de -literalmente- la mayoría, tomando en cuenta que se trata de la elección de un cargo unipersonal, inmerso en un sistema presidencialista y no parlamentario.

Ahora bien, la representatividad del pueblo soberano está mejor trazada para la conformación trianual del Congreso de la Unión. El problema de la escasa legitimidad que implica la elección presidencial mediante esquema de mayoría relativa, se traslada inevitablemente al resto de cargos unipersonales votados bajo el mismo principio. Así, los gobernadores, alcaldes, presidentes municipales, senadores, diputados locales y federales, comparten la misma dificultad teórica, que se traduce en un enorme inconveniente práctico, a la hora de gobernar. Si bien para los cargos unitarios hay poco que hacer, más allá de continuar impulsando los sistemas comiciales de mayoría absoluta en forma generalizada, para los cargos integrantes de órganos colegiados existe un área de oportunidad bastante bien aprovechada. La Constitución Política prevé la integración de la Cámara de

Diputados por 300 integrantes electos bajo el principio de mayoría relativa y 200 bajo el principio de representación proporcional; el Senado, a su vez, se integra por 96 miembros electos bajo el primer criterio (incluidos los 32 de primera minoría) y 32 del segundo, respectivamente. La inclusión de esta regla de repartición de curules y escaños, a veces tan controvertida por incrementar de manera importante el número de congresistas y presupuesto destinado para la función legislativa, tiene por objeto combatir la sobrerrepresentación y la subrepresentación de los partidos políticos y, con ello, de la ciudadanía votante. Covián Andrade señala:

«La representación proporcional se diseñó y se aplica esencialmente con el propósito de que exista una correlación lo más cercana a la exactitud que sea posible, entre el porcentaje de lugares que se le asignan en el congreso o en el parlamento, de tal suerte que de ser posible, se logre la igualdad entre estos dos elementos, la cual representa el objetivo esencial que debe perseguirse al diseñar y aplicar un sistema electoral, a saber: la legitimidad de los órganos representativos».²³²

De esta forma, una vez obtenidos los porcentajes de votos emitidos a favor de cada fuerza política, el reparto de los escaños y curules se efectúa a través de la asignación plurinominal por medio de listas presentadas con antelación por los partidos políticos contendientes, con la única condición de rebasar un umbral de votación convenido con anterioridad, a fin de evitar que el voto disperso, atomizado, se transforme en un escaño ocupado, sin menoscabo de la legitimidad política. «La asignación plurinominal -apunta Covián Andrade-, pensando esencialmente en la correspondencia entre votos y lugares, y secundariamente, en la formación de mayorías estables en los congresos y en los parlamentos, las cuales garanticen la facilidad para tomar decisiones, aspecto comúnmente denominado “governabilidad”».²³³ Por ello, la asignación de lugares está sujeta a límites (artículo 54, fracción IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, por ejemplo) y ello no transgrede el espíritu representativista de

²³² Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios...*, cit., p. 185.

²³³ *Ibidem*, p. 186.

la elección de este tipo, sino que lleva implícito el propósito de elevar la proporción de legitimidad, sin poner en riesgo la capacidad del gobierno para tomar decisiones en conjunción con el Legislativo.

De todo lo anterior podemos concluir que, al menos en el poder Legislativo, la representatividad está garantizada con amplios estándares para la ciudadanía votante; empero, la moneda tiene dos caras y vista esta virtud constitucional, por exclusión, se puede deducir otro resultado, aún más significativo: que la representatividad está garantizada, pero para los partidos políticos contendientes, porque es claro que en un esquema pluripartidista -como el que impera en México- los “representantes populares” teleológicamente se deben al pueblo, pero llegan al poder a través de éstos institutos²³⁴ y no pueden desapartarse de los intereses que persiguen estas entidades de interés público,²³⁵ ni de sus propios intereses que como particulares naturalmente tienen. Por ello, solo con esquemas de control de democracia participativa (referéndum, plebiscito, revocación de mandato a todos los niveles) se podrán alcanzar reales niveles de representatividad de los ciudadanos, porque se podrá intervenir no solo en la elección de los representantes populares, sino también en el proceso de toma de decisiones sustanciales en tiempo real y, eventualmente, para valorar el desempeño de estos servidores públicos al término de su gestión y a veces aún en activo; todo ello, en abono de la democracia plena y el selecto republicanismo al que aspiramos.

²³⁴ La CPEUM prevé la figura de las candidaturas independientes (ciudadanas) para todos los cargos de elección popular. Más allá de decir que por su naturaleza estas candidaturas no están sujetas al reparto plurinominal, son también destacables los umbrales de apoyo ciudadano que se exigen para cada una de ellas (Senadurías: 2% de la lista nominal del estado por el que participan, distribuido en al menos la mitad de los distritos electorales con un porcentaje del 1% en cada uno de ellos; Diputaciones Federales: 2% de la lista nominal del distrito por el que participan, distribuido en al menos la mitad de las secciones electorales con un porcentaje del 1% en cada una de ellas), y el tenue impulso institucional que se ha hecho para incentivar el ejercicio de esta forma de democracia participativa, tomando en cuenta la enorme desventaja que tienen estas candidaturas al competir en la práctica contra la maquinaria establecida de los institutos políticos de añoso abolengo.

²³⁵ Ley General de Partidos Políticos, artículo 3, numeral 1.

3.4. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

3.4.1. Etapas del proceso legislativo en reformas constitucionales

El artículo 135 de la Constitución mexicana prevé la posibilidad de reformar o adicionar su texto vigente. Para ello, requiere una mayoría calificada de los miembros del Congreso de la Unión presentes en la sesión en la que se voten dichas adiciones o reformas, además de una mayoría simple de legislaturas estatales que aprueben tales cambios en la Ley fundamental. No obstante, nuestra Carta Magna es omisa en establecer un procedimiento al interior del Congreso de la Unión para tramitar todas estas adiciones o reformas. Por ende, la técnica legislativa recurrió al procedimiento ordinario de creación y formación de leyes, previsto en los artículos 71 y 72, para suplir la deficiencia que originariamente legó el Constituyente de 1917. El éxito de esta “artimaña legislativa” se debe a que, aun cuando las reformas constitucionales se inician y se discuten bajo el procedimiento ordinario, su aprobación se tasa conforme al umbral diferenciado de votación que exige el artículo 135 (aprobación por mayoría calificada de dos terceras partes de individuos presentes en la sesión); este breve requisito de “aprobación diferenciada” intenta marcar la distancia con el procedimiento ordinario y con ello, justificar al legislador en el tratamiento que da a las adiciones o reformas constitucionales, creando una falsa percepción de legitimidad constitucional. Lo cierto es que la distinción que otorga el umbral diferenciado de votación para adiciones o reformas, no alcanza para dotar de autenticidad al procedimiento ni para legitimar la aprobación de esas modificaciones constitucionales, porque gran parte de su proceso formativo está diseñado para normas secundarias, esas que requieren de un consenso generalizado, pero partiendo del esquema representativo. Es decir: en el esquema vigente para el Congreso mexicano, las reformas constitucionales -que por definición contienen decisiones políticas fundamentales-, carecen de legitimidad porque son aprobadas por legisladores que, en un principio, son electos para representar al pueblo en la creación y formación de leyes, pero no para alterar o modificar el tipo y la forma del Estado, ya que esa es una atribución soberana del pueblo, imprescriptible por derecho e intransferible por naturaleza.

Por si mismo, el procedimiento de reforma constitucional vigente hace acopio de un cúmulo de elementos esenciales para conseguir un debate constructivo en el seno de una democracia estatal: se consideran a diversos actores para proponer las iniciativas de reforma -incluida la ciudadanía-, y aunque existe un sistema de contrapesos entre el Congreso bicameral y el poder Ejecutivo, se empodera la preminencia del Legislativo, por tratarse de un régimen eminentemente representativo. El reproche cabe, quizás, en la delimitación del espectro de las reformas que merecen considerarse constitucionales, el cual es demasiado amplio, y en la nula oportunidad de involucramiento a la sociedad al momento de aprobar esas adiciones o reformas, pues en la Constitución vigente no se considera necesaria la participación de un pueblo que se supone ya representado en el honorable cuerpo que compone la Cámara de Diputados. Sobre el primer punto, referente a la práctica generalizada de calificar como “constitucional-fundamental” a cualquier precepto incluido en la Carta Magna, es forzoso rememorar la distinción existente entre normas constitucionales primarias y normas constitucionales secundarias, tema abordado en el primer capítulo de este trabajo, que consiste básicamente en la urgencia de discriminar y clasificar los preceptos constitucionales, según contengan decisiones políticas fundamentales. De esta forma, los preceptos decisionistas, considerados normas primarias, deberían gozar de un tratamiento distinguido por la naturaleza de su contenido. Ello, se liga consecutivamente con el segundo de los puntos expuestos, que es la ausencia de la participación ciudadana en el procedimiento de reforma constitucional vigente, hecho que resulta inexplicable en una democracia social de derecho como la nuestra, que por un lado entroniza al pueblo como único detentador de la soberanía nacional, pero no le permite participar activamente en las modificaciones teleológicas del Estado que conforma.

Es este erróneo tratamiento de los preceptos constitucionales primarios, así como el escaso entendimiento de las decisiones políticas fundamentales del Estado, lo que ha provocado tantos equívocos en la *praxis* jurídico-político-legislativa. El texto constitucional de 1917 adoleció de esa falta de conocimiento científico constitucional y no fue subsanado por los legisladores de los cien años

siguientes, aun cuando internamente se acusó una necesidad imperiosa por perfeccionar las prácticas democráticas, mientras se observaba pasivamente el desarrollo de una ola renovadora en países latinoamericanos, con cuerpos constitucionales incluso más jóvenes; empero, es derecho vigente del país y el estudio de las fases de la revisión constitucional resulta imprescindible para su mejor comprensión, en aras de perfeccionar a futuro su diseño y sus alcances. García Máynez contempla seis etapas en el procedimiento legislativo de creación de leyes que, como parte operante en el proceso de revisión constitucional vigente en México, es preciso conocer: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.²³⁶ Como ya se ha referido, a partir de la etapa de aprobación, la reforma constitucional abandona el esquema del procedimiento ordinario de creación de leyes, para gestarse en uno híbrido, el cual exige requisitos no considerados para las normas secundarias, que a primera vista pueden parecer difíciles de superar pero que, como se estudiará en los supuestos de “modificaciones de rigidez simulada”, pueden superarse fácilmente con acuerdos furtivos entre partidos políticos y sus legisladores, dejando de lado los intereses y opiniones de millones de ciudadanos. Por ello, deben estudiarse las etapas del procedimiento de revisión constitucional, poniendo especial énfasis en los aspectos aprovechables, como la excepción al derecho de veto del Ejecutivo o el cómputo aprobatorio de las legislaturas de las entidades federativas, para emplear todos los elementos útiles posibles en el rediseño del procedimiento de reforma constitucional.

3.4.1.1. Iniciativa

Los sujetos facultados para presentar iniciativas de reforma a la Constitución, según lo establecido por el artículo 71, son el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, así como los ciudadanos que representen, al menos, el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores. El titular del poder Ejecutivo, si bien tiene permitido presentar dos iniciativas de ley con carácter de preferente para ser

²³⁶ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 53ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 53.

dictaminadas, discutidas y votadas por el Congreso al inicio de cada periodo ordinario de sesiones, no puede presentar como tales las iniciativas de adición o reforma a la Constitución. La presentación de las iniciativas de carácter constitucional, es indistinta entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, se pueden promover por igual en cualquiera de ellas: a final de cuentas, deberá ser discutida por ambas Cámaras -la primera como de origen y la segunda como revisora-, en apego a la legalidad y respeto al principio de integración del Congreso bicameral.

Lo establecido en el numeral 71 de nuestra Carta Magna, es quizás el primer avance significativo -a nivel constitucional-, de la apertura a un ejercicio efectivo de la democracia participativa. La inclusión durante la reforma política de 2012, de la iniciativa de leyes por la ciudadanía (iniciativa popular, por antonomasia) abre la oportunidad a los electores de presentar directamente iniciativas de ley (de reforma a la Constitución, en este caso), al poder Legislativo. El cómputo del electorado que debe respaldar dicha iniciativa, corresponde evidentemente al Instituto Nacional Electoral, quien actúa por incentivo de los presidentes de las Cámaras (artículos 23 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).²³⁷ Las iniciativas promovidas por cualquiera de estos sujetos, son turnadas a las Comisiones correspondientes para su análisis y dictamen. En complemento a lo anterior, es necesario mencionar que, a la fecha, el listado nominal del Instituto Nacional Electoral (el cual contiene a todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón electoral y cuentan con credencial para votar con fotografía vigente), incluye a poco más de noventa y dos millones de mexicanos,²³⁸ por lo que la cifra estimada de ciudadanos que deben respaldar la promoción de una iniciativa

²³⁷ Artículo 23.- Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: [...]

q) Solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación del porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

Artículo 67.- El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores [...] tendrá las siguientes atribuciones:

n) Solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación del porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

²³⁸ En México, hay un total de 92,551,356 ciudadanos registrados en la Lista Nominal del INE, con corte al 03 de junio de 2022.

Consultable en: «<https://portal.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>»

de ley, según el umbral constitucional, es de 120,317 ciudadanos como mínimo, lo cual puede resultar sensato si la iniciativa se refiere a una revisión constitucional, porque las modificaciones que deban hacerse al tipo de Estado y la forma de gobierno requieren de una voluntad unificada y suficiente desde su gestación para ser consideradas seriamente, pero quizás es exagerado tratándose de iniciativas de leyes secundarias, que a veces por referirse a temas específicamente sectorizados, pueden encontrar dificultades para hacerse del alto número de firmas que la Constitución exige.

Por otra parte, se ha señalado que los diputados y senadores del Congreso de la Unión, se encuentran igualmente facultados para presentar iniciativas de reforma a la Constitución, lo que es natural y lógico, dado el tipo de encargo que se les encomienda desempeñar. En este sentido, los legisladores no tienen mayores restricciones para promover sus iniciativas de reforma, más que las de orden y forma que se establezcan al interior, para optimizar el trámite legislativo (en el caso de iniciativas de leyes secundarias, sí existen materias reservadas al titular del poder Ejecutivo, como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación). Así, las iniciativas de reforma pueden ser presentadas individual o colectivamente, por legisladores de un mismo grupo parlamentario o de diversa integración. Los artículos 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 169 del Reglamento del Senado de la República, establecen los requisitos mínimos que toda iniciativa deberá satisfacer para su trámite, a saber: encabezado o título de la iniciativa, exposición de motivos, fundamento legal, texto normativo propuesto, artículos transitorios, lugar y fecha de formulación, así como nombre y firma del o los proponentes. Esta misma estructura es la que deben adoptar las iniciativas de reforma que presenten cualesquiera de los sujetos facultados, para proceder a su trámite. Debe recordarse igualmente que, conforme a lo establecido por el inciso G del artículo 72 de la Constitución federal, toda iniciativa de reforma constitucional que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Finalmente, es de hacerse notar que, entre los actores facultados para presentar iniciativas de ley o reforma constitucional, no figura el Poder Judicial de la Federación, ni por medio de su Suprema Corte de Justicia, ni por su Tribunal Electoral, ni por los ministros y magistrados que componen estos órganos. Su tarea de interpretar la norma y dirimir los conflictos derivados de esta, quizás sea el óbice que los relega de la oportunidad de presentar estas iniciativas, en aras de preservar intacta la división de poderes y evitar a toda costa la esfera de competencias, ya que sus propias iniciativas de ley o de reforma a la Constitución, en caso de ser aprobadas, después podrían ser objeto de su propia función jurisdiccional. No obstante, la actividad que desempeñan la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, como máximas autoridades del ámbito judicial, provee una experiencia única y privilegiada para detectar las inconsistencias o carencias de las que adolece la norma, a nivel legal y constitucional, y podrían ser valiosos sujetos de derecho, facultados para promover iniciativas de reforma a la ley, que tras el procedimiento legislativo correspondiente y salvaguardando en todo momento el principio de división de poderes y la distribución de competencias, perfeccionaría el diseño de la revisión constitucional y aprovecharía de mejor manera al conjunto de instituciones que conforman el Estado mexicano.

3.4.1.2. Discusión y aprobación

Luego de ser recibida la iniciativa de reforma constitucional por cualquiera de las Cámaras,²³⁹ debe ser dictaminada en sus Comisiones, para ser sometida posteriormente al Pleno para su discusión y en su caso, aprobación, a fin de ser remitida a la otra Cámara, que actuará como revisora del trabajo de la primera, y someterá igualmente al voto de sus miembros presentes, el proyecto enviado por la legisladora. La Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para su Gobierno Interior, establecen la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, según lo preceptuado por el artículo 72 de la Constitución. Asimismo, los Reglamentos internos del Senado y de la Cámara de Diputados, establecen la

²³⁹ Los proyectos de ley o decreto que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o tratándose de reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido por la fracción H del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

organización de las sesiones parlamentarias, para llevar a cabo estas discusiones ordenadamente. No obstante, el trabajo previo de las Comisiones es fundamental para que el Pleno de la Cámaras pueda pronunciarse respecto a una propuesta concreta de reforma. Las Comisiones legislativas deben comprenderse como grupos u órganos de trabajo constituidos por el Pleno de las Cámaras e integrados por legisladores de los grupos parlamentarios con representación en cada una de ellas. Están compuestas por una Junta Directiva (presidente y secretarios) y legisladores integrantes de diversos partidos políticos. Tienen como finalidad estudiar, analizar y discutir los asuntos legislativos que les son turnados por la Mesa Directiva; cómo órganos parlamentarios, las Comisiones juegan un papel relevante en el procedimiento legislativo, porque se encargan de elaborar los trabajos, opiniones, resoluciones, informes o dictámenes que serán discutidos en el Pleno. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar iniciativas de ley o decreto, minutas, proposiciones, etcétera. Estos productos, los dictámenes, deben contener siempre una parte expositiva de las razones en las que se fundan y deben concluir con propuestas claras y sencillas que puedan sujetarse a votación por el Pleno.

El procedimiento parlamentario dista de ser llano y sencillo. Es difícil encontrar algún ejemplo de reforma que haya sido aprobado consensuadamente entre las legisladoras, por ánimo unánime y sin sugerir modificaciones al proyecto, lo cual es una formalidad compleja y a veces engorrosa, pero que resulta finalmente beneficiosa para la democracia porque el debate extenso y el aporte de los diversos puntos de vista enriquecen las iniciativas de ley y las propuestas de reforma constitucional. Sobre este rubro, los incisos D y E del numeral 72 de la Constitución federal, establecen los pasos a seguir en los diversos supuestos que pudieran ocurrir durante la discusión de las reformas o adiciones a la Constitución, por no contar con el aval mayoritario de los legisladores para su aprobación:

«Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella

le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A (publicación); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones».

Asimismo, en lo que respecta a los proyectos de reforma desechados solo en parte, modificados, o adicionados por la Cámara revisora, la Constitución mandata, a la letra, lo siguiente:

«Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes».

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después en lo particular, con cada uno de sus artículos o capítulos, cuando es amplio el volumen de artículos reservados. La discusión se da

alternativamente a favor y en contra, comenzando por el primer posicionamiento inscrito en contra. Una vez declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. La votación en lo particular es el acto por el cual el presidente de la Mesa Directiva somete a votación los artículos reservados de un dictamen, inmediatamente después de que éste haya sido votado en lo general durante su discusión en el Pleno. Los legisladores reservan artículos cuando su opinión individual es contraria a la que el dictamen contiene, ya sea en algún punto específico o en lo general. Una vez terminada la discusión en lo particular, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión. Cuando un artículo reservado no cuenta con aval del Pleno, el resto del proyecto aprobado no podrá turnarse a la colegisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la Comisión dictaminadora y la Cámara resuelva al respecto.

De igual manera, es importante destacar lo previsto por la fracción G: «Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año». Además, durante la discusión y votación de los proyectos de reforma constitucional, cobra vital importancia lo señalado por el artículo 135, párrafo primero, que en su parte sustancial prescribe que, para la aprobación de esas adiciones o reformas a la Carta Magna, se requiere que «el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones (...)». Es decir, constriñe a que todas las votaciones desarrolladas en torno a un proyecto de reforma constitucional, cuenten con un voto aprobatorio calificado, independientemente de lo señalado por el artículo 72, que solo en determinados escenarios hace uso apenas de la mayoría absoluta, como requisito indispensable para continuar el trámite de la iniciativa en cuestión. Así, vuelve a dejarse en evidencia que dicho procedimiento legislativo fue diseñado para la creación de leyes secundarias y, por tanto, su trazado no corresponde a las exigencias que demanda la atención de una reforma constitucional que, por su propia naturaleza, es de gran calado.

3.4.1.3. Cómputo del voto de las legislaturas estatales

Una vez aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en las sesiones respectivas de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, los proyectos de reformas o adiciones hechas a la Constitución Política se turnan a las legislaturas de las treinta y dos entidades que conforman el pacto federal. La parte final del primer párrafo del artículo 135 constitucional lo enuncia de la siguiente manera: «Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere [...] que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México».

En general, no existe un precepto específico en la Constitución federal ni una ley reglamentaria que se pronuncie respecto al procedimiento de aprobación de las reformas o adiciones a la Carta Magna por las legislaturas de los estados; inclusive, el texto es omiso en especificar el tipo de mayoría por el cual deben aprobarse estas modificaciones constitucionales, al interior de cada legislatura estatal. No obstante, de una interpretación armónica a lo previsto por los artículos 124 (Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México), así como del numeral 41 (El pueblo ejerce su soberanía [...] en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal), bien puede entenderse que corresponde a cada legislatura establecer el umbral de votación necesario para aprobar las adiciones o reformas a la Constitución federal remitidas por el Congreso de la Unión, con la condición ineludible de que dicho umbral no puede ser más riguroso del que establece la propia Constitución nacional para su reforma, es decir, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Al respecto, Carpizo afirma:

«[...] al ser omiso el artículo 135 c. será cada Constitución local la que lo determine, y si no lo hace, se entiende que es por mayoría simple, pero la Constitución local no puede indicar una mayoría superior a las dos terceras partes

de los legisladores presentes, porque entonces —agrego— estaría estableciendo preceptos más rígidos que la Constitución federal y estaría dificultando el procedimiento reformador». ²⁴⁰

Además, respecto a las Constituciones locales que prevén la injerencia de los municipios o el sometimiento a referéndum popular en sus propios procedimientos reformadores, Carpizo también descarta tales métodos como válidos para conseguir la aprobación requisitada por la Constitución federal, ya que el numeral en cuestión señala expresamente que se requiere el aval de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, lo cual atañe esta responsabilidad estrictamente a los legisladores estatales. «La rigidez del procedimiento de reforma constitucional de la Constitución federal sólo lo puede precisar ella misma», apunta. ²⁴¹

En la práctica, las legislaturas de los 32 estados de la República someten a aprobación de sus miembros los proyectos de reforma constitucional remitidos por el Congreso federal, siguiendo el procedimiento y las formalidades que establece su Constitución, leyes y reglamentos locales, en lo que verse respecto a este tipo de reformas (por ejemplo, si el dictamen que contiene el proyecto de reformas a la Constitución General de la República es susceptible o no de omitir su lectura, o si la votación que corresponde al mismo debe ser obligatoriamente nominal), pero valiéndose en esencia del procedimiento general previsto para la aprobación de sus leyes locales. Por ejemplo, el Reglamento del Congreso de la Ciudad de México establece en su artículo 329 que, cuando el Congreso de la Unión remita decreto por el cual se comuniquen reformas o adiciones a la Constitución Política Federal, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México comunicará a los diputados locales dicha remisión y convocará de inmediato a sesión en la que se debatirá únicamente el contenido de la reforma a la Constitución Política, que para ser aprobada necesitará de mayoría absoluta de votos de los diputados presentes. Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder

²⁴⁰ Carpizo, Jorge, «La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad», en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, vol. 44, no. 131, mayo-agosto 2011.

Consultable en «http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200003»

²⁴¹ *Idem*.

Legislativo del Estado de Yucatán, aun cuando prevé que la votación de las minutas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se verifiquen igualmente por mayoría absoluta, exige también que la votación sea nominal y no económica, es decir, que se establezca mediante el sistema electrónico de votación instalado en el recinto legislativo estatal, en el que constan el nombre y apellidos de los legisladores sufragantes, así como el sentido del voto emitido.

Una vez votada la reforma constitucional por los miembros de las legislaturas estatales, deben comunicar al Congreso federal, el sentido del acuerdo al que se haya llegado. En tal virtud, cualquiera de las dos Cámaras, o en su caso, la Comisión prevista en el artículo 78 de la Constitución federal, está facultada para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas que prevé, a su vez, el artículo 135, *in fine*: «El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas». Tal escrutinio requiere, para su perfeccionamiento, de la recepción de al menos diecisiete comunicaciones legislativas estatales que contengan un voto final aprobatorio, para que se proceda a elaborar la respectiva declaratoria de reforma constitucional, revisada y aprobada por ambas Cámaras. Es decir, la aprobación por legislaturas estatales puede ocurrir aun cuando muchas de las mismas no hayan votado siquiera el dictamen respectivo; lo anterior encuentra justificación en la necesidad de agilizar un proceso que, por su naturaleza, reviste trascendencia nacional y urgencia en su resolución, y es un medio eficaz para soslayar la posibilidad de estrategias políticas de minorías que pretendieran paralizar o diferir el procedimiento transformador de la Constitución mexicana.

Así, aprobada la reforma constitucional por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, es remitida finalmente al Ejecutivo federal, para su promulgación.

3.4.1.4. Sanción o veto presidencial; promulgación e inicio de la vigencia

Tratándose del procedimiento creador de leyes, previsto en el artículo 72 constitucional, el titular del poder Ejecutivo federal está facultado para realizar observaciones al proyecto de ley o decreto que se le remita aprobado por ambas Cámaras del Congreso federal, con el objeto de devolver el proyecto con las objeciones hechas, a la Cámara en la que se le haya dado origen, para que diputados y senadores sometan a otro procedimiento de discusión y aprobación legislativa, que supone umbrales de votación más exigidos e implica, en caso de no alcanzar una votación favorecedora, que el proyecto en cuestión sea desestimado para su promulgación final.

En cambio, la revisión constitucional no permite la intromisión del titular del Ejecutivo en el procedimiento reformador, por dos cuestiones primordiales: la primera, de carácter político, supone que el presidente, como titular de uno de los órganos constituidos, no puede actuar en contra de la determinación del poder Legislativo, en ejercicio manifiesto de la voluntad popular -en teoría-, el pueblo en ejercicio de su soberanía; la segunda, de carácter más bien logístico, operativo, pero probablemente la razón más acertada, implica que los umbrales de votación exigidos al Congreso de la Unión en el procedimiento aprobatorio de las reformas constitucionales son tan altos, que evidencian un consenso generalizado al interior del Legislativo y, por tanto, se vuelve ocioso cualquier trámite que pretenda una confirmación de los acuerdos tomados con tanta determinación. Arteaga Nava lo explica de la siguiente manera: «una reforma constitucional [...] es aprobada por el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara y es precisamente ese porcentaje el necesario para superar el veto (del Ejecutivo), por lo que es válido suponer que el veto se superó de antemano».²⁴²

Aunque las aseveraciones doctrinarias y las justificaciones prácticas mencionadas en el párrafo anterior, mantienen una lógica elemental en esta

²⁴² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 4ª edición, México, Oxford, 2014, pp. 470 y 471.

marginación que le ocurre al Ejecutivo federal en su facultad de observar la actividad del Legislativo, las conclusiones obtenidas de estos razonamientos conllevan a demostrar por enésima vez, que el procedimiento de revisión constitucional previsto en nuestra Ley fundamental está lejos de ser el adecuado, simple y sencillamente porque corresponde a un medio de creación de leyes entre órganos constituidos, que no puede aspirar a contener los ideales de la voluntad popular ni dotar de la legitimación que exige la reforma a los principios fundamentales del Estado. En todo caso, si se relega al Ejecutivo federal en el procedimiento de reforma constitucional por atender a su naturaleza de órgano constituido y no de constituyente, el Congreso de la Unión -conformado por sus dos Cámaras-, y las propias legislaturas de las treinta y dos entidades federativas, son igualmente órganos que fueron constituidos desde el principio por un poder constituyente, que solamente les delegó facultades para el ejercicio del poder público, pero que en ningún caso trasladó la titularidad de su soberanía a los mismos (recordar que ésta es inalienable), como para considerarles entes suficientemente facultados y legitimados para reformar las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana.

A final de cuentas, la intervención del Ejecutivo federal en el procedimiento de revisión constitucional se ciñe a recibir los proyectos de modificación aprobados por el Congreso General y las legislaturas estatales, en atención a lo previsto por los artículos 135 (el cual señala que los requisitos para adicionar o reformar la Constitución son exclusivamente los enumerados en su primer párrafo), y 72, fracción A, que prescribe lo siguiente: «Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente». El procedimiento ordinario prevé que, una vez hecho el cómputo aprobatorio de las legislaturas estatales, el Congreso debe emitir una “declaratoria de reforma constitucional” que da pie a la intervención del Ejecutivo. En el escenario ordinario, en el cual está previsto el denominado “derecho de veto”, si el Presidente no tiene observaciones al proyecto, le corresponde expresar su acuerdo sancionándolo. La sanción, según García Máynez, consiste en el acto de aceptación por parte del poder Ejecutivo, de un proyecto de ley o decreto aprobado por el poder

Legislativo. Una vez sancionado el proyecto de ley o decreto se declara su válida incorporación al sistema normativo, en lo que se conoce como el acto de “promulgación”.²⁴³ Evidentemente, si las reformas constitucionales no requieren de un consentimiento ni de una opinión válida del titular del Ejecutivo para convertirse en derecho vigente, puede considerarse que ni son sancionadas ni promulgadas antes de su publicación y entrada en vigor, al tratarse de etapas propias de un proceso legislativo ajeno.

En esencia, el presidente de México no sanciona las reformas a la Constitución, por la misma razón que no puede observarlas y devolverlas al Congreso para su discusión; simplemente actúa desempeñando su función básica y primigenia: como ejecutor, como mero aplicador de lo que prescriben las leyes emanadas por la voluntad popular. Su intervención consiste en ordenar la publicación del decreto de reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación. La probable inacción del titular del Ejecutivo federal, que pudiera suceder como medio idóneo para obstaculizar la entrada en vigor de las adiciones o reformas constitucionales ya aprobadas, tampoco supone un valladar infranqueable para el procedimiento, atento a lo dispuesto por el inciso B del artículo 72, el cual señala que «el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo».

Así, la publicación del decreto modificatorio supone la culminación del procedimiento revisor, más allá de la *vacatio legis* y el posterior inicio de la vigencia. La promulgación que el Ejecutivo pueda realizar de una norma aprobada por el Legislativo, supone solamente un acto protocolario, insubstancial para la entrada en vigor de las disposiciones del decreto mismo, puesto que su vigencia podrá tener cabida una vez publicitado en el medio oficial, enteramente en la forma y términos que establezcan sus artículos transitorios.

²⁴³ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 55.

Capítulo 4

EL NUEVO DISEÑO DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO

*«Sin libertad, la democracia es despotismo;
sin democracia, la libertad es una quimera»*

Octavio Paz

4.1. CRÍTICA AL MODELO ACTUAL DEL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO

4.1.1. Confusión entre normas constitucionales primarias y secundarias

Uno de los problemas que ordinariamente abona en perjuicio de nuestra Carta Magna y en general, en el progreso del estudio de la ciencia constitucional en México, es el que se presenta al dotar de supremacía constitucional a disposiciones que, por su contenido, no definen precisamente el tipo de Estado ni el régimen de gobierno que imperan en el país. Así, la caterva de inclusiones al texto constitucional que carecen de la sustancia que debería requerirse para alcanzar ese rango, es considerable y ha venido acrecentándose con las reformas y adiciones que a lo largo de cien años se han realizado a nuestra Ley fundamental. Ello ha propiciado un empañamiento en la categorización de las normas constitucionales primarias y secundarias, lo que ha perjudicado directamente la teleología y los fines que nuestro Estado persigue, además de evidenciar la impureza del procedimiento de reformas a la Constitución por establecer un mismo “trámite” para modificar o adicionar preceptos que, aun coexistiendo en una misma hoja de papel, contienen lineamientos jerárquicamente diferenciados.

Para efectos del presente estudio, como se ha abordado en párrafos del capítulo inicial, las normas constitucionales se consideran “primarias” cuando el contenido

de las mismas se refiere a alguno de los elementos que conforman el tipo de Estado y el régimen de gobierno; por ende, el resto de las disposiciones incluidas en el texto constitucional, cuyo contenido no se refiere a las decisiones políticas fundamentales del Estado, se consideran “secundarias”. Retomando el ejemplo del Dr. Covián Andrade, si se modificaran los artículos 40 y 64 de nuestra Constitución vigente, para suprimir el régimen federal, en el primer caso, y para sancionar a los legisladores federales faltistas con diez días de sueldo y no con uno, en el segundo, la modificación del artículo 64 no afectaría en lo más mínimo los fundamentos ni las estructuras de la organización del poder, lo cual evidentemente sí ocurriría en caso de modificar el artículo 40 para desaparecer la forma de gobierno federal.²⁴⁴ Dicha distinción revela una identificación inescindible entre la Constitución como esencia y como forma, porque el artículo 40 refleja una decisión política fundamental del Estado mexicano, como lo es el federalismo, que existe por fuerzas reales y que va más allá de la hoja de papel que lo consagra. Así, la terminología utilizada por Schmitt, definiría al artículo 40 como el escaparate donde se exhibe parte de la constitución del Estado, *lato sensu*, mientras que el 64 sería meramente un precepto legal que solo tiene rango constitucional, por haber sido considerado en el articulado del Constituyente de 1917, pero que bien podría formar parte de las leyes secundarias que conforman el andamiaje jurídico de nuestro país, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo. Esta diferenciación de jerarquías entre preceptos constitucionales, que es notoria y evidente, y que a primera vista podría parecer irrelevante, tiene una importancia significativa porque es el argumento idóneo para justificar la diferenciación que también debería existir en los procedimientos de reforma para ciertos artículos de la Carta Magna, específicamente, de aquellos que definen el tipo de Estado y el régimen de gobierno.

En ese sentido, conviene destacar que los preceptos constitucionales identificados plenamente con las decisiones políticas fundamentales que conforman al Estado mexicano, son tema de discusión entre estudiosos de la ciencia política,

²⁴⁴ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios...*, cit, p. 25.

al menos en algunos tópicos. Por ejemplo, Carpizo considera que estos fundamentos constitutivos del Estado corresponden, a modo de lista, al principio de división de poderes, al establecimiento del sistema federal, representativo y de municipio libre, al conglomerado de derechos humanos consagrados en los primeros artículos de la Carta Magna, a la supremacía indubitable del Estado sobre la Iglesia y al juicio de amparo, como instrumento de control de la constitucionalidad;²⁴⁵ Burgoa Orihuela identifica como decisiones fundamentales a la soberanía popular, la forma federal del Estado, la forma de gobierno republicana y democrática, garantías individuales, la institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución, la sumisión de la actividad de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, las garantías sociales de la clase obrera y campesina, la propiedad estatal de recursos naturales específicos, la gestión estatal en ciertas actividades de interés público, el intervencionismo de Estado en actividades económicas, la rectoría del Estado en la enseñanza y educación, la libertad de culto, la separación de la Iglesia y del Estado, y el desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias.²⁴⁶ Canudas Orezza, citado por Burgoa, considera con ese carácter a la soberanía popular, al poder público dimanado del pueblo, al derecho del pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno, la forma republicana de gobierno y el federalismo, la democracia representativa, las garantías individuales y sociales, la división o separación de poderes y la autonomía del municipio;²⁴⁷ De la Madrid, por su parte, enlista como decisiones políticas fundamentales de nuestra nación, al principio de la soberanía popular, los derechos individuales y sociales del hombre, al sistema representativo de gobierno, a la división de poderes y al sistema federal, así como a la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional en la implementación del sistema de economía social y al principio histórico de separación entre el Estado y las iglesias.²⁴⁸

²⁴⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917: longevidad casi centenaria*, 16ª edición, México, Porrúa, 2013, pp. 122 y 123.

²⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 352.

²⁴⁷ Canudas Orezza, Luis Felipe, *apud* Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 352.

²⁴⁸ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, III, 1977, p. 116.

Es importante deliberar concienzudamente el listado de decisiones políticas fundamentales contenido en el texto vigente de nuestra Constitución Política, porque en la implementación del referéndum a la población, como medio de legitimación de las revisiones constitucionales que lleven a cabo los poderes constituidos, habrá que ceñir el campo de acción de la maquinaria estatal, tan solo a las reformas o adiciones que pretendan realizarse a determinados artículos o párrafos específicos de los mismos, que efectivamente sean contenedores de principios políticos fundamentales. Es decir: la diferenciación ya estudiada entre las normas constitucionales primarias y secundarias, permite concluir que, si solamente las primeras contienen las decisiones políticas fundamentales del Estado, entonces la revisión constitucional que requiera legitimación popular mediante la vía del referéndum aprobatorio de la ciudadanía, tendrá que implementarse solo y exclusivamente en el proceso reformador de estas normas primarias, porque las modificaciones que puedan hacerse a las normas constitucionales secundarias, aunque impliquen cambios en el modelo operativo de los poderes constituidos, en nada vulnerarían su existencia, su estructura, ni los fines por los cuales existen.

4.1.2. La rigidez simulada en el procedimiento de reforma constitucional

La doctrina establece que el procedimiento por el cual se realizan adecuaciones al texto constitucional, puede ser rígido o flexible: esto dependerá -evidentemente- de la complejidad que entrañe el procedimiento de revisión, de los actores que participen del mismo, de los umbrales de votación que se exijan y de los medios que se requieran como necesarios a colmar. En México, se considera que el procedimiento de reforma constitucional es rígido, porque los actores facultados para proponer iniciativas de modificación a la Carta Magna -además de los legisladores federales y locales, que por su naturaleza parlamentaria deben considerarse obviados-, se limitan al presidente del país y a los ciudadanos que suscriban una iniciativa popular, cuyo número debe acercarse a los ciento veinte mil, además de que dichas adiciones o reformas deberán ser aprobadas mediante mayoría calificada en el Congreso federal, y por al menos diecisiete de las treinta y dos legislaturas de las entidades federativas.

Sin embargo, al analizar las reformas constitucionales que se han llevado a cabo por las todas las honorables legislaturas federales, desde el primer decreto modificador que data de 1921, específicamente a los artículos constitucionales que contienen los principios fundamentales del tipo de Estado y la forma de gobierno, se obtienen conclusiones importantes; la primera de ellas, por evidente quizás, es que la Constitución esencia no ha sido impactada por un número exacerbado de reformas, como sugieren la cantidad de decretos publicados en el Diario Oficial, porque dichas modificaciones se decantan a los postulados previstos en las leyes constitucionales secundarias, aquellas que forman parte del texto constitucional, pero que no definen ni el tipo de Estado ni el régimen de gobierno. Por ejemplo: sin incluir a los artículos que conforman el bloque de reconocimiento y protección a los derechos humanos y garantías sociales, el resto de los numerales que sacralizan los principios de soberanía popular, división de poderes, el republicanismo federal representativo, el Estado laico, el sistema de economía mixta, la rectoría estatal en el desarrollo nacional y en general, todos los que contienen las decisiones fundamentales sobre las que se encuentra constituida la nación mexicana, contabilizan menos de un centenar de reformas o adiciones a sus textos; no obstante, en términos de la estadística oficial, la Constitución vigente ha sido reformada más de setecientas veces, considerando las modificaciones realizadas artículo por artículo,²⁴⁹ aun cuando estas modificaciones han sido realizadas -en su gran mayoría-, a preceptos secundarios de la Carta Magna, es decir, aquellos que no implican definiciones de los fines estatales ni de los medios gubernativos para alcanzarlos. Tal fenómeno de disparidad entre las modificaciones hechas a numerales sustantivos y a numerales secundarios, encuentra justificación en dos razones prominentes: una, que implica la confusión reinante que aún impera en el contenido de las normas constitucionales primarias y de las secundarias, y que se refiere a esa incapacidad histórica de los legisladores de omitir jerarquizar como auténticos postulados constitucionales, exclusivamente a los artículos que delimitan los motivos, fines y el régimen gubernativo de la socialdemocracia mexicana; la

²⁴⁹ Cfr. Cámara de Diputados, Constitución, Reformas constitucionales por artículo. Consultado el 14 de junio de 2022 en «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm»

segunda razón que indubitablemente explica el aglutinamiento desmedido de reformas a la Constitución, se refiere al inacabado, incompleto procedimiento de revisión constitucional que se encuentra previsto en la Carta Magna vigente, cuya justificación no alcanza para dotar de legitimidad a las reformas y adiciones que pretende enarbolar, en plena simulación de una supuesta “rigidez” en las condiciones y requisitos que de antemano establece.

Al efecto, es menester ilustrar con un ejercicio práctico, la flexibilidad velada que se esconde en los postulados del artículo 135 constitucional, el cual ordena que, como primer paso para adicionar o reformar los principios contenidos en cualquiera de los artículos que componen la Carta Magna, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden dichas reformas o adiciones, es decir, mediante una votación por mayoría calificada. El artículo 63 de la Constitución federal establece que las Cámaras de diputados y senadores no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; es decir, que el mínimo de diputados que se requieren para votar un dictamen con proyecto de decreto que reforme o adicione uno o varios artículos de la Ley fundamental, es de 251, y de 65 para el caso de los senadores (quórum simple). Así, en un ejercicio hipotético, bastaría el voto de 212 legisladores federales (168 diputados y 44 senadores), para convalidar un ejercicio que supone la aprobación de una voluntad popular compuesta por noventa y dos millones de ciudadanos en pleno uso y disfrute de sus derechos políticos; por su parte, el mecanismo utilizado por la mayoría de las legislaturas estatales, en aras de aprobar esas mismas adiciones o reformas, es prácticamente igual, sino que más laxo. Eraña Sánchez apunta al respecto: «En este tema subsiste una cuestión interesante, vinculada con el tipo de quórum complejo que cada Ordenamiento haya articulado: si el umbral de votos se fija con relación al número de “miembros” del órgano, o con relación a “los presentes” en la sesión decisoria, ya que esto modulará la rigidez o flexibilidad del sistema parlamentario».²⁵⁰ Con este criterio, el establecimiento de una mayoría

²⁵⁰ Eraña Sánchez, Miguel, *Derecho parlamentario orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Porrúa, 2013, p. 118.

calificada no basta para considerar al procedimiento como rígido, sino que el factor determinante será fijar el universo total de votantes, en relación del cual la mayoría se compute.

«En ese sentido, si el Ordenamiento tiene configurado un quórum complejo que, por ejemplo, exija la aprobación “por una mayoría de tres quintos de cada una de la Cámaras” (caso del art. 167.1 de la Constitución española previsto para activar su propia reforma) ahí se habrá configurado, entonces, una mayoría de especial rigidez (mayoría cualificada *sensu stricto*), en tanto que prevé de forma invariable el umbral de votos.

En cambio, si el sistema matiza el quórum complejo exigiendo a cada Cámara el voto de las “dos terceras partes de los individuos presentes” (caso del art. 135 de la Constitución mexicana), aunque en ambos casos se concite un procedimiento de reforma [...], solo podría encontrarse en el último ejemplo cierta mayoría de rigidez o cualificación, pero flexibilizada en la práctica (mayoría cualificada, *lato sensu*)». ²⁵¹

Por tanto, un régimen que ha diseñado el procedimiento de revisión de su Constitución a través de órganos constituidos, ilegítimos para actuar en usufructo de la soberanía del pueblo, mediante umbrales de votación ilusorios, sin medios vinculatorios para hacer valer el pronunciamiento de la ciudadanía, en el marco de un Estado de derecho con fines de igualdad y justicia social, dista de tener los elementos para ser catalogado como “rígido” en el manejo de esas adiciones o reformas constitucionales.

4.2. LA CONSTITUCIÓN ESENCIA EN DISTINTOS ESTADOS NACIONALES

4.2.1. Las decisiones políticas fundamentales en los Estados nacionales de Europa

Para comprender mejor la importancia que reviste un adecuado tratamiento de las decisiones políticas fundamentales en el texto constitucional, habrá que recurrirse -

²⁵¹ *Idem.*

inevitablemente-, a lo realizado por las potencias nacionales del viejo continente, ya que muchas de estas comparten la tradición jurídica germano-canónica del derecho imperante en nuestro país, y otras, aunque anglosajonas, entrañan cuestiones aprovechables para nuestra ingeniería constitucional, en el marco del derecho comparado. Además, la gran mayoría de los teóricos y estudiosos de la ciencia política y constitucional más destacados en el orbe, son y fueron personajes que nacieron y vivieron en el seno de esta zona geopolítica, que tantas transformaciones ha padecido en los últimos años y que, por lógica elemental, les legó un aprendizaje importante, derivado de las nociones obtenidas por la experiencia de esos cambios, que plasmaron en sus obras para la difusión y el desarrollo de la ciencia política en el mundo. Aparte, por si la justificación de su estudio no fuera suficiente, la introducción de novedosos instrumentos democratizadores en los sistemas gubernativos de la mayoría de estas naciones europeas, sirve como referencia para calcular el impacto político, así como los indicadores de costo-beneficio, que supondría su implementación en las democracias de otras latitudes del orbe: en la nuestra, por ejemplo.

El caso de Suiza es, probablemente, uno de los más particulares y enriquecedores que pueden analizarse en la búsqueda de democracias nacionales con regímenes altamente exitosos. «La modalidad más arcaica de democracia directa, conocida como *Landsgemeinde*, consistente en la votación a mano alzada de los ciudadanos, todavía está vigente en los cantones de Appenzell Rodas Interiores y Glarus».²⁵² Su forma de gobierno se define como una Confederación de cantones, semicantones y comunas, unidos en un Estado federal que opera bajo un régimen parlamentario bicameral, con un poder Ejecutivo integrado por miembros que designan los legisladores federales. En la cuestión decisionista, la Constitución de la Confederación Suiza -que entró en vigor el uno de enero del año dos mil-, está integrada por 197 artículos, que contienen un título especial consagrado a los derechos humanos, otro a los objetivos sociales, a la forma confederada de

²⁵² Gobierno de España, Ministerio de asuntos exteriores, Unión Europea y cooperación, Dirección general de comunicación, diplomacia pública y redes, Oficina de información diplomática, Ficha de la Confederación Suiza, p. 2. Consultado el 15 de junio de 2022 en «http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SUIZA_FICHA%20PAIS.pdf»

gobierno y la autonomía de los cantones como base de su estructura, además de regulaciones avanzadas que se refieren al medio ambiente, al sistema de economía basado en la libre competencia, al régimen de contribuciones impuestas por el Estado y otros tópicos tan notables como investigación sobre seres humanos y tecnología genética. Sin embargo, su título cuarto merece una mención aparte, porque en el mismo se inscriben los medios de participación ciudadana que son inescindibles a la democracia social de derecho: iniciativa popular y referéndum. La primera, como es sabido, contempla la posibilidad de la ciudadanía organizada para presentar iniciativas de reforma total o parcial de la Constitución, así como de leyes federales; el segundo, a saber, está contemplado como obligatorio en siete supuestos:

«Art. 140.- Referéndum obligatorio

1. Deben someterse a votación del Pueblo y de los cantones:

- a. Las enmiendas a la Constitución Federal;
- b. La adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;
- c. Los actos federales de emergencia que no se basen en una disposición de la Constitución y cuyo período de validez exceda de un año; dichos actos federales deben someterse a votación en el plazo de un año a partir de su aprobación por la Asamblea Federal.

2. Los siguientes se someten a votación del Pueblo:

- a. Iniciativas populares para una revisión completa de la Constitución Federal;
- a-bis. Derogado;
- b. Iniciativas populares para una revisión parcial de la Constitución Federal en forma de una propuesta general que ha sido rechazada por la Asamblea Federal;

c. La cuestión de si debería llevarse a cabo una revisión completa de la Constitución Federal en caso de desacuerdo entre los dos Consejos».

Como se observa, el uso del referéndum en la democracia del país helvético, funciona como instrumento para legitimar los cambios que directamente inciden en los principios fundamentales del tipo de Estado y de la forma de gobierno; su utilización, indispensable en el procedimiento de revisión constitucional de la Confederación Suiza, permite concluir que la inclusión de tal medio de participación ciudadana no es coyuntural ni azaroso, y mucho menos sobrante u ornamental, sino substancial, reglamentario, imprescindible, porque solo mediante el sometimiento al voto del pueblo de las modificaciones que pretendan hacerse a la teleología del Estado, puede obtenerse un aval certificado de que la voluntad popular tiende, efectivamente, a la obtención de esos cambios.

Aun sin formar parte de los miembros integrantes de la Unión Europea, la Confederación Suiza mantiene estrechas relaciones con esta organización y sus Estados integrantes, especialmente con Alemania,²⁵³ otra potencia del viejo continente que es punta de lanza en el perfeccionamiento de la democracia y cuya familia jurídica se encuentra estrechamente ligada con el derecho aplicado en México. La nación bávara, si bien carece de la figura del referéndum a la población como parte del procedimiento de revisión constitucional, establece como conceptos inamovibles en el texto de su Constitución Política, el respeto a la dignidad humana, el reconocimiento a los derechos humanos, su conformación como Estado federal democrático y social, la soberanía popular, la división de poderes, la supremacía constitucional y el derecho a la resistencia, todos relativos al tipo de Estado y al régimen de gobierno, los cuales no son susceptibles de revisión constitucional, según lo previsto en su numeral 79, que a la letra prescribe:

«Artículo 79 [Reforma de la Ley Fundamental]

La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto (...)

²⁵³ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* y de dos tercios de los votos del *Bundesrat*.

No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20».

De la lectura al numeral anterior, también se desprende otra conclusión interesante: el texto sabiamente distingue entre normas constitucionales primarias y secundarias, y esta diferenciación le alcanza para jerarquizar debidamente a unas y otras normas. Por ello, para el procedimiento de reforma de preceptos constitucionales secundarios, de aquellos que no contienen la esencia del Estado ni de su gobierno, establece un umbral aprobatorio de mayoría calificada a satisfacer por el voto de los miembros de sus dos Cámaras legislativas; en cambio, para las normas primarias, aquellas que definen al Estado por sus fines y sus medios, prohíbe cualquier procedimiento de revisión a su contenido.

Un fenómeno similar ocurre con las Constituciones de Francia e Italia, que contienen un postulado *in fine*, el cual establece que la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de revisión. Empero, el procedimiento reformador de su Constitución resulta aún más interesante: a pesar de que ambas naciones contemplan la figura del referéndum como parte del procedimiento de reforma, también establecen supuestos para eludirlo. La Constitución italiana, por ejemplo, prevé en su numeral 138 que solo serán sometidas a referéndum las leyes de revisión constitucionales cuando así lo solicite un porcentaje de electores o miembros de su Parlamento, pero descarta toda probabilidad de someter a referéndum aquellas leyes de revisión constitucional que hubiesen sido aprobadas en el propio Parlamento por el voto de las dos terceras partes de sus miembros totales.

«La Constitución gala, por su parte, establece en su artículo 89:

Artículo 89.- (...)

El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado [...] y votado por ambas Cámaras [...]. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum».

No obstante, a continuación, agrega:

«El proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos».

Así, resulta complicado entender que el procedimiento revisor de la Constitución francesa, aun con la figura del referéndum ciudadano como instrumento al alcance, utilice umbrales tan bajos de votación aprobatoria y, además, se conceda la licencia de prescindir de la consulta al pueblo. Queda manifiesto con ello que, este tipo de procedimientos de revisión -rígidos a la vista, pero flexibles en la práctica y, sobre todo, carentes de legitimidad-, no son propios ni exclusivos de las naciones establecidas en latitudes tropicales.

4.4.2. Las decisiones políticas fundamentales en los Estados nacionales de América Latina

Aunque las naciones de América Latina comparten un pasado sustancialmente similar, definido por las potencias europeas que colonizaron sus territorios por cientos de años y, además, mantienen una idiosincrasia semejante por factores sociales, geopolíticos, culturales y hasta religiosos, es interesante observar las diferencias que existen en sus regímenes internos y la forma en que ha decantado hasta este presente, el devenir de su política interior. Su evolución se caracteriza por las innumerables transiciones entre dictaduras y golpismo, así como por el surgimiento constante de guerrillas y el insuficiente avance del desarrollo económico y social de la región. No obstante, también debe destacarse que sus logros y avances deben ser mayormente reconocidos, en la medida que su existencia como países independientes es relativamente novel en comparación con las potencias nacionales de Eurasia.

Uno de los productos constitucionales más recientes en la zona, es la denominada Constitución Política del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia, de siete de febrero de dos mil nueve, promulgada durante el mandato del entonces presidente Evo Morales, tras un proceso de ratificación mediante referéndum que, en cifras oficiales, alcanzó poco más del sesenta por ciento de aprobación por parte de los electores participantes.²⁵⁴ En su contenido, como norma abrogatoria de su predecesora de 1967, se define como un Estado libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Asimismo, reconoce la libre autodeterminación de los pueblos originarios y establece el enunciado tan traído y tan llevado, que declara al pueblo boliviano como depositario de una soberanía inalienable e imprescriptible, que se ejerce de forma directa y delegada. Su gobierno, republicano, democrático, representativo, comunitario (entendido esto último como la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos); su estructura, mediante el establecimiento de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Sus fines, enfocados en garantizar el bienestar de su población, mediante la satisfacción de sus necesidades básicas y el reconocimiento de sus derechos fundamentales, civiles y políticos, con inclusiones cuando menos novedosas en el campo del constitucionalismo latinoamericano, como los derechos a disfrutar de un medio ambiente sano y a gozar de una vejez digna. Asimismo, contempla la figura del amparo constitucional y delega el control de la constitucionalidad a un Tribunal Plurinacional especializado. Su modelo económico reconoce la organización comunitaria en primer lugar, así como la estatal, privada y social cooperativa, con una mención especial consignada en la fracción I de su artículo 312: «No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado». De tal suerte, existe una marcada conducción, dirección y participación de la función pública en las política económica, monetaria, financiera y sus actividades. Finalmente, en lo

²⁵⁴ El País, *Evo Morales publica en Bolivia la nueva Constitución*, La Paz, 07 de febrero de 2009. Consultado el 15 de junio de 2022 en «https://elpais.com/diario/2009/02/08/internacional/1234047608_850215.html»

tocante a uno de los tópicos que mayormente ocupa a este estudio, la reforma de la Constitución boliviana reconoce, en el texto de su artículo 411, dos vías: «la reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo». Por otra parte, la reforma “parcial” de la Constitución, puede iniciarse por iniciativa popular del electorado o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de sus miembros presentes. En ambos casos, es importante destacarlo, la reforma necesitará de un referendo constitucional aprobatorio para su validez.

Este primer acercamiento a uno de los cuerpos constitucionales más jóvenes de América Latina, es suficiente para encontrar sustanciales diferencias con la norma constitucional mexicana, aun cuando en ambos casos se trate de democracias sociales con marcada rectoría estatal (quizás una rectoría apenas menos rigurosa en el caso mexicano), en el que indefectiblemente se acusa la ausencia de la figura del referéndum constitucional en la legislación mexicana, que desde 2009 ya contempla la legislación del citado país sudamericano. Esta previsión del referéndum constitucional, si bien pudo interpretarse en su década como un logro vanguardista del derecho boliviano, en la actualidad debe entenderse propiamente como un atraso de la legislación mexicana, como un rezago incomprensible de una democracia que debería ser, por lo menos, referente para el continente, dado el caudal de su economía que -aunque emergente- se destaca entre las primeras veinte del orbe.

Basta con echar un rápido vistazo a otras Constituciones de América Latina para entender que el Estado social que se propugna en México permanecerá inconcluso hasta que no se garanticen efectivos medios de democracia participativa que permitan un auténtico control del poder político por parte de la ciudadanía. Para muestra, el botón de otra Constitución igualmente reciente, promulgada en 2008, de la República del Ecuador, que se organiza a la usanza de la democracia social

mexicana (republicanismo, representatividad, soberanía popular), pero que contempla un procedimiento de revisión constitucional completamente diferente: para empezar, distingue entre las enmiendas constitucionales (artículos de la Constitución que no alteren su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezcan restricciones a los derechos y garantías, o que no modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución) y las reformas parciales (aquellas que no supongan una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución). Para el caso de estas últimas, exige un referéndum aprobatorio de la población para proceder a su publicación y vigencia, que en el caso de las enmiendas no es exigible, por tratarse de normas constitucionales secundarias, aquellas que solo tienen rango constitucional por estar incluidas en el texto aprobado por el Constituyente, pero que no delimitan el tipo del Estado ni la forma de gobierno. Esta cuidadosa revisión de los preceptos constitucionales según su jerarquía (materia en la que México tampoco destaca particularmente) no es exclusiva de las Constituciones recientemente promulgadas, ni siquiera de los Estados pujantes y progresistas. Venezuela, por ejemplo, que actualmente atraviesa por una grave crisis política, económica y financiera, tiene una Constitución que de manera muy clara -casi didáctica-, distingue entre normas constitucionales primarias y secundarias: en su artículo 342 establece que la reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional (lo denominado norma constitucional secundaria). Aun las reformas a estos preceptos secundarios deben ser sometidas a referéndum general, después de haber sido aprobadas por la Asamblea Nacional. Por otra parte, para las normas constitucionales primarias, la Carta Magna venezolana establece la posibilidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, que pueda transformar (entiéndase reformar) el tipo de Estado y su forma de gobierno,²⁵⁵ con un procedimiento enteramente previsto en

²⁵⁵ Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

los numerales 348 y 349, para que esta posibilidad no quede en un simple enunciado romántico, como en el caso mexicano, en el que no existe tampoco la posibilidad reglamentada de convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente. Finalmente, en su artículo 350, se consigna un enunciado claramente identificado con lo que la doctrina define como cláusulas pétreas: «El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos».

El caso de Venezuela es significativo para el estudio del constitucionalismo por su doble cariz: como realidad política y como norma jurídica. En papel, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 30 de diciembre de 1999, contempla los principios esenciales de cualquier otra república democrática del continente, como la soberanía popular, el Estado federado y la democracia representativa. En su artículo segundo, se constituye como «un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia»; contempla la clásica división tripartita de poderes, con un cuarto y quinto agregados a los que denomina “Poder Ciudadano” y “Poder Electoral”. Inclusive, el tratamiento constitucional que se hace del reconocimiento pleno a los derechos humanos es poco menos que prominente (Artículo 19. El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen). Quizá su tendencia totalitarista, consignada en el texto de su artículo primero (La República Bolivariana de Venezuela [...] fundamenta su patrimonio moral y sus valores [...] en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador), es el único resquicio por el que se vislumbra un atisbo de autocracia contenida, que *de facto* se ha materializado en la Venezuela contemporánea. Las denuncias de violaciones sistemáticas a los derechos humanos de miles de ciudadanos, la represión y persecución política a los

opositores del régimen chavista,²⁵⁶ así como la precaria situación económica que conllevó a una cruda etapa de hiperinflación de sus precios,²⁵⁷ son ejemplos insignes de la realidad política de un país constituido en la “hoja de papel” como una nación diametralmente opuesta de lo que realmente es y cuyo modelo pone en jaque a las teorías constitucionalistas que radicalmente pretenden explicar todo a través de la norma jurídica.

Pero aun con la notoria disonancia constitutiva que aqueja a la hermana república de Venezuela, su norma escrita puede ufanarse de ser moderna ante la mexicana, porque contempla, en su numeral 70, sendos «medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas». El referéndum constitucional aprobatorio también está contemplado, como ya se comentó en líneas anteriores. No obstante, las estadísticas se dividen indistintamente, a lo largo y ancho del continente, entre naciones que sí contemplan el referéndum constitucional como parte de su revisión y las que no: para Colombia, se encuentra previsto en el Título XIII de su Carta Magna (Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo; Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral); para el Perú, en su Título VI (Artículo 206. Toda reforma constitucional debe ser

²⁵⁶ Taraciuk Broner, Tamara y Martina Rapido Ragozzino, *La ONU analiza la pobre situación de los derechos humanos en Venezuela. Las recomendaciones deben centrarse en independencia judicial, elecciones libres y fin de la represión*, Human Rights Watch, 24 de enero de 2022.

Consultado el 16 de junio de 2022 en «<https://www.hrw.org/es/news/2022/01/24/la-onu-analiza-la-pobre-situacion-de-los-derechos-humanos-en-venezuela>»

²⁵⁷ González Cappa, Daniel, *Cómo salió Venezuela de la hiperinflación y qué significa para la golpeada economía del país*, BBC News Mundo, 11 de enero de 2022.

Consultado el 16 de junio de 2022 en «<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59939636>»

aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum). Nicaragua y El Salvador no lo contemplan. Brasil y Argentina prevén un procedimiento de revisión constitucional en que el debate y la aprobación están ceñidos estrictamente a sus Cámaras legislativas, de forma similar al caso mexicano. Cuba, con la más joven Constitución del continente, exige una ratificación de los electores para reformas que se refieran a la integración y funciones de su Asamblea Nacional o del Consejo de Estado, a las atribuciones o al periodo de mandato del Presidente de la República, y a los derechos, deberes y garantías consagrados en su Constitución. Chile y Uruguay han introducido la figura con recelo, pues la misma es operante en algunos supuestos de revisión constitucional e inoperante en otros. Panamá funciona de manera similar, al igual que Costa Rica. Por tanto, es difícil encontrar una tendencia democrática de la cual asirse en la región. La ola democratizadora de vanguardia, si bien ha sido suficiente para convencer a la mitad de las naciones latinoamericanas, no ha servido bastante para influir significativamente en las demás. Una muestra de ello puede contemplarse al interior de nuestro país, en el que las entidades federativas también se debaten en la valiente decisión de legislar en torno a la democracia participativa en lo general y al referéndum en lo particular. El miedo es, quizás, en todos estos países del orbe, a que el referéndum se asocie inescindiblemente con un populismo cada vez más desatado, aunado al menguante interés de los electores por participar en ejercicios sufragistas que no sean los presidenciales, y a que su objetivo inicial de garantizar la efectiva intervención política de la ciudadanía se pervierta en una vulgar manipulación electoral orquestada por intereses superfluos. Sin embargo, la promesa de sus beneficios debería bastar para ser más que atrayente su inclusión en el texto constitucional. Además, como epílogo colateral, podría detonar un importante punto de inflexión para la región y para el extraviado protagonismo de México en los últimos años. Quizás, si nuestra nación se atreve, el resto de los países se decanten en cascada en pos de una plena y tan prometida democracia participativa.

4.3. JUSTIFICACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE REDISEÑAR EL MANEJO CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO

4.3.1. Fortalecimiento del Estado mexicano y sus instituciones

Es una verdad históricamente reconocida que la gran aportación de México al mundo, en el ámbito de la ciencia del derecho constitucional, fue la Carta Magna de 1917 y los principios de igualdad y justicia social que la misma contiene. Es impensable imaginar el mundo del siglo XX, sin la contribución de la democracia social que permeó por el mundo occidental y definió gran parte del panorama geopolítico de la actualidad. No obstante, y muy a pesar de los loables esfuerzos realizados por sesenta y cinco legislaturas federales en el Congreso mexicano, la actualidad denuncia un atraso significativo en el manejo de específicos tópicos relacionados, sobre todo, con la democratización del poder político durante su ejercicio. Es decir: la Constitución vigente, hoy día, carece de verdaderos medios que permitan al pueblo -titular de la soberanía, según su propia letra-, ejercer el poder político *per se*, y no solamente a través de representantes, en muchas ocasiones ausentes de legitimidad e interés por conseguir los fines que el electorado mandata.

El creciente porcentaje de abstencionismo electoral es uno de los mejores y más acuciantes reflejos del desencanto popular con el sistema político imperante. Las cifras de las últimas cinco elecciones presidenciales, uno de los ejercicios comiciales más atractivos para la ciudadanía, reflejan una tendencia sostenida de dos quintas partes del electorado nacional que no acude a las urnas (1994, 22.84%; 2000, 36.03%; 2006, 41.45%; 2012, 36.92%; 2018, 36.58%).²⁵⁸ Lo anterior acusa una relevancia importante, ya que la carencia de legitimidad de los servidores públicos electos por voto popular acarrea consigo una tremenda ingobernabilidad, al no existir empatía entre la ciudadanía y los diversos actores que participan de la

²⁵⁸ Animal Político, *AMLO obtuvo el triunfo más holgado en 30 años, pero no se rompió récord de participación*, 02 de julio de 2018.

Consultado el 17 de junio de 2022 en «<https://www.animalpolitico.com/2018/07/participacion-ciudadana-elecciones-2018/>»

vida pública. Por otra parte, el desinterés de los representantes hacia sus representados y, sobre todo, hacia sus demandas y pedimentos, encuentra actualmente un nicho adecuado en donde establecerse y extrapolarse, ya que nuestra ingeniería constitucional tampoco prevé métodos de evaluación del ejercicio del poder político en tiempo real, que obliguen a los servidores públicos a presentar resultados palpables y medibles, en pleno desempeño de su cargo, so pena de enfrentar responsabilidad política y jurídica en caso de incumplimiento. Todo ello, solo conlleva a un deterioro cíclico de nuestro régimen gubernativo, que aumenta la desconfianza y el descontento popular, propicia la corrupción de los actores políticos y debilita la imagen del Estado mexicano y de sus instituciones.

Además, la existencia de esa apatía más o menos generalizada por parte de la ciudadanía, en torno al desarrollo de la política nacional y los tópicos coyunturales de la vida pública institucional, empobrece la cultura cívica de un país que ha empezado a sufrir agudamente de graves problemas de corrupción,²⁵⁹ inseguridad y violencia que,²⁶⁰ aunados a los altísimos índices de desconfianza hacia las instituciones, solo permean en el desánimo popular y crean proclividad a la decadencia de una sociedad que siempre ha enaltecido los valores ciudadanos. «El Estado nacional -apunta Brito Melgarejo- entra en decadencia por una serie de factores internos y externos que ponen en tela de juicio su capacidad operativa para resolver los problemas sociales, económicos y políticos que aquejan a la sociedad [...] Esta decadencia también provoca cambios importantes en la concepción de la soberanía».²⁶¹ Este alud de desconfianza se traduce en una crisis del Estado, en la cual la creencia y aceptación que tienen las personas sobre los actos de los

²⁵⁹ México ocupa el lugar 124 de 180 países y territorios evaluados para medir la corrupción en el sector público, en el Índice de Percepción de la Corrupción (*CPI*, por sus siglas en inglés), en el que se encuentra solo por delante de algunas naciones de África y el Medio Oriente, como Afganistán (174) y Siria (178), y tasado por debajo de países de la región como Trinidad y Tobago (82) y El Salvador (115). *Corruption Perceptions Index 2021*. Transparency International.

Consultado el 17 de junio de 2022 en «<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>»

²⁶⁰ Cfr. Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz México 2022: identificación y medición de los factores que impulsan la paz*, Sídney, mayo de 2022.

Consultado el 17 de junio de 2022 en «<http://visionofhumanity.org/resources>» y «<https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/628352adf141dd50d7005d60/1652773595251/ESP-MPI-2022-web.pdf>»

²⁶¹ Brito Melgarejo, Rodrigo, *Constitucionalismo global*, México, Porrúa, 2005, p. 52.

gobernantes y la obligatoriedad que entrañan los mismos, se sostiene con alfileres por el lado de la sociedad y no por el lado del Estado, que la ha perdido en términos relativos.²⁶² Esta pérdida de autoridad y control resulta harto peligrosa por su propia naturaleza (altas tasas de criminalidad, creación de grupos de autodefensa, normalización de la violencia, generalización de linchamientos y otras formas de justicia por propia mano), pero además desgasta los esfuerzos del Estado y desvirtúa sus recursos, presupuesto y políticas públicas en aplacar estos fenómenos que afectan la gobernabilidad y la vida democrática. Los ejercicios electorales de 2018 y 2021, calificados por el propio INE como las elecciones más grandes en la historia de México, dejaron cuentos saldos en materia de violencia política, según el informe del Instituto de Violencia Política de la consultoría especializada Etellekt,²⁶³ el cual registró que 102 políticos perdieron la vida en atentados, de los cuales 36 eran aspirantes o candidatos a puestos de elección popular; estas víctimas, en un gran porcentaje, eran -además- opositores a los partidos que gobernaban en sus respectivas entidades. No puede tampoco obviarse la activa participación del crimen organizado en los comicios electorales, ya sea para inhibir la libre participación ciudadana, o para influir coercitivamente sobre ella: la elección de 2021 por la gubernatura de Michoacán estuvo en jaque y al borde de ser anulada, por la intromisión del narco en al menos 4 municipios de la entidad.²⁶⁴ Por ello, es importante redefinir de manera integral el procedimiento de reforma constitucional y la estamentación de sus principios fundamentales sobre los secundarios, para impactar directamente en el ámbito político-jurídico, pero -además-, para generar un cambio social en la superación de la perspectiva negativa que se tiene actualmente del estado de las cosas.

El frágil *statu quo* de la democracia mexicana está sujeto además al permanente escrutinio de la comunidad internacional; la visión objetiva de observadores no

²⁶² *Ibidem*, pp. 56 y 57.

²⁶³ Etellekt Consultores, Séptimo informe de violencia política en México, proceso electoral 2020-2021. Consultado el 17 de junio de 2022 en «<https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>»

²⁶⁴ Cfr. TEPJF, Sala Superior, Boletín del 30 de septiembre de 2021. Consultado el 17 de junio de 2022 en «<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4249/0>»

nativos es siempre provechosa y aunque debe ser considerada con cautela, no puede soslayarse su importancia y tiene que abordarse con rigor. El Índice Internacional de Democracia realizado por el medio británico *The Economist*,²⁶⁵ sitúa a México en un deshonroso lugar 86 de 167 países evaluados, según su informe correspondiente al año 2021. Esta calificación, obtenida sobre la base de sesenta indicadores agrupados en cinco medidas (proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática y libertades civiles), es solo una muestra del cantado declive que padece la democracia tanto a nivel global (solo el 6.4% de la población mundial vive en un régimen de democracia plena) como a nivel regional (América Latina registró su caída más pronunciada en 2021,²⁶⁶ derivado de los crecientes movimientos populistas antiliberales y el débil compromiso de la región con la democracia, con sendos ejemplos como las recientes elecciones presidenciales de Nicaragua y la crisis política desatada en Haití tras el asesinato del presidente Jovenel Moise, por citar algunos). Desafortunadamente, México ha pasado de considerarse una “democracia defectuosa” a un franco “régimen híbrido”, que no es otra cosa que el escenario transitorio para un gobierno netamente autoritario. Las calificaciones de México en este ranking presentan una evidente deficiencia en el rubro de funcionamiento de gobierno (5 sobre 10), pero también acusan un deterioro en los ámbitos de proceso electoral y participación política (7 sobre 10). Las medidas legislativas y políticas públicas que deben implementarse para mejorar estos indicadores tendrán que ser integrales e interdisciplinarias, y deberán contemplar materias tan distintas como la seguridad pública (para garantizar el ejercicio del voto, libre de la coerción de grupos criminales) hasta el uso efectivo de tecnologías de la información (para mejorar los procesos electorales, como por ejemplo, con la puesta en marcha de un sistema de voto electrónico), pero sin duda la urgencia principal es la de incentivar la participación ciudadana mediante ejercicios

²⁶⁵ The Economist, *A new low for global democracy*, 09 de febrero de 2022. Consultado el 16 de mayo de 2022 en «<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>»

²⁶⁶ Registrada a partir del 2006, año en el que comenzó a publicarse el Índice de Democracia de *The Economist*.

electorales de verdadera democracia, que superen la simple y llana regla de la representatividad.

Así, la convocatoria a una participación política activa del electorado nacional ocurriría no solamente en la elección presidencial sexenal (además de las intermedias en las que se renuevan las curules de la Cámara baja), sino también en el supuesto de que el Congreso General apruebe modificaciones o reformas al texto constitucional, en su carácter de normas primarias. Por tanto, el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones políticas, no se limitaría a elegir representantes por medio del voto popular, sino que se amplificaría para legitimar los cambios estructurales que pretendan hacerse a la Constitución mexicana, lo que garantizará -por decir lo menos-, que se promueva el debate ciudadano y se abone en la construcción de una democracia plena, que no se halle circunscrita a períodos electorales rígidamente preestablecidos y con fines acotados al simple nombramiento de delegados, porque la aspiración de nuestro Estado consiste en lograr hacer de la democracia, no solo un régimen de gobierno, sino una forma de vida.

4.3.2. Redefinición de la supremacía constitucional

Una de las instituciones sumamente afectadas por el devenir social del México contemporáneo, es la propia Constitución de la república, que por su elevado número de reformas y adiciones -además de las transgresiones habituales de las que no puede exentarse en la *praxis* de su aplicación-, es considerada casi como letra muerta por un amplio sector de la opinión pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Santiago de Querétaro, fue producto del Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista. Ha fungido como la Ley Suprema de nuestro país por poco más de un centenar de años y el número de reformas que se le han realizado al momento en que se escriben estas líneas (agosto de 2022), es de 251, con 748 modificaciones hechas a 115 de sus artículos (763 en total, si se incluyen las modificaciones a artículos transitorios y artículos transitorios por decretos de reforma). En los últimos veintidós años, es decir, a partir

de la transición que significó la alternancia en el poder que logró Vicente Fox Quesada, se contabilizan un total de 351 modificaciones (el equivalente al 46% del total histórico de artículos reformados), y tan sólo en lo que va del presente sexenio (2018-2024), 55 numerales de la Ley de leyes han sido objeto de cambios en su contenido; este impulso reformador, tan acelerado como avasallante, logró que sólo durante el año 2016, 53 artículos constitucionales fueran objeto de reforma -algunos hasta en dos ocasiones modificados-, estableciendo así el máximo histórico de preceptos reformados en un ejercicio, en toda la vigencia de nuestra Carta Magna.²⁶⁷

Resulta evidente apreciar que el texto constitucional actual dista bastante de su versión original;²⁶⁸ la conclusión inmediata sugiere que el Estado mexicano contemporáneo es diametralmente opuesto al de los albores del siglo XX, y que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha visto rebasada lo suficiente, por una realidad que se acelera más cada día. Animados por ello -y en aras de remediar lo que parece una ley ya superada-, algunos teóricos e idealistas propugnan por un remedio radical que consiste en la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente y la consecuente emisión de una nueva Ley fundamental; los menos extremistas, acaso, pretenden elevar a nivel constitucional todas y cada una de las instituciones de vanguardia que, si bien no modifican las bases de la democracia social mexicana, sí modernizan el conglomerado de dependencias y

²⁶⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Información parlamentaria, Leyes federales vigentes, Sumarios de reformas a la Constitución y leyes federales vigentes, En orden cronológico, Por artículo y Por periodo presidencial.

Consultado el 21 de marzo de 2022 en «<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm>»

²⁶⁸ Una investigación elaborada por la Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, advierte que, como resultado de las adiciones y modificaciones al texto constitucional realizadas en el último siglo, de 1917 a 2018, el tamaño de la Constitución creció cinco veces, al pasar de 21,382 a 111,783 palabras (incluyendo artículos transitorios).

Giles Navarro, César Alejandro, «Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en *Notas Estratégicas*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, no. 33, octubre 2018, pp. 4 y 5.

Consultado el 17 de junio de 2022 en

«http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4193/Nota33_ReformasConstitucionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y»

entidades que conforman la función pública del gobierno.²⁶⁹ No obstante, previo a la elaboración de un diagnóstico tan desafortunado y la prescripción de remedios así de osados, es conveniente analizar la naturaleza de las reformas, el contenido de los artículos modificados e incluso, de aquellos que han permanecido inmutables o apenas tocados, en estos más de cien años de vigencia constitucional.

Para ello, habrá que partir del postulado que cimienta la propuesta central de este trabajo: el texto constitucional, como Ley Suprema que es, debe albergar en un tratado diáfano, el cúmulo de decisiones políticas fundamentales del Estado, y solo en el caso de que acopie en su seno cualquier otro tipo de normaciones jurídicas secundarias, se le deberá dar un tratamiento distinto a los principios esenciales, por su naturaleza política y jerarquía superior. Es por ello que no debe considerarse superada la vigencia del texto constitucional que rige actualmente en México; por el contrario, debe reconocerse la consistencia que el Estado mexicano ha conservado a través de un siglo, con base en las mínimas reformas que se han hecho a los artículos torales de la Constitución promulgada en 1917. Ello acusa, sin temor a equivocarse, una congruencia política que ha perdurado y que ha permitido, además, madurar el modelo de nación que el Constituyente de aquella década convino, como resultado de una guerra civil que afloró los sentimientos y las potestades de una nación convulsa.

La Constitución, como se ha estudiado en capítulos anteriores, no consiste simplemente en una hoja de papel y en tal virtud, no todas las modificaciones hechas por los cuerpos legislativos del México contemporáneo, corresponden a una transformación del tipo de Estado ni de la forma de gobierno. Sin embargo, la versión actual de la ley constitucional permite, en su entramado, que el poder constituido pase por alto la voluntad popular y *de facto* y *de iure*, se convierta en un poder constituyente que enturbie el ambiente político, al modificar indiscriminadamente el articulado que consagra la forma de ser de la nación y sus

²⁶⁹ Cfr. “Capítulo X: ¿Una nueva Constitución para México?” en Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Senado de la República, Secretaría de Cultura, INEHRM, IJ-UNAM, 2016, pp. 163 a 173. Consultado el 20 de junio de 2022 en «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4426/20.pdf>»

ánimos para gobernarse; reviste las características de lo que -en palabras de Roberto Niembro- define a un “constitucionalismo autoritario”: una nueva categoría en el seno de la ciencia política en la que el poder se ejerce por élites con mentalidad autoritaria bajo el ropaje de una Constitución liberal democrática, que permite conservar prácticas autoritarias (ejercicio del poder dentro de límites no bien definidos, falta de responsabilidad de los gobernantes frente a los ciudadanos, uso injustificado de la violencia por parte de las élites gobernantes), encubiertas por un discurso constitucionalista.²⁷⁰ Ello implica, además de una inexcusable falta de técnica legislativa constitucional, un reducto para los abusos del poder político, una rendija por la que puede colarse dolosamente, el populismo perjudicial del que no puede sustraerse ninguna democracia en el mundo actual. Se allega el Estado -en términos de Ana Micaela Alterio- de un “populismo constitucional” (por oposición a “constitucionalismo popular”), que mediante la aplicación de una polarizada “política de redención”, dualista y antagonista, simplificada en la relación amigo/enemigo, reivindica al pueblo (entendido el pueblo, no como una pluralidad omnicompreensiva, sino como una sola voluntad institucionalizada) mediante opacos ejercicios plebiscitarios que tienen por objeto legitimar a las instituciones políticas directamente, sin otra mediación que la voluntad actual y amparados por la supuesta relación directa entre el pueblo y el líder, que hace un uso oportunista de la Constitución, apelando a ella como fuente de legitimidad cuando apoya sus proclamas y desconociéndola cuando dificulta su camino.²⁷¹ Ese riesgo constitucional, de una masa irracional alimentada por la fuerza de la confusión y el escudo del anonimato, es una razón más que suficiente para tomar provisiones al tiempo y regularizar un resquicio constitucional legado por generaciones, que ya no admite más retrasos ni rezagos, en la búsqueda de un país más justo y mejor preparado.

²⁷⁰ Niembro Ortega, Roberto, “Desenmascarando el constitucionalismo autoritario”, en Gargarella, Roberto y Roberto Niembro Ortega (coords.), *Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas. Un homenaje a Mark Tushnet*, México, IJ-UNAM, 2016, pp. 225 y 226.

²⁷¹ Alterio, Ana Micaela, “El constitucionalismo popular y el populismo constitucional como categorías constitucionales”, en Gargarella Roberto y Roberto Niembro Ortega (coords.), *op. cit.*, pp. 75 a 79.

En tal escenario, la posibilidad de redefinir en su texto el manejo de las decisiones políticas fundamentales que le dieron vigor legal, permitiría infundirle de nuevos bríos a su *imperium*, en pos de recuperar esa supremacía que -si bien se jacta de permanecer incólume a nivel legal- parece mancillada a través de los años, por tantas modificaciones insustanciales, interpretaciones equivocadas y atropellos reiterados a sus preceptos. La simple inclusión de la participación activa del pueblo en el proceso reformador, en el proceso de revisión de su Constitución, será un detonante de civismo y patriotismo en la población general, por la pura carga emotiva que lleva aparejada el término “Constitución”: la de limitación jurídica impuesta al gobierno.²⁷² Lo anterior, porque el constitucionalismo -quizás de manera subjetiva, quizás por convención occidental- entraña cierto contenido favorable y honroso, que da por sentado un Estado en el que los ciudadanos pueden hacerle frente legítimamente y en igualdad de circunstancias a su gobierno. Un Estado en el que -parafraseando a Sartori- hay que capacitar al gobierno para mandar sobre sus gobernados y luego, obligarlo a que se regule a sí mismo.²⁷³

De igual manera, resulta necesario destacar que los cuerpos constitucionales de avanzada, en las naciones democráticas libres y soberanas del mundo, han incorporado las figuras de la democracia participativa en sus textos fundamentales, a fin de acopiarse de los medios óptimos que les permitan alcanzar los fines que sus sociedades pretenden. Si bien el fenómeno transformador de esta ola democratizadora parece tener mayor éxito en los países del viejo continente, la realidad es que existen países en América Latina que han comulgado con estas adecuaciones al régimen democrático desde hace tiempo, como ya se ha estudiado en capítulos anteriores. En México, la apertura para adoptar estos medios de participación ciudadana también se ha venido gestando, y la inclusión de las figuras de iniciativa popular y revocación de mandato al texto constitucional vigente, es muestra de que los esfuerzos no han sido estériles. Sin embargo, es innegable que la demanda social por un espectro más amplio de medios de participación

²⁷² Brito Melgarejo, Rodrigo, *op. cit.*, p. 147.

²⁷³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 3ª edición, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2003, p. 213.

ciudadana aplicables durante el ejercicio del poder político existe y que, no obstante ello, su introducción definitiva a nivel federal se encuentra todavía lejos de concretarse, en comparación con lo previsto por diversas Constituciones en el mundo -de nuestra misma latitud, o de muchas otras-, en las que ya se opera con estos medios y que conforman un bloque de naciones en las cuales, por la mera experiencia resultante de la aplicación de dichos instrumentos, se ha generado una madurez ciudadana y un bagaje importante de aprendizaje en la construcción de regímenes democráticos verdaderamente incluyentes y comprometidos a la consecución de los fines estatales.

En la realización de un ejercicio deductivo, simple y llanamente lógico, es dable concluir que, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Unión, y que nada ni nadie se encuentra por encima de lo que mandata, su procedimiento de reforma tendría que atenerse a esa diferenciación marcada entre lo legal-secundario y lo político-indispensable para “constituir” a la nación mexicana; por ende, los cánones para reglamentar su enmienda, deberían distinguirse de los que existen para el resto de las leyes secundarias, incluso las que forman parte del texto legal constitucional, pero que no acopian decisiones políticas fundamentales. Es un axioma elemental, lógico, inclusive un principio general de derecho: no debe tratarse de igual manera a lo que por naturaleza es desigual.

A final de cuentas, la actualización del texto vigente de nuestra Constitución, que se daría al jerarquizar el cúmulo de decisiones políticas fundamentales que actualmente se encuentran desperdigadas en varios de los artículos de nuestra Carta Magna, e introducir el referéndum como medio de validación y requisito final para la modificación de estos mismos, abatiría muchos años de retraso en el proceso democratizador de la nación mexicana y recolocaría a nuestro país, como punta de lanza en la lista de las socialdemocracias que realmente pretenden alcanzar la igualdad y justicia sociales.

4.3.3. Inclusión de la voluntad popular y apertura a la democracia participativa

El proceso democratizador en América Latina, originado a partir de la consumación de los movimientos independentistas de las naciones que actualmente conforman el bloque, es probablemente el mejor arquetipo ante el cual haya que comparar los progresos obtenidos y las carencias subsistentes por nuestro régimen político hasta la fecha; lo anterior, porque los gobiernos pertenecientes a esta latitud comparten antecedentes históricos, culturales, geopolíticos y una tradición completa de similitudes que abarcan desde lo social hasta lo legal, y la confrontación frente al paradigma establecido en algunos Estados europeos, por ejemplo, no permitiría un examen completamente justo, precisamente por la incompatibilidad de algunas circunstancias entre la nación mexicana y esas potencias de ultramar. Sin embargo, en cualquiera de los dos escenarios, el análisis que se haga de la efectiva democratización del poder político, en torno a un sistema de gobierno establecido conforme a los fines pretendidos por una socialdemocracia, denota un atraso considerable en el derecho vigente del México actual. La ausencia de mecanismos de consulta al pueblo en la toma de decisiones, vinculantes y previamente establecidos, es una carencia específica del constitucionalismo mexicano que, en comparativa, ya resulta aplicable para otras naciones del trópico y del orbe.

La necesidad de incluir a la voluntad popular durante el ejercicio del poder político y no solamente en el proceso de elección de sus representantes, radica en el perfeccionamiento de un sistema que, hasta la fecha, ha tenido encomiables efectos en las naciones democráticas. Sus logros son lógicos y simples: someter los temas críticos a la aprobación del pueblo, e incluso, evaluar el desempeño de los representantes populares en pleno ejercicio del cargo, dota de transparencia a los procesos de poder y otorga legitimidad a los servidores públicos, lo que invariablemente se traduce en gobernabilidad y certidumbre política. Roberto Gargarella enuncia el fenómeno como una intención de recuperar el lugar del pueblo en la Constitución; un pueblo que ahora mismo está en los márgenes, afuera de la

“sala de máquinas”, excluida de la estructura básica de la organización constitucional del poder.²⁷⁴

Particularmente, el instrumento del referéndum constitucional es un medio idóneo para coadyuvar en la educación política del pueblo y su interés por los temas trascendentes de la vida pública nacional; el civismo que puede derivarse por la sola inclusión de la opinión pública en el procedimiento de revisión de la Constitución (como en el caso), genera la confianza de los gobernados por saberse inmersos en la toma de decisiones. Este fenómeno social, por el cual se devuelve al pueblo el protagonismo del que nunca debió habersele despojado, marca instantáneamente la pauta para reconsiderar todo el entramado político e institucional existente, porque si bien la confianza del ciudadano en las instituciones se ha perdido considerablemente en las últimas décadas, su recuperación puede conseguirse a través de la implementación de efectivos medios de participación. La cultura cívica dejaría de ser una mera formalidad que se visita cada trienio, en el vórtice generado por las campañas electorales, y se convertiría en un factor decisivo en la conducción cotidiana de la sociedad en su conjunto.²⁷⁵

Por otra parte, el recurso de someter a referéndum las revisiones constitucionales que se hagan al Estado mexicano, es por si mismo un instrumento de control político, que sirve indirectamente para inhibir el reformismo desmesurado, que generalmente encuentra motivación por cuestiones coyunturales que suponen prestigio o victorias políticas pasajeras a los detentadores de poder real, pero que menoscaban el propósito auténtico de la revisión constitucional. De igual forma, la necesidad de aprobar estas reformas por pronunciamiento expreso del pueblo, supondría un escollo en la conformación de acuerdos políticos discrecionales en las altas cúpulas del poder, puesto que ya no dependería exclusivamente de los legisladores federales y locales el procedimiento de aprobación de esas reformas o adiciones constitucionales y, con ello, se actuaría en detrimento de los actos de

²⁷⁴ Gargarella, Roberto, “Recuperar el lugar del pueblo en la Constitución”, en Gargarella, Roberto y Roberto Niembro Ortega (coords.), *op.cit.*, pp. 17 y 20.

²⁷⁵ Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 52.

corrupción y de conflicto de interés, que por muchos años han echado raíces en las curules y escaños de nuestros recintos legislativos.

No obstante lo anterior, existen detractores de la democracia participativa que, obviando las ventajas que ésta conlleva, así como la importancia que reviste la implementación efectiva de sus instrumentos, se jacta de encontrar objeciones al diseño de los nuevos medios de participación ciudadana, y específicamente a la consulta popular por la vía del referéndum. Ante ello, conviene recordar que este medio de consulta, aplicable en la mayoría de las democracias sociales del mundo, es implementado en los procesos de revisión constitucional, pero igualmente es utilizado para legitimar proyectos de leyes secundarias; es decir, su espectro es amplio y no se ajusta solamente a las adiciones o reformas de la Ley fundamental porque, en esencia, se trata de una consulta general al pueblo sobre temas de su interés, en la búsqueda de cambios que -para generarse efectivamente-, deben ser aprobados por los auténticos detentadores de la soberanía.

Atento a lo anterior, y aun cuando el presente estudio ambiciona la aplicación de tal instrumento consultivo solamente para el procedimiento de revisión de la Constitución (al menos en un principio), es importante no olvidar que el ámbito de aplicación del ejercicio del referéndum es mucho más extenso y, por tanto, las críticas que se desarrollan en torno a la implementación del mismo, son igualmente bastas. Por ejemplo, se acusa que este medio de participación democrática puede ser manipulable, porque finalmente el gobierno es el encargado de organizar la consulta popular y su intervención puede trasladarse más allá de la simple atención a los asuntos logísticos electorales, para incidir directamente en la voluntad del pueblo, para efectos de la votación. Peor aún, cuando se dice que esta alienación de la voluntad puede ser producida por parte de grupos de interés con poder real, utilizado en favor de que los cambios sean acordes con sus aspiraciones. Además, se ha denunciado que su aplicación atenta en contra del sistema representativo, porque desincentiva la actividad de los legisladores y desvanece su responsabilidad, al coartar su actividad *par excellence*, de aprobar y modificar leyes. Sin embargo, uno y otro argumentos parecen equivocados, ya que el referéndum –

como instrumento garante de la participación ciudadana, estrictamente inmerso en el procedimiento de revisión constitucional-, no está a favor ni en contra del gobierno, sino que se implementa en aras de legitimar los cambios en las decisiones políticas del Estado, toda vez que esas modificaciones requieren de un pronunciamiento manifiesto del titular de la soberanía estatal, que en nuestro país corresponde al pueblo. Entretanto, las probabilidades de que el procedimiento pueda manipularse en favor de alguna de las posturas sometidas a referéndum, aunque siempre son realizables, pueden combatirse con la eficaz difusión de información objetiva respecto a los temas sometidos a consulta, con imparcialidad y alcance suficientes, como ocurre actualmente con los procesos electorales para escoger representantes populares, que a pesar de ser todavía perfectibles, garantizan un alto grado de madurez política para proveer al pueblo de los recursos suficientes para emitir un voto sensato y coherente a sus intenciones.

Es decir, el problema que se plantea es simplemente técnico, superable tan solo con un adecuado planteamiento de la cuestión sometida a voto, para que el electorado pueda comprenderla, acompañada de regulaciones que procuren iguales espacios de difusión para los partidarios de las posturas, en ánimo de incentivar el debate y la reflexión política, así como la previsión de sanciones adecuadas que inhiban prácticas fraudulentas, como la compra de voluntades, el propagandismo demagógico o la coerción del voto. Al final, la apuesta por implementar el referéndum constitucional reporta mayores probabilidades de ganancia, que de pérdida: los poderes fácticos (el gobierno, o el partido en el gobierno, entre ellos) con sus atribuidas capacidades de manipulación, pueden ser cien veces más efectivos sobre un puñado de congresistas sobornables por compromisos adquiridos, que sobre millones y millones de ciudadanos libres e informados. Es más: muchos de esos poderes fácticos ya se hallan formalmente representados en las Cámaras y sus legisladores actúan bajo prescripción exclusiva de sus intereses. Por tanto, la intervención directa de los ciudadanos (concretamente, de una opinión pública crítica que goce de libertad de información,

como enuncia Rendón Corona), introduciría un contrapeso efectivo a las presiones que ejercen los grandes intereses sobre el Congreso.²⁷⁶

Por otra parte, la consulta al pueblo es un instrumento que no demerita la actividad de los legisladores, y que mucho menos pretende usurpar su función, porque en todo caso la manutención de un Congreso improductivo se volvería insostenible y habría que proceder a la supresión del mismo, para erigir una dictadura de la mayoría, lo cual tampoco resulta viable, porque se aleja de los fines democráticos del Estado mexicano, que no deja de lado los derechos de las minorías. Por tanto, la intervención del pueblo en la aprobación de las modificaciones hechas a su Constitución, además de ser imprescindible, cobija la permanencia de la representatividad política, porque dota de gobernabilidad y confianza al régimen, para el presente y para el futuro. «Estos intentos -apunta Gargarella- de volver a poner al Congreso en el centro de la escena constitucional se debieron a la convicción de que el mismo había perdido relevancia, a expensas de las ramas del poder rivales. En el ámbito anglosajón [...] a la creciente influencia ganada por el Poder Judicial [...] En el ámbito latinoamericano [...] al creciente peso que fue ganando el Poder Ejecutivo».²⁷⁷ Así, la autoridad de los legisladores no disminuye y, por el contrario, se fortalece; no obstante, la disminución de sus capacidades ocurre cuando usurpan el ejercicio de una soberanía que no les pertenece, como actualmente sucede en nuestro país.

Finalmente, es necesario hacer mención de las posturas que critican la aplicación del referéndum, por considerar que la ciudadanía no tiene interés en formar parte de estos ejercicios de la democracia semidirecta o, que incluso, es incompetente para comprender los pormenores del tema que se somete a su consulta. Existen posicionamientos que también agregan el factor del elitismo que se configura en la práctica del referéndum, por existir registros en los cuales se evidencia que los electores que participan de este tipo de medios democratizadores, generalmente

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 29.

²⁷⁷ Gargarella, Roberto, “Recuperar el lugar del pueblo en la Constitución”, en Gargarella, Roberto y Roberto Niembro Ortega (coords.), *op.cit.*, pp. 44 y 45.

pertencen a un estrato social más alto que el promedio de los que acuden a emitir su voto en las elecciones periódicas para elección de representantes.

Ante ello, es imprescindible mencionar que ningún régimen democrático en el mundo puede jactarse de haber llegado a la perfección en sus métodos, en pos de conseguir los fines estatales; de igual manera, todas las sociedades que ahora disfrutan de diseños constitucionales óptimos y que favorecen el libre desarrollo de la vida democrática, han conseguido el éxito a base de tropiezos inevitables, pero motivados por una visión progresista que ha generado un cúmulo de conocimientos invaluable para el resto de las naciones, aprovechables en definitiva porque no solo entrañan riqueza teórica, sino que además conllevan elementos de experiencia probada.

Por tanto, los postulantes tradicionalistas que intentan frenar el cambio democratizador en la implementación de medios que aseguren el ejercicio efectivo de la soberanía popular, basándose en argumentos que denostan la capacidad del pueblo y que alegan el exclusivismo social en la toma de decisiones, vulneran la legitimidad del gobierno y erosionan el andamiaje de las instituciones y las relaciones entre éstas y los gobernados, al pretender eludir el génesis de la nación mexicana: que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

4.4. PROPUESTA ÍNTEGRA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA

4.4.1. Reforma al artículo 135 constitucional, para establecer el procedimiento de reforma de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano, sometiéndolas a referéndum

Como es sabido, las decisiones políticas fundamentales que conforman la Constitución Política de nuestro país, se hallan desperdigadas en diversos artículos de dicho texto supremo. Ello, probablemente en virtud de que la técnica legislativa de la época y el propio desenvolvimiento de la ciencia constitucional, apenas permeaba en los territorios de la América continental, derivado de su innegable origen europeo. Así, por ejemplo, el principio histórico de la división de poderes,

pilar inescindible del esquema republicano del gobierno mexicano, se encuentra consagrado en el numeral 49, mientras que los cánones de conformación del tipo de Estado republicano, democrático y federal, son mencionados en el 40; por otra parte, la definición de la supremacía del bloque constitucional se halla en el 133 y la exposición del modelo de economía mixta de mercado con marcada rectoría estatal, en el 25.

Ante ello, no puede acusarse al Constituyente de 1917 ni a las legislaturas subsecuentes, de haber omitido insertar las definiciones necesarias en el texto de la Carta Magna vigente, respecto de las decisiones políticas fundamentales que conforman el México actual, porque sí se mencionan claramente las bases del tipo de Estado y la forma de gobierno que la nación mexicana pretende; es más: el positivismo jurídico imperante durante la primera mitad del siglo XX en México, no hubiera permitido soslayar la incorporación de numerales tan importantes en el cuerpo de la Constitución Política, simplemente por honrar el espíritu de la positividad y vigencia del derecho supremo. No obstante, lo que es notoriamente insuficiente, es la técnica legislativa utilizada para plasmar en el articulado de dicha Ley fundamental, los principios rectores referidos y, sobre todo, para privilegiar el tratamiento de los mismos en evidente distingo del resto de verborrea constitucional formulada.

Es decir: nuestra Constitución Política carece –en breves palabras-, de un adecuado articulado que entronice la calidad de esos preceptos que amparan a las decisiones políticas fundamentales del Estado; el texto fundamental vigente adolece de una sistematización que ordene, de alguna manera, los principios rectores que se hallan dispersos en la Ley fundamental de la nación mexicana. Además, una vez convenido que el modelo actual del procedimiento de reforma a la Constitución es insuficiente, principalmente porque otorga a un poder constituido la facultad exclusiva que debería recaer en el poder constituyente, es igualmente acusable la ausencia del procedimiento reformador de los artículos decisorios de la Carta Magna, mediante referéndum general, por el que se reconozca y favorezca su carácter fundamental para el Estado. Conforme a ello, la propuesta de reforma a la

Constitución que se haga para privilegiar el tratamiento de las decisiones políticas fundamentales, debe trastocar esos dos aspectos que inciden directamente en la conservación del Estado: primero, el que se refiere a la diferenciación obligada que debe existir entre los preceptos que definen causas fundamentales y el resto del articulado secundario; y dos, el que establezca, con espíritu innovador, un procedimiento de reforma constitucional puro, que no se ocupe solo de colmar la validez legal, sino de obtener igualmente legitimidad política.

Conforme a ello, las modificaciones al texto constitucional vigente deben realizarse de tal manera que, en el artículo donde se establezca el procedimiento reformador (actualmente, el numeral 135), se añada un párrafo de nueva creación, en el que se aglutinen a manera de lista, los postulados que determinen el tipo de Estado y la forma de gobierno de la nación mexicana. Dicho modelo, en el cual se enlistan los preceptos políticos fundamentales del Estado, fue utilizado con anterioridad, por la Constitución Política de 1824, que en su artículo 171, prescribía lo siguiente:

«171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitucion y de la acta constitutiva que establecen la libertad é independencia de la nacion mexicana, su religion, forma de gobierno, libertad de imprenta, y division de los poderes supremos de la federacion y de los Estados (*sic*)».

Sin embargo, como se observa de lo transcrito, el Constituyente de marras estableció en el numeral citado, un conglomerado de “cláusulas pétreas” o de “intangibilidad”, las cuales se definen como preceptos decisionistas que, por su naturaleza política constitutiva y determinante, no admiten procedimiento de reforma alguno. Son principios políticos fundamentales (cláusulas), inmutables como una piedra (pétreas), que no pueden tocarse siquiera mediante el procedimiento reformador (intangibilidad), por el arraigo que mantienen con las convicciones constituyentes. En la actualidad, textos constitucionales de avanzada como, por ejemplo, la Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958, mantienen

cláusulas de intangibilidad que no permiten, en el caso, modificar la forma republicana de gobierno.²⁷⁸

No obstante lo anterior, debe considerarse que la Constitución –en sentido amplio- no puede tener límites para su reforma, ni el texto legal en el que se consagren sus principios adquiere potestad suficiente para ordenar que permanezcan inmutables las decisiones políticas fundamentales que definen al Estado. Simplemente, el poder constituyente –más allá de su papel como fuerza erigida en Asamblea, sino como detentador de la soberanía y único actor capaz de determinar la constitución, la forma de ser del Estado-, no admitiría que un mero texto legal pudiera contener el poder real de sus fuerzas vivas, en caso de que éstas se decantaran por un cambio en el modelo de gobierno o en la teleología de la nación. El cambio, la revolución, la reforma de los principios fundamentales, no son derechos que la ley deba conceder primero, para materializarse después: son una consecuencia natural de la lucha de poderes que todos los días propugnan por prevalecer sobre los demás. Su reconocimiento, entonces, no puede ni debe ser plasmado en el texto de la Ley fundamental bajo el establecimiento de cláusulas pétreas o de intangibilidad, porque si bien fungen como ostentosas declaratorias de representatividad política, su contenido –por los argumentos antes expuestos-, carece de validez en el seno de la teoría del Estado, de la técnica legislativa y de la ciencia constitucional.

Además, el contenido de las decisiones políticas fundamentales es, hasta cierto punto, un asunto de época. Carpizo enuncia que estas decisiones políticas no son universales, sino que están determinadas por la historia y realidad sociopolítica de cada comunidad.²⁷⁹ De esta manera, establecer un catálogo intocable de cláusulas pétreas en el texto constitucional, sería inviable y hasta contradictorio. La tesis que aquí se postula defiende el derecho de los gobernados para ser incluidos activamente en el proceso reformador del Estado, por lo cual, resultaría infructífero e ineficaz que, a la misma vez, se considerara incluir decisiones políticas

²⁷⁸ Artículo 89, *in fine*, de la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958.

²⁷⁹ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8° edición, México, Porrúa, 2003, p. 298.

inamovibles que en veinte o cincuenta años se vuelvan obsoletas o arcaicas y que, cuyo desfase con la realidad, provocara una crisis constitucional por su mera jerarquía. La actualidad es el único termómetro válido para tantear las aguas del texto supremo y de sus leyes, así que un diseño constitucional ingenioso debe prever un escenario de revisión de las decisiones políticas fundamentales que sea lo suficientemente estricto para dar certidumbre a la vida pública de un país, pero lo bastante adaptable para los cambios que puedan acaecer a largo plazo.

El tratamiento de las decisiones políticas fundamentales en el texto de la Carta Magna debe ser entonces integral y concluyente. Es por ello que las modificaciones que deban hacerse a la Constitución vigente (que por un lado enlisten sucintamente los principios políticos fundamentales que determinan al Estado mexicano y, al mismo tiempo, establezcan su procedimiento apropiado de reforma), tienen que enmendar lo previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, el cual establece actualmente los cánones para llevar a cabo adiciones o reformas a la Ley fundamental, pero que adolece de la instancia de legitimidad que brinda el referéndum, necesario, imperioso e imprescindible, para que las modificaciones constitucionales –entiéndanse primarias-, puedan concretarse sin vicios ni dolencias de por medio.

Así, el proyecto de decreto por el cual se modifique lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá contener adiciones al texto del mismo, para quedar como sigue:

«Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En particular, tratándose de modificaciones al presente artículo, así como al 1º párrafos primero a tercero, 25 párrafos primero, tercero y quinto; 27 párrafos primero, cuarto y quinto; 29 párrafo segundo; 35, fracciones I y II; 39, 40, 41 párrafo primero; 49, 50, 80, 94 párrafo primero; 115 párrafo primero, 116 párrafo primero, 121 párrafo primero, 130 párrafos primero y tercero, y 133, se requerirá, además, de la aprobación por vía de referéndum, de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, que se llevará a cabo por la autoridad electoral prevista en el artículo 41, fracción V, Apartado A, primer párrafo, de esta Constitución, y en términos de su ley reglamentaria».

De este proyecto de decreto que adiciona el artículo 135 de la Carta Magna, se obtendrán los dos objetivos planteados por la reforma constitucional propuesta: el primero, consistente en definir el “catálogo” de artículos representativos de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano, sacralizados conjuntamente en éste numeral, como la base primigenia del tipo de Estado y la forma de gobierno del país; y el segundo de los objetivos, consistente en formalizar un procedimiento distinto de reforma para este tipo de normas constitucionales primarias.

4.5. LA ARMONIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA PARA EL NUEVO TRATAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO

4.5.1. Adecuación del marco legal tras la reforma constitucional

No basta la introducción de la reforma constitucional que prevea la obligatoriedad del órgano legislativo federal para someter a referéndum universal todas las modificaciones que pretendan realizarse a los principios políticos fundamentales contenidos en la Carta Magna porque, además, deben incluirse en el panorama de la reforma, el grueso de ordenamientos jurídicos secundarios que tendrían necesidad de armonizarse, o incluso crearse, para regular debidamente esa novel figura democrática electoral.

Lo anterior, derivado precisamente de la ausencia de normatividad que pudiera aplicarse en supletoriedad, al no existir a nivel federal ningún procedimiento electoral idéntico en sus objetivos; además, inmerso en un esquema de partidos, intereses políticos y fuerzas vivas, el marco legal debe garantizar independencia e imparcialidad por parte de los agentes que participen en la aplicación fáctica de dicho procedimiento, en aras de salvaguardar los principios de equidad electoral para las propuestas contendientes y de garantías al voto libre, directo, universal y secreto, por parte de los ciudadanos sufragantes.

Ahora bien, en este orden de ideas, debe destacarse que los productos vigentes en materia electoral gozan de una planificación orgánica satisfactoria e instrumentos técnicos que hasta cierto punto proveen de lo necesario para organizar elecciones libres y justas, así como para garantizar los resultados de las mismas. La existencia del Instituto Nacional Electoral, como organismo constitucional autónomo, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad judicial en la materia, presuponen una base firme sobre la cual se puede instaurar este procedimiento, sustancial en el avance de la democracia mexicana. Por tanto, la tarea reformadora consiste no solo en legislar respecto a una nueva figura de referéndum constitucional, sino en armonizar todo el sistema legal adyacente, que se vea afectado con las adecuaciones hechas a la Carta Magna, enfocándose particularmente en reforzar a los órganos e instituciones electorales vigentes, así como en cubrir las carencias y faltas que denuncie nuestro sistema legal aplicable en la materia.

En primer lugar, la adición que se haga al texto del artículo 135 constitucional, debe ir ligada intrínsecamente con modificaciones a otros numerales de la Carta Magna, afectados directamente por el contenido de dicha reforma. Así, por ejemplo, el artículo 35, fracción VIII, que actualmente prevé el procedimiento de implementación de la denominada consulta al pueblo, y 36, fracción III, que mandata la participación cívica de la ciudadanía en los procesos electorales, deberán también modificarse en aras de incluir los supuestos debidamente adecuados, respecto a la

prerrogativa de los ciudadanos para participar en la jornada electoral convocada por referéndum constitucional.

De igual manera, la autoridad prevista en la fracción V, del artículo 41 constitucional, es decir, el Instituto Nacional Electoral, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, debe reclamar su responsabilidad como ente organizador de los respectivos procesos electorales que por la vía de referéndum se convoquen. Por ello, en el Apartado B del citado numeral, deberán incluirse las responsabilidades que correspondan a dicho Instituto, desde los preparativos que deban realizarse antes de la jornada electoral, hasta la declaratoria de resultados que se determine con base en el cómputo de todos los sufragios que se hayan emitido; asimismo, por lo que se refiere a las controversias que pudieran suscitarse en la implementación del referéndum, así como en la interpretación de la normatividad que lo rija, deberán hacerse las modificaciones consecuentes en pos de consignar en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, previsto por el artículo 99 como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, la resolución de los medios de impugnación que se presenten por las irregularidades que se denuncien, así como para dirimir las controversias y unificar criterios respecto de las situaciones que eventualmente necesiten de interpretación judicial, a la usanza del Consejo Constitucional francés, órgano colegiado previsto en el artículo 60 de la Constitución gala, que proclama los resultados de la jornada de consulta en la misma decisión donde resuelve las reclamaciones presentadas.²⁸⁰

Por lo anterior, en el proyecto de reforma que contemple la adición de un párrafo *in fine* al artículo 135, debe considerarse también –sin menoscabo de las modificaciones que deberán realizarse al resto de los numerales constitucionales antes mencionados-, la inclusión de un sistema de medios de impugnación en la fracción VI del artículo 41, que garantice la protección de los derechos político-electorales de los sufragantes y de la voluntad popular que se manifieste en las

²⁸⁰ Portillo Figueroa, Edgar Ulises, *Institucionalización del referéndum en México*, México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 81.

urnas; de igual manera, la reforma constitucional propuesta debe trastocar lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX-Q, que se refiere a la facultad del Congreso para legislar sobre iniciativa ciudadana y consulta popular, y que indubitablemente debe contemplar su atribución para también poder hacerlo sobre el procedimiento de referéndum.

No puede obviarse en este punto que, el proyecto de reforma propuesto, solo conllevaría una verdadera enmienda a nivel constitucional en la modificación que se hiciera al texto del artículo 135; las adiciones o reformas que pudieran materializarse en el resto de los numerales antes explicados (35 fracción VIII, 36 fracción III, 41 fracciones V y VI, 73 fracción XXIX-Q y 99 de la Carta Magna), por tratarse de normas constitucionales secundarias, que por su contenido no determinan ni las bases del tipo de Estado ni de la forma de gobierno, bien pueden omitirse en el decreto de reforma a la Ley fundamental y considerarse para la legislación secundaria que al efecto se emita, porque se actuaría en congruencia con la teoría decisionista que da pie a la propuesta desarrollada en la presente exposición, al remitir todas estas modificaciones de orden regulatorio o reglamentario, al cuerpo de las disposiciones que emita el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus facultades –solamente- como órgano constituido de la federación mexicana.

Aclarado lo anterior, conviene también pronunciarse respecto a la cuestión presupuestaria, que debe ser materia de atención prioritaria en el calado de la reforma constitucional que se propone; así, en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación debe contemplarse el gasto que acarrearía la eventual organización de una elección nacional convocada por referéndum, considerando desde las erogaciones que deban hacerse por la difusión de la jornada electoral en aras de incentivar la participación, hasta el desembolso que implica la impresión de la documentación a utilizarse, así como los egresos que involucra el mantenimiento de una burocracia y una judicatura con suficiente capital humano para solventar las necesidades electorales de los procedimientos a referéndum que se convoquen; de igual manera, la legislación secundaria debe prever la creación de una ley

específica, quizás intitulada “Ley Federal de Referéndum Constitucional”, que contemple todas las particularidades que implica la implementación práctica del procedimiento, la logística de su realización, el cómputo de los resultados, los requisitos para la validación de los mismos y, en todo caso, el sistema de medios de impugnación que procedan en contra de las irregularidades cometidas.

Por ello, el decreto de creación de una ley federal de naturaleza electoral, que regule o reglamente la práctica del referéndum en vía de aprobación a reformas constitucionales, acusa una importancia significativa y deberá ser el primer producto derivado de la reforma propuesta a la Carta Magna, elaborada sesudamente, en pos de lograr una implementación casi perfecta de la democracia participativa en el seno de una nación que –por luengos años-, ha carecido de una técnica legislativa adecuada para dar tratamiento a los principios rectores del Estado mexicano.

4.5.2. Creación de una ley de naturaleza electoral sobre el referéndum

La Constitución Política de la Ciudad de México prevé en su artículo 25, la procedencia de someter a referéndum aquellas adiciones o reformas que pretendan realizarse a su texto, e incluso al de leyes secundarias del ámbito local, conforme a lo siguiente:

«Artículo 25 Democracia directa [...]

C. Referéndum

1. Se reconoce el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a esta Constitución conforme a lo establecido en el artículo 69 de esta Constitución, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, a solicitud de:

a) Al menos el cero punto cuatro por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Ciudad; y

b) Dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad.

2. Las decisiones legislativas en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum.

3. El Congreso de la Ciudad de México determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos de su competencia, conforme al resultado del referéndum que pudiera celebrarse».

Sin embargo, aunque la redacción establece determinados supuestos para su procedencia, así como las excepciones previstas para su tratamiento, no basta lo establecido en ese numeral para reglar todo el proceso, desde su origen derivado de una propuesta suscrita por electores o congresistas, hasta la obtención de los resultados derivados de la manifestación de la voluntad popular.

Lo anterior adquiere relevancia porque la integración de todo el procedimiento de consulta al pueblo, necesita de autoridades, instituciones y demás competencias previamente establecidas, a fin de conformar un esquema sólido de naturaleza político-electoral, perfectible pero funcional, que no permita dejar al azar ninguna de las hipótesis que pudieran actualizarse en la implementación de un procedimiento de carácter nacional, imprescindible para la impoluta preservación de la gobernabilidad del país.

Es decir: el objetivo del referéndum –basto por su complejidad y ambicioso por sus pretensiones-, requiere de un ordenamiento legal propio, porque finalmente se encontraría inmerso en un Estado de derecho y formaría parte de la ingeniería constitucional mexicana. Las bases del mismo, si bien pueden sentarse en el texto constitucional vigente (como en el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México), no alcanzan para normar todas las eventualidades que pudieran actualizarse, y la inclusión de toda su reglamentación en uno o varios de los numerales de la Carta Magna, sería incurrir otra vez en una de las dolencias más reprochables de las legislaturas federales de todo el siglo pasado y parte de las del siglo presente: la de atiborrar con leyes secundarias el entramado constitucional vigente.

Ejemplo de ello es, nuevamente, la Constitución Política de la Ciudad de México, que en su numeral 69, numeral 5, establece *ad litteram*, lo siguiente:

«Artículo 69 Reformas a la Constitución

Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

[...]

5. Sólo el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá disponer la celebración del referéndum sobre las reformas aprobadas a esta Constitución.

Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

En su caso, el referéndum se realizará en la fecha que establezca el Congreso de la Ciudad.

Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta y tres por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el referéndum será vinculante.

La Sala Constitucional de la Ciudad de México, en los términos que determine la ley, será competente para substanciar y resolver sobre las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum».

Así, de la lectura al numeral que antecede, se desprenden al menos tres componentes sustantivos del procedimiento de marras: el actor político facultado para convocarlo, la manera de establecer su fecha de realización y el umbral de participación que debe superar para considerarse vinculatorio, además de la autoridad jurisdiccional responsable de dirimir las controversias que se susciten en la realización de dicha consulta. No obstante, detalles importantes como los requisitos formales que deben satisfacerse por los interesados para la convocatoria, el desarrollo procedimental específico de la jornada electoral e incluso, la determinación de los medios de impugnación procedentes contra los actos ilegales de la consulta o de sus resultados, entre muchos otros ejemplos, son supuestos no contemplados en las bases mínimas que se establecerán, casi como meros principios declarativos, en el texto legal constitucional.

Por ello, la ley que al efecto se proponga por el poder Legislativo federal, deberá contener –al menos-, los siguientes elementos: un apartado de disposiciones generales en el que se definan los principios básicos y los actores inmiscuidos en el procedimiento reformador, un capítulo que prevea los requisitos esenciales para la convocatoria del referéndum y la forma de verificación de los mismos por parte del Instituto, un título que organice el desarrollo de la jornada electoral, así como los actos previos y posteriores a la misma, una parte en la que se establezca el umbral de votación para la vinculatoriedad de la decisión, así como un apartado sólido que garantice la difusión de un procedimiento de consulta dispuesto a realizarse a toda la ciudadanía inscrita en los medios señalados al efecto por el Estado y el señalamiento preciso de los medios de impugnación que deben seguirse y agotarse, así como de las formalidades que se tienen que protocolizar, a fin de obtener un resultado firme que permita la promulgación de la reforma por el Ejecutivo, o su devolución inmediata al Congreso.

La emisión de esta legislación secundaria, no debe postergarse indefinidamente, ni su trascendencia debe ser subestimada. El éxito o fracaso de una novel figura de democracia participativa, como la que aquí se propone, dependerá en gran medida de la oportuna ley que regule su aplicación. El único escenario peor al de la falta de normatividad en la materia, sería el de una normatividad deficiente, en el que existan lagunas jurídicas o criterios sujetos a interpretación que vuelvan al mecanismo inoperante. El constitucionalismo latinoamericano tiene ejemplos de ello:

«En el caso de Costa Rica, la procrastinación del Congreso en dictar la ley regulatoria de los referéndums (incluidos en la constitución en 2002) impidió en la práctica la activación “desde abajo” de un referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC). En tanto, hasta el año 2019, la falta de claridad respecto del momento en que opera el control constitucional de las iniciativas de consulta

popular significó en la práctica trabas para la generación de un referéndum inclusivo». ²⁸¹

Por ello, no debe soslayarse la importancia de regular oportunamente el referéndum constitucional propuesto; de esta manera, los productos legislativos existentes en materia electoral y democracia participativa, pueden fungir como referentes para la elaboración del marco normativo específico del instrumento propuesto, aprovechando que son variables en su contenido. En un primer vistazo, por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, establece los pasos para la realización del referéndum en sus artículos 37 a 43, en los que - dicho sea de paso- no aporta nada nuevo a lo ya previsto por la propia Constitución de la CDMX. No obstante, en numerales anteriores, sí contempla un apartado de “reglas comunes” a todos los mecanismos de democracia participativa previstos (iniciativa ciudadana, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular, revocación de mandato y referéndum por supuesto), en los que establece a la autoridad electoral encargada de llevar a cabo el procedimiento, los requisitos mínimos que deben satisfacer los proponentes del mecanismo, la normatividad aplicable para el sistema de nulidades y medios de impugnación que darán definitividad a los actos del proceso, así como los parámetros para la difusión del instrumento propuesto a la ciudadanía, entre otros pormenores bastante útiles en la reglamentación de su desarrollo. Una técnica similar es utilizada en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que contempla dieciséis mecanismos de participación que pueden promoverse según el apartado de disposiciones generales, las cuales precisan cuestiones presupuestarias y logísticas, referentes -incluso- al desarrollo de plataformas tecnológicas adecuadas para disponer los formatos oficiales y recabar las firmas del electorado interesado en promover alguno de los mecanismos participativos. En particular sobre el

²⁸¹ Cofré Pérez, Leonardo, *El diseño y la práctica de los referéndums latinoamericanos. Reseña del libro: “El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina” de Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp (coordinadores)*, IberICONnect, el blog de la Revista internacional de derecho constitucional en español, 21 de septiembre de 2021.

Consultado el 28 de junio de 2022 en «<https://www.ibericonnect.blog/2021/09/el-diseno-y-la-practica-de-los-referendums-latinoamericanos-resena-del-libro-el-diablo-esta-en-los-detalles-referendum-y-poder-politico-en-america-latina-de-fernando-tuesta-soldev/>»

referéndum, previsto únicamente en su carácter abrogatorio, la ley es muy específica en los porcentajes mínimos para su solicitud por el electorado, en virtud de que se trata de una ley estatal, que reconoce el derecho de los municipios -según su índice demográfico- a participar del mismo. Existe además otra figura, denominada “ratificación constitucional”, definida como el mecanismo de participación mediante el cual la ciudadanía puede validar o derogar una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco; es decir, un instrumento refrendario más *ad hoc* con la propuesta de este trabajo, en la que se establecen umbrales realmente bajos para su vinculatoriedad (33% de participación). Finalmente, debe hacerse mención de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que -como producto normativo de la democracia participativa a nivel federal-, debe ser revisitado casi obligatoriamente en la discusión propositiva del referéndum constitucional y aprovecharse de su contenido. Esta norma está dividida en ocho capítulos: disposiciones generales, petición del proceso de revocación (fase previa, sujetos facultados y convocatoria), atribuciones del Instituto Electoral en la materia (toda la verificación, difusión y organización de la jornada de votación), atribuciones del Tribunal Electoral, vinculatoriedad y seguimiento, medios de impugnación, separación del cargo y régimen de sanciones.

No debe perderse de vista que, adjunto a la creación de la tentativamente denominada “Ley Federal de Referéndum Constitucional”, debe considerarse la necesidad inexorable de modificar lo dispuesto por leyes adyacentes, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en la parte que corresponda a los derechos de los ciudadanos, a los organismos electorales, a las reglas de los procesos, al voto en el extranjero, a la propaganda electoral y fiscalización de recursos, así como al régimen interno sancionador) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (respecto de los tipos penales en materia electoral y de las competencias, facultades y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno), adecuándolas entre sí para gozar de un régimen jurídico concordante que permita la aplicación laxa del procedimiento legitimador de las reformas constitucionales.

4.5.3. Difusión nacional del sistema electoral de referéndum

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa de su fracción III, mandata lo transcrito a continuación:

«III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales».

De igual manera, el artículo 40 de la Ley Federal de Consulta Popular establece *ad litteram* lo siguiente:

«Artículo 40. Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

La promoción deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la consulta popular».

Lo anterior permite concluir que, conforme a la distribución de competencias a nivel gubernamental, correspondería al Instituto Nacional Electoral –como máxima autoridad especializada en la materia-, además de la organización total de la jornada de votación y obtención de resultados, la difusión de la consulta que habría de realizarse por vía de referéndum, bajo los lineamientos que prevea la ley de la materia y tomando en consideración algunas de las bases que ya se contemplan en las leyes secundarias, como la imparcialidad en la promoción que se haga al procedimiento, o la exclusividad del Instituto para repartir y administrar los tiempos a los que tienen derecho las propuestas contendientes en radio y televisión.

Lo anterior, sería perfectamente congruente con el engranaje institucional que actualmente impera y que, para efectos prácticos, ha funcionado útilmente en la organización de ejercicios democráticos anteriores. La antes citada Ley Federal de Revocación de Mandato, por ejemplo, prevé que el Instituto Nacional Electoral, además de realizar la campaña de difusión de la consulta de revocación, de promover la participación ciudadana a través de sus tiempos de radio y televisión, de promocionar información imparcial y objetiva, y de monitorear a los medios de comunicación y prensa para garantizar equidad en los espacios informativos, también está obligado a organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, en los que privilegie la igualdad de participaciones a favor y en contra, en aras de favorecer la difusión y discusión informada del proceso. «La sociedad civil emergente -apunta Rendón Corona- genera cambios en el sistema político al promover la práctica de la democracia semidirecta [...] y vuelve más exigente al público que reclama la democratización de la información y de los medios de información públicos y privados, y que ejerce presión mediante los medios sociales alternativos».²⁸² Si este diseño imperante en el recurso de revocación de mandato se adecúa al procedimiento de consulta al pueblo y se establece formalmente en una “Ley Federal de Referéndum Constitucional” o “Ley Reglamentaria del Procedimiento de Revisión Constitucional mediante Referéndum”, se estarían salvaguardando, de antemano, los derechos de los ciudadanos a recibir información gubernamental imparcial y objetiva (no simple y llana propaganda de Estado), pero además, a participar activamente en la difusión de esa información, con las facilidades que otorgan los medios electrónicos actuales (redes sociales, blogs, páginas de internet), en los que la oportunidad de externar una opinión política está al alcance de un clic.

La implementación de una estrategia ambiciosa de difusión de la jornada electoral, por reformas constitucionales elevadas a referéndum, acarrearía diversas ventajas en torno a la democratización real y efectiva del procedimiento reformador de la Carta Magna. En primer lugar, la eventual difusión que se hiciera de la votación

²⁸² Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 52.

programada, en caso de resultar exitosa, implicaría una participación activa de sufragantes que manifestarían su intención en las urnas, lo cual dota de legitimidad no solamente teórica, sino práctica y además útil en el ejercicio del poder político, a la reforma constitucional de que se trate. En este sentido, entre mayor sea la cantidad de ciudadanos que hagan uso del derecho-obligación a participar en el procedimiento aprobatorio de referéndum, mayor será también el porcentaje de legitimidad que tendrá la decisión tomada en las urnas, fuera aprobatoria o reprobatoria, y aun considerando los votos nulos porque, de cualquier forma, los votantes se habrían manifestado activamente para manifestar un sentir en la toma de decisiones que trastocan los cimientos del Estado y el gobierno mexicanos.

De esta manera, existen otros muchos tópicos que deben considerarse para el ejercicio de difusión de una jornada electoral de esta naturaleza: el monitoreo permanente de los canales de comunicación del país, para garantizar equidad en los espacios informativos que se otorguen a los defensores de las propuestas contendientes, en aras de garantizar una contienda justa y democrática; la previsión adecuada para el establecimiento de un presupuesto específicamente destinado al rubro de la difusión nacional, que no solamente involucre a los canales de comunicación convencionales, sino que, además, incluya estrategias para su promoción en los centros educativos de todo el país, para que –en concordancia con la política educativa nacional- se refuerce y enriquezca el civismo y el interés por la patria de las nuevas generaciones; una regulación adecuada de las redes sociales y otros mecanismos de comunicación alternativos, en aras de afianzar el desarrollo equitativo de la contienda y la madurez política del electorado, sin menoscabar la libertad de expresión de todos los usuarios que utilicen esos medios alternativos de comunicación, sino que, por el contrario, propicie la participación de ideas y el debate abierto de argumentos, para reunir los mayores elementos que permitan al electorado razonar su voto de manera informada.

Finalmente, al término de la jornada electoral de referéndum, debe considerarse la difusión de los resultados preliminares obtenidos mediante los canales apropiados, para generar certeza en los votantes de la legalidad de la elección, así

como para garantizar la observancia de los principios de efectividad, transparencia y confiabilidad de los comicios, en mérito del propio sistema electoral establecido y en prestigio de las instituciones que lo coordinen. Para ello, no debe prescindirse de los instrumentos que ya se encuentran establecidos en el entramado electoral del país, como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que, como mecanismo de registro de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo, sirve perfectamente para difundir los resultados obtenidos de manera previa al cierre definitivo. Lo anterior sin acotar, más allá de lo estrictamente establecido en ley, el ejercicio de otros derechos de difusión y consulta, como los muestreos aleatorios y conteos rápidos realizados por la autoridad, así como las encuestas de salida y sondeos que lleven a cabo los distintos medios de comunicación y casas encuestadoras, en el marco de un ejercicio democrático pleno, abierto y transparente para la ciudadanía.

No debe omitirse en este punto que, el Instituto Nacional Electoral, como autoridad constitucional autónoma y, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, así como sus homólogos en las entidades federativas y las instituciones de educación u organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro o pertenencia política que deseen participar, deberán trabajar conjuntamente para implementar mecanismos de comunicación e inclusive, políticas públicas en todos los niveles de gobierno, encaminadas a difundir el procedimiento de referéndum y su asimilación como instrumento garante de la democracia participativa, meses antes de la celebración de la jornada electoral, como también en los recesos electorales que ocurran, esto es, cuando no exista convocatoria alguna para celebrar un referéndum: lo anterior porque, al tratarse de un procedimiento novedoso y desconocido para el grueso de la población mexicana, el Estado –mediante los actores y las autoridades antes enlistadas-, debe garantizar las condiciones para una formación cívica asequible que permita a los ciudadanos participar del proceso de maduración de la democracia mexicana. Solo de esta manera, al imbuir a todos los mexicanos de la esencia y la trascendencia que implica y supone el procedimiento nacional de referéndum sobre reformas a la Constitución

Política del país, se podrá garantizar que éste óptimo y emblemático instrumento de la democracia social permeé y resulte exitoso, en aras de transformar el panorama político-electoral del México contemporáneo y, por ende, su realidad social, que acusa desde hace décadas una urgente necesidad de justicia y progreso, lo cual solo podrá conseguirse al transmutar el Estado desde sus bases.

CONCLUSIONES

Poco resta por disertar en torno al rediseño del tratamiento constitucional de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano: la necesidad de una amplia y profunda reforma política es acuciante, particularmente en estos tiempos de arraigada polarización partidista y convulsas manifestaciones sociales. Los esfuerzos gubernamentales, legislativos y académicos, no deben -por cierto- limitarse a lo administrativo y electoral, sino que tienen que valorar las causas e imponer remedios que enderecen el andamiaje político-institucional de una vez por todas, en lugar de proponer los paliativos habituales que solo han postergado el estallamiento de una crisis constitucional que -sin ánimos alarmistas-, se viene anunciando, cada vez con más fuerza.

Con intención de recapitular, he de señalar que la aportación específica de este trabajo, en aras de contener y aniquilar esa potencial crisis, es la de introducir el referéndum general de la población -en su carácter de instrumento legitimador de la democracia participativa-, como requisito aprobatorio en los procedimientos de revisión constitucional. Para ello, se ha propuesto simultáneamente una redefinición del concepto de Constitución, con un manejo diferenciado de sus preceptos fundamentales, reconocidos por la doctrina como “normas constitucionales primarias”. Este planteamiento concluyente, no obstante, ha sido producto de un análisis premeditado más amplio, en el que se han abordado las deficiencias del procedimiento de reforma constitucional vigente, a través de un estudio doctrinario que comenzó, cuando menos, en los orígenes del Estado moderno.

Si bien no hay consenso en torno a una definición unificada del concepto, el Estado debe ser concebido como un fenómeno político derivado de la interacción social. Sus elementos (territorio y población como elementos presupuestarios, y soberanía y poder público como elementos constitutivos), confluyen en una realidad política que persigue ciertos fines y que constituye la denominada teleología del Estado. La soberanía se materializa, entre otras formas, en la voluntad de un poder constituyente, que es una fuerza real que determina la estructura del Estado, su organización, su constitución real como manifestación política que es. Y lo hace a

través del señalamiento de lo que será el tipo de Estado que pretende y la estructura del gobierno interior que mejor le sirva.

De esta forma, se reconoce que -en síntesis-, coexisten 4 tipos de Estados en el mundo: las autocracias autoritarias, las autocracias totalitarias, los Estados liberales burgueses y las democracias sociales. Las primeras dos, francas dictaduras, son regímenes rígidos que se diferencian por el grado de intromisión estatal en los ámbitos de la vida cotidiana de sus gobernados; los últimos dos, por otra parte, son reconocidos como Estados de derecho y -paradójicamente-, también encuentran su diferencia según el límite de la injerencia del gobierno en los ámbitos privados. Para ello, estos cuatro tipos de Estado cuentan con un amplio abanico de regímenes de gobierno que se han diseñado para conseguir los fines anhelados: monarquías, repúblicas parlamentarias, Estados gerenciales, regímenes presidencialistas, etcétera. Esta sumatoria, del tipo de país existente conforme a su teleología estatal y el régimen de gobierno implantado para conseguir esos fines, conforman la constitución misma del Estado.

La Constitución entonces, es primero una realidad política determinada por el poder constituyente en ejercicio de su soberanía, y luego reviste el carácter de norma jurídica para la sociedad en que se gobierna. Esta dualidad conlleva una importancia infinita, porque ayuda a comprender que, por el solo hecho de existir, todos los Estados tienen una constitución; cuestión aparte será determinar si esa constitución, en su carácter jurídico, satisface los estándares de un pleno Estado de derecho o si es un producto normativo acorde a los valores occidentales de buen gobierno.

No debe perderse de vista que, en su faceta normativa, la Constitución es un producto sujeto a la actividad legislativa y aunque es la punta jerárquica de la pirámide normativa, está inmersa en un entramado de legislación sujeta a cambios. Por ello, su texto tiende a contener preceptos normativos que no se refieren ni al tipo de Estado ni al régimen de gobierno: este contenido es secundario entonces, no es la constitución en esencia, y debe recalcararse porque es una diferenciación

que adquiere relevancia en los escenarios de aprobación y reforma de los auténticos preceptos constitucionales primarios.

El estudio de los Estados que conocemos actualmente comenzó, cabe señalar, en los inicios de la era moderna; la doctrina del constitucionalismo se desarrolló, luego entonces, hace poco más de dos siglos. Ferdinand Lassalle, jurista alemán de mediados del siglo XIX, aportó notables contribuciones al desarrollo de esta rama del derecho, particularmente con la introducción de los factores reales de poder al glosario de términos de la ciencia jurídica y la ciencia política. Además, abundó en la idea de la conformación política de los Estados, destacando la preeminencia de los factores reales de poder en la conformación de las constituciones, para dejar en segundo término el carácter jurídico de las mismas, a las que calificó -con un velado desdén- como estrictas hojas de papel.

No obstante, el clímax de esta discusión que parece ser antiquísima, como una confronta renovada de la clásica reyerta entre naturalismo y iuspositivismo, tuvo lugar con el debate ideológico construido entre Hans Kelsen y Carl Schmitt, en el periodo entreguerras. Los postulados normativistas de Kelsen y las posturas decisionistas de Schmitt, pretendieron explicar el fenómeno estatal en relación con el derecho y el poder. «Mientras Kelsen -advierte Córdova Vianello- considera al derecho como el principal instrumento de organización y de control de la fuerza, Schmitt concibe al derecho como el producto de la capacidad de decisión de quien detenta el poder político».²⁸³ No obstante, la incompatibilidad de nociones de la teoría pura del derecho para justificar el comportamiento de los Estados en su carácter más caótico (durante el estado de excepción, de guerra, de invasión, y particularmente, en el de insurrección o revolución), es el punto decisivo para abordar el conocimiento del Estado como producto de las relaciones de poder. De esta forma, los conceptos fundamentales de la teoría del Estado, como la soberanía y el poder constituyente, empiezan a encontrar sus correlativos en los factores reales de poder y las decisiones políticas fundamentales, en un marco conceptual

²⁸³ Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, IJ-UNAM, FCE, 2009, p. 28.

que, de forma particular, es aprovechado para estudiar las carencias del procedimiento de reforma constitucional en México.

Sin embargo, el estudio del derecho vigente es aún más enriquecedor si se conoce, aunque sea someramente, el contenido del derecho pasado: luego de los avatares del prehispanismo y la época colonial, el territorio de la todavía denominada Nueva España, tuvo su primer Constitución legal y escrita con la promulgada en Cádiz, en 1812. A partir de ese momento, la incipiente nación mexicana se debatió -en plena lucha por su independencia y luego de su consumación- en varios cuerpos constitucionales de carácter monárquico y republicano, federal o centralista, conservador o liberal, de manera intermitente, en un reflejo perfecto de las vicisitudes que asolaron al México decimonónico. Finalmente, la revolución de 1917 dotó de una cierta estabilidad política que se vio consumada en una Carta Magna que hasta el día de hoy continúa vigente, y que tuvo amplia inspiración de sus antecesoras de 1824 y 1857, así como de la Convención de Filadelfia de 1787 y de la Constitución francesa de 1791. Desde luego, esta norma fundamental mexicana de principios del siglo XX, contribuyó al panorama mundial de un derecho social nunca antes consignado: su teleología estuvo acorde a los designios revolucionarios, que conformaron un Estado democrático, con derechos sociales y humanos, garantista de las libertades individuales y ciudadanas, consciente de su laicidad, de su republicanismo federal, representativo, tripartita, y acaso, presidencialista.²⁸⁴

Empero, de origen, la Constitución de 1917 tuvo un diseño criticable en lo concerniente a su procedimiento de reforma constitucional. Aún peor: no existe siquiera un procedimiento de reforma específico para las revisiones constitucionales, sino que el proceso legislativo que se sigue es propio de la iniciativa ordinaria de leyes, con leves cambios en los umbrales de votación parlamentaria. El gran problema de este procedimiento reformativo, además de su naturaleza -debe decirse- improvisada, radica en dos cuestiones fundamentales: una es la confusión teórica y práctica que impera en el constitucionalismo mexicano,

²⁸⁴ Cfr. *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2° edición, México, Porrúa, IJ-UNAM, 2004, tomo VIII, p. 85.

y que da un trato indistinguible tanto a las normas constitucionales primarias, como a las secundarias. La otra gran dolencia de peso en la materia, es la rigidez que simula tener el procedimiento de revisión vigente, que en realidad es bastante dúctil, flexible, maleable. Ello solo ha abonado a pervertir un escenario en el que las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano, están sujetas a reforma con la ausencia del que debería ser el único actor facultado para promoverlas: el pueblo, que se supone debe ser el soberano. Basta con echar una sutil ojeada a los cuerpos constitucionales de avanzada en la región y en el mundo, para entender que hay un rezago importante en la ingeniería constitucional mexicana, en lo que respecta a los denominados instrumentos de democracia participativa, entendidos estos como mecanismos de participación semidirecta de los gobernados, en los Estados de derecho que -sin renunciar a los esquemas representativos-, ejercen un control político de las acciones de sus gobernantes e inciden activamente en la toma de decisiones de los mismos.

La aportación de este trabajo esta dirigida al contenido del artículo 135 constitucional, para que las reformas a la Carta Magna que se refieran a decisiones políticas fundamentales del Estado, luego de seguir el procedimiento constitucional ordinario, se sujeten a un régimen constitucional extraordinario, por el que se sometan al voto aprobatorio de la población vía referéndum, para considerarse legalmente válidas y políticamente legítimas. De esta forma, considero, se contribuirá al fortalecimiento de la democracia, del Estado mexicano y de sus instituciones; se reconocerá formalmente la importancia del electorado responsable y se incluirá el designio de la voluntad popular en la reforma del Estado, mediante el impulso -además- de un importante instrumento de democracia participativa, que -siendo optimistas- terminará por impulsar otros tan anhelados, como la elección de representantes populares bajo el principio de mayoría absoluta, con segunda vuelta de ser necesario. Pero, sobre todo, la Constitución cobrará mejores bríos con este espaldarazo a su legitimidad, con este empoderamiento de su jerarquía normativa. Recobrará el vigor que ha perdido y el lustre que le han mancillado, así como la importancia que los ciudadanos le hemos restado, justa o injustamente, pero a costa

de nuestra propia fortuna. Es este el mejor homenaje que como abogado y apasionado de la política, se le puede hacer.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría general del Estado*, 2º edición, México, Oxford, 2003.
- ARISTÓTELES, *Ética nicomáquea. Política*, 11ª edición, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1985.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Soberanía y potestad*, México, UNAM, 1971, t. I.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 4º edición, México, Oxford, 2014.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1994.
- BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, trad. Pedro Bravo, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1966.
- BRITO MELGAREJO, Rodrigo, *Constitucionalismo global*, México, Porrúa, 2005.
- BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 2014.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8º edición, México, Porrúa, 2003.
- , *La Constitución mexicana de 1917: longevidad casi centenaria*, 16ª edición, México, Porrúa, 2013.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. José León Depetre, 2º edición, México, FCE, 1998.
- CICERÓN, Marco Tulio, *De la república*, 2º edición, trad. Julio Pimentel Álvarez, México, UNAM, 2010.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, IIJ-UNAM, FCE, 2009.

- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Diez estudios anti-dogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2011.
- , Miguel, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, México, Litografía y terminados El Pliego S.A. de C.V., 2000.
- CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, 5° edición, México, FCE-UNAM, 1996.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Derecho parlamentario orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México, Porrúa, 2013.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, 4° edición, México, Porrúa, 2001.
- GARCÍA LÓPEZ, Jorge, *El Príncipe, de Maquiavelo*, Madrid, Síntesis, 2004.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 53ª edición, México, Porrúa, 2002.
- GARGARELLA, Roberto y Roberto Niembro Ortega (coords.), *Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas. Un homenaje a Mark Tushnet*, México, IJ-UNAM, 2016.
- GIDI, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, trad. Lucio Cabrera Acevedo, México, IJ-UNAM, 2004.
- HARARI, Yuval Noah, *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, trad. Joandomènec Ros i Aragonès, México, Penguin Random House, 2014.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, 2° edición, México, FCE, 1998.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, 2° edición, trad. Carlos Mellizo, Madrid, Alianza, 2009.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, FCE, 2000.

- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, 28ª edición, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979.
- , Hans, *Teoría general del Estado (Allgemeine Staatslehre)*, trad. Luis Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2004.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. Luis Rutiaga, México, Tomo, 2009.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2º edición, España, Ariel, 1986.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, IJ-UNAM, 1977.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, trad. Ángeles Cardona, Colección las 100 joyas del milenio, México, Multimedios, 1999.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 17ª edición, trad. Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 2007.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Senado de la República, Secretaría de Cultura, INEHRM, IJ-UNAM, 2016.
- PLATÓN, *La república*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, 1971.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 40ª edición, México, Porrúa, 2012.
- PORTILLO FIGUEROA, Edgar Ulises, *Institucionalización del referéndum en México*, México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- RENDÓN CORONA, Armando, *La consulta al pueblo: formas de la democracia semidirecta*, México, UAM, 2010.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, Madrid, JM Ediciones, 1999.
- SAN AGUSTÍN, *La ciudad de Dios*, 19ª edición, México, Porrúa, 2008.

- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 3ª edición, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2003.
- , Giovanni, *Teoría de la democracia*, trad. Santiago Sánchez González, México, Alianza, 1988, t. I.
- SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 2002.
- , Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011.
- , Carl y Hans Kelsen, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional. La defensa de la Constitución (Der Hüter der Verfassung). ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución? (Wer soll der Hüter der Verfassung sein?)*, estudio preliminar de Giorgio Lombardi, trad. Manuel Sánchez Sarto y Roberto Brie, Madrid, Tecnos, 2009.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª edición, México, Porrúa, 1998.
- SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios (Qu'est-ce que le Tiers-État? Essai sur les privilèges)*, trad. Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez, España, Alianza, 2003.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 14ª edición, México, Porrúa, 2009.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 39ª edición, México, Porrúa, 2007.
- VALADÉS RÍOS, Diego, «La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano» en Eugenio Hurtado Márquez (ed.), *Anuario jurídico VI*, México, IJ-UNAM, 1980.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2ª edición, trad. José María Echavarría, et. al., Madrid, FCE, 2002.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, España, Trotta, 2009.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BIEBRICH TORRES, Carlos Armando y Alejandro Spíndola Yáñez, *Diccionario de la constitución mexicana: jerarquía y vinculación de sus conceptos*, 2º edición, México, Instituto Mexicano de Estrategias S.C. y Miguel Ángel Porrúa, 2012.

D'ANGELO RODRÍGUEZ, Aníbal, *Diccionario político*, Buenos Aires, Claridad, 2004.

Enciclopedia jurídica mexicana, 2º edición, México, Porrúa, IJ-UNAM, 2004.

Enciclopedia jurídica Omeba. Apéndice, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, Driskill S.A., 1967.

NOHLEN, Dieter, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, trad. Marcos Romano, *et. al.*, México, Porrúa, 2006, tomo I.

REVISTAS

CARPISO, Jorge, «La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad», en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, vol. 44, no. 131, mayo-agosto 2011.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, «La contraposición entre derecho y poder, desde la perspectiva del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt», en *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 15, julio-diciembre 2006.

GILES NAVARRO, César Alejandro, «Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en *Notas Estratégicas*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, no. 33, octubre 2018.

MARTÍNEZ GEMINIANO, Crescencio, «La defensa de los derechos difusos en el juicio de amparo», en *Jus Semper Loquitur, Revista del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca*, México, núm. 27, enero-marzo 2000.

WEB

COFRÉ PÉREZ, Leonardo, *El diseño y la práctica de los referéndums latinoamericanos. Reseña del libro: “El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina” de Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp (coordinadores)*, IberlCONnect, el blog de la revista internacional de derecho constitucional en español, 21 de septiembre de 2021.

Consultable en «<https://www.ibericonnect.blog/2021/09/el-diseno-y-la-practica-de-los-referendums-latinoamericanos-resena-del-libro-el-diablo-esta-en-los-detalles-referendum-y-poder-politico-en-america-latina-de-fernando-tuesta-soldev/>»

MUSEO DE LAS CONSTITUCIONES, Línea del tiempo, Revolución liberal de Ayutla. Consultable en «<https://museodelasconstituciones.unam.mx/linea-del-tiempo-2/>»

NEGRETTO, Gabriel, *El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción*, Universidad de Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Consultable en «<https://gabrielnegretto.com/wp-content/uploads/2016/04/DecisionismoSchmitt.pdf>»

THE ECONOMIST, *A new low for global democracy*, 09 de febrero de 2022.

Consultable en «<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>»

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de percepción de la corrupción, 2021*.

Consultable en «<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>»

LEGISLACIÓN NACIONAL VIGENTE

Consultada en «www.ordenjuridico.gob.mx»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.

LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.

LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR.

LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

LEY DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POPULAR PARA LA GOBERNANZA DEL ESTADO DE JALISCO.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

REGLAMENTO DE LA LEY DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL VIGENTE

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, consultada en

«<https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/constitucionNac1853.pdf>»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, consultada en

«http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, consultada en

«<https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, consultada en
«<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/69A06B07-4F30-4F0E-8FB1-D664A3E6D8CC.pdf>»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, consultada en
«http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, consultada en
«<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ITALIANA, consultada en
«https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf»

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, consultada en
«<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitución>»

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, consultada en
«<http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>»

CONSTITUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 1958 (FRANCIA), consultada en
«https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf»

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, consultada en
«<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>»

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, consultada en
«<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, consultada en
«https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, consultada en
«<http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, consultada en

«<http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Constitución%20Política%20de%20la%20República%20de%20Costa%20Rica,Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20Legislaiva.pdf>»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, consultada en

«<https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA, consultada en

«<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d>»

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, consultada en

«<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Febrero2022.pdf>»

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, consultada en

«<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>»

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, consultada

en «<https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2022/02/cpe.pdf>»

ANTECEDENTES NACIONALES

SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN, consultable en

«<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>»

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, 1812, consultable en

«http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf»

CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, 1814, consultable en

«http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf»

CONSTITUCIÓN DE 1824, consultable en

«http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf»

CONSTITUCIÓN DE 1836, consultable en

«https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf»

BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1843, consultable en

«http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf»

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, 1847, consultable en

«https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf»

CONSTITUCIÓN DE 1857, consultable en

«http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf»

ABREVIATURAS

CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
FCE	Fondo de Cultura Económica.
FGR	Fiscalía General de la República.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas.
INE	Instituto Nacional Electoral.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INEHRM	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
PGR	Procuraduría General de la República.
RAE	Real Academia Española.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.