

153
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“EL REFERENDUM COMO ELEMENTO DE
LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO GARCIA CARRILLO

ASESOR DE TESIS :
MTRO. ISIDRO CASAS RESENDIZ

263035

MÉXICO 1998



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

Agradecimientos.

A mi padre

Crescencio García Carlón,

quien simplemente ha sido el cimiento y respaldo de casi todos los episodios trascendentes de mi vida, como este.

A mis hermanos

Mariceia, Margarita Jorge, por ser también pilares en la construcción de mi vida.

A la UNAM

por la diversidad, tolerancia y pluralidad de que siempre ha hecho consigna y especialmente

a la ENEP Aragón

por los mismos atributos, poro además, por la posibilidad continua que me otorgó de ampliar mis perspectivas, mis lazos sociales y mis recuerdos .

A mi asesor de tesis

el Mtro. Isidro Casas Reséndiz, por su hâbilidad académica en distintas ramas del Derecho, así como por la amabilidad, confianza y animo orientador que me concedió, desde los primeros trámites hasta este momento.

A mi jurado

compuesto por el Lic. Pablo Álvarez Fernández, el Mtro. Isidro Casas Reséndiz el Lic Jorge Alejandro Cruz López , al Lic. Maria de los Angeles Alvarado pacas, y el Lic. Elpidio Romero Rivera; por su calidad docente, cordialidad y atenciones ofrecidas.

*A mis profesores de carrera
quienes de una u otra manera construyeron, junto conmigo, el criterio
jurídico que ahora poseo.*

Dedicatorias.

*A mi padre
Crescencio García Carlón,
el sostén primordial de mi historia personal.*

*A la memoria de mi madre
Herlinda Carrillo Rocha,
quien vive a través de mi padre*

*A mis hermanos
Maricela, Margarita y Jorge
por la compañía, apoyo y estimaciones brindadas.*

*A Primavera
cuyo recuerdo siempre permanecerá enredado entre los versos de mis
poemas.*

*A Karitina
ella sabe porque.*

*A mis amigas y amigos cercanos y distantes, presentes y en la nostalgia, del
barrio, de la ENEP Aragón, de las Facultades de Filosofía, Derecho, y de la calle
que juntos, elaboran una larga lista de nombres que, por razón de igualdad decidí
reservar para mi corazón.*

*A mi asesor de tesis
el Mtro. Isidro Casas Reséndiz'
porque gracias a sus directrices y atenciones mi trabajo de investigación
llegó a feliz resolución.*

*A mi Jurado
conformado por el Lic. Pablo Alvarez Fernández, el Mtro. Isidro Casas
Reséndiz, el Lic. Jorge Alejandro Cruz López, la Lic. María de los Ángeles
Alvarado Pacas, el Lic. Elpidio Romero Rivera; pues gracias a sus
cuestionamientos me encuentro en la posibilidad de alcanzar un grado académico.*

Se me preguntará si soy príncipe o legislador para escribir sobre política, y respondo que no, y que por eso precisamente escribo sobre cosas políticas, porque si fuese príncipe o legislador, no perdería mi tiempo en decir lo que es necesario hacer, sino que lo haría o cerrara mi boca.

Juan Jacobo Rousseau.

*¿ Sed quia, custodiot, ipsos custodes ?
¿ Pero quien vigilara a los guardianes ?*

Juvenal.

Índice

Pág.

Introducción.	I
----------------------------	----------

I. La Ley Fundamental:

antecedente, origen y naturaleza dinámica.

1. El concepto de Estado	1
2 El poder público	9
a) definición.	9
b) la creación del orden jurídico,.....	14
c) la jerarquía de las normas creadas por el poder público.....	19
3. La Constitución:	22
a) concepto,	22
b) el devenir histórico del pueblo	30
4 La reformabilidad constitucional:.....	33
a) las transformaciones sociales,	33
b) el procedimiento de reformas a la constitución.....	34

II. La participación popular y su realidad en la política mexicana.

1. La democracia:....	38
a) definición,.....	38
b) su establecimiento en la constitución	44
2. El sistema representativo:.....	49
a) el aspecto teórico, .	49
b) la realidad de la representación en México.....	55

3	La reformabilidad constitucional y su problemática:.....	59
	a) análisis del artículo 135 constitucional,.....	59
	b) el ejercicio arbitrario del poder.	65
4	El control popular sobre los representantes:.....	70
	a) su justificación,....	70
	b) los medios de control popular establecidos en México.	73

III. El referéndum y la conveniencia de su instauración en México.

1	La potestad soberana del pueblo.....	77
2	El referéndum:	86
	a) definición.....	86
	b) reseña histórica ..	89
3	Las prácticas reales del referéndum:.....	92
	a) constituciones extranjeras que lo contemplan,.....	92
	b) las consultas populares en México.	96
4	El referéndum incorporado a la constitución:	100
	a) como ejercicio soberano popular (artículo 41)	100
	b) como requisito del procedimiento reformador (artículo 135).....	101
5	Consideraciones finales sobre el referéndum.	103

Conclusiones

Bibliografía

Legislación

INTRODUCCIÓN

El ejercicio arbitrario del poder público, por parte de quienes están a cargo de él, es un hecho que forma parte de la realidad política mexicana. En este sentido, una de las instituciones del Estado que más ha padecido su injerencia es la Constitución General de la República. Prueba de ello ha sido el caudal de reformas de que ha sido objeto.

La Constitución, como creación humana, es una institución que debe mantenerse a la vanguardia de las transformaciones sociales, para así conservar su supremacía y fundamentalidad características. Por tal motivo es que ella misma permite su reformabilidad, mediante un procedimiento especial el cual está contemplado en el artículo 135 constitucional. Tal procedimiento, aparentemente complicado, sólo ha sido un mero trámite para los gobiernos en turno, gracias a determinados factores políticos entre los cuales se encuentra el presidencialismo y el largo predominio de un partido oficial en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de las Entidades federativas.

La Carta Magna, como norma de normas, sólo debe modificarse cuando los cambios sociales, políticos y jurídicos así lo requieran, y las reformas de que sea objeto deben buscar siempre el beneficio colectivo. Sin embargo, el ejercicio arbitrario del poder ha provocado que muchas reformas al texto constitucional hayan sido realizadas más por intereses particulares de las cúpulas gobernantes, que por el bien común de la sociedad.

De tal suerte, la Constitución se encuentra al arbitrio de minorías selectas que cuando han deseado reformar, simplemente lo hacen, sin consulta previa con el

pueblo, de manera directa en un ejemplo de desvinculación entre gobierno y ciudadanía

La Constitución es una de las expresiones de la soberanía del pueblo; por tanto, el único que puede reformarla es precisamente el pueblo. Tal ejercicio lo realiza a través de sus representantes; sin embargo ante las imperfecciones y defectos que éstos presentan, es necesario que la ciudadanía en su conjunto intervenga directamente en la reformabilidad constitucional, si bien no para cualquier reforma, si por lo menos para aquellas que pretendan suprimir, derogar o substituir principios políticos fundamentales del Estado.

Para lograr este objetivo existe la figura del referéndum, el cual otorga legitimidad a las reformas al mismo tiempo que sirve como mecanismo de control popular sobre la actuación de quienes disponen de la facultad de alterar el texto constitucional, entre otras ventajas.

La presente investigación tiene por objetivo demostrar la conveniencia de que el referéndum sea incorporado a la reformabilidad constitucional. Para tal efecto, este trabajo se ha dividido en tres capítulos: el primero tratara sobre la Constitución desde un punto de vista teórico, en el se exponen y analizan temas como el concepto de Estado, el poder publico, la definición de Constitución y sus características etc. El segundo capítulo comprende un análisis de la realidad política mexicana y el papel que en ella juega la participación popular; se discuten temas como la democracia, el sistema representativo, el procedimiento reformador de la Constitución, los medios de control político, contemplándolos todos desde una perspectiva crítica. Por último el capítulo tercero se aboca al estudio de la figura del referéndum, su definición, panorama histórico, constituciones extranjeras que lo

contemplan, así como la propuesta de incorporación al texto constitucional, específicamente en sus artículos 41 y 135.

El presente trabajo fue elaborado con convicción y humildad. Ojalá las ideas en él expuestas hayan quedado claras y concisas, para beneficio del lector.

Capítulo I.

La Ley Fundamental:

antecedente, origen y

naturaleza dinámica.

EL REFERENDUM COMO ELEMENTO DE LA REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL.

I. La ley fundamental: antecedente, origen y naturaleza dinámica.

1.- El concepto de Estado

Los seres humanos, desde su aparición en la tierra y hasta nuestros días, han vivido en sociedad, entendiéndose por ésta una reunión de seres humanos que integran una comunidad superior unificada, asentada permanentemente en un territorio y que posee una cultura común.

Las primeras reformas sociales fueron muy simples. Eran grupos nómadas que se dedicaban a la cacería y al pastoreo. Al implementarse la agricultura, dichas sociedades se transformaron en sedentarias. La tierra pasó entonces a convertirse en un elemento vital. Para que el grupo social subsistiera fue necesaria la creación de reglas de convivencia, las cuales eran impuestas, aplicadas y sancionadas por una autoridad apoyada y respaldada por un poder de mando y coacción. Dicha autoridad, además de vigilar el cumplimiento de las normas, también realizaba funciones de dirección, administración y coordinación. Así el fenómeno social trae vinculada la presencia del fenómeno político, entendiéndose por política “la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social por medio de una función de orden, defensa y justicia, que mantenga la cohesión y la superación del grupo”¹. Así las sociedades también eran organizaciones políticas, unidas, ordenadas, protegidas y orientadas hacia la consecución de fines comunes.

¹ Serra Rojas, Andrés. “Ciencia Política” 8ª Edición, Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 75

Aunque estas organizaciones florecieron en distintas partes del mundo formando grandes civilizaciones, fueron la cultura griega y romana las que desarrollaron con mayor consistencia el fenómeno político.

Refiriéndose a Grecia, en los tiempos más primitivos en los que florecieron la civilización cretense, la sociedad micénica y la sociedad homérica; la unidad política básica eran los genos, compuestos por clanes familiares. Los genos al agruparse daban lugar a las patrias y estas a su vez a las tribus. Todas estas organizaciones estaban encabezadas por un jefe, el cual tenía un poder específico de acuerdo con el tipo de grupo que lideraba. Así, el jefe de un geno sólo tenía injerencia sobre su unidad; el jefe de una patria, sobre varios genos. Este último era llamado basiléutatos y era un auténtico jefe supremo.

Con el paso del tiempo, este tipo de organizaciones evolucionó hacia formas más complejas. Sin embargo, la estructura política fundamental fue la polis (ciudad). Estas eran grandes comunidades de poca extensión territorial en las cuales florecieron el comercio, la religión y la cultura. Esparta, Atenas, Efeso, Mileto, fueron algunas de estas polis a través de las que se sucedieron varios fenómenos políticos como la monarquía, la aristocracia y la democracia.

Para los griegos era más importante la comunidad que el territorio, o sea, se identificaban con un grupo social específico, por eso se habla de Platón de Atenas, Tales de Mileto, etc. Cada ciudad era una unidad independiente de las demás.

En Roma ocurrió una formación política parecida a la griega. A través del tiempo se presentaron fenómenos como la monarquía, la república y el imperio. Al igual que Grecia, los romanos también tuvieron su unidad política fundamental: la civitas, la cual era una comunidad jurídicamente organizada, cuyo centro estaba

constituido por una ciudad. Como en Grecia, los romanos también se identificaban con una comunidad, no con un territorio determinado; sólo que a diferencia de los griegos, no había división de gentilicios y todas las civitas tenían como patria común la ciudad de Roma

Los romanos utilizaron varias expresiones para designar la comunidad política: república, imperium, populos, regnum. De ésta naciente terminología política surge la palabra "Estado". "La palabra estado proviene de la voz latina status, pero esto no quiero decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual del Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo romano, o el de res publica. La palabra estado significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra status exigía un genitivo que expresara de que condición o constitución se trataba. De lo que se deduce inequívocamente que en la medida en que el término status no se encuentra solo, sino que va acompañado de un genitivo, no puede tener el significado preciso de Estado"²

Así los romanos utilizaron el término estado como situación o condición de ser, no para designar un tipo de organización política concreta.

Con el paso del tiempo, las ideas y las formas políticas fueron desarrollándose a la par de los acontecimientos históricos. Si la época antigua marcó el inicio de las organizaciones políticas, la Edad Media significó el perfeccionamiento de algunas y la creación de otras. Para empezar, los siglos medievales estuvieron imbuidos de una mentalidad religiosa, producto de la aparición del cristianismo. Todo quería realizarse al servicio del Señor. Así, a partir

² De la Cueva, Mario "La Idea del Estado" 5ª Edición. F.C.E. México 1996. Pág. 41.

del siglo IX, se erigió el Imperio Carolingio, como una versión nostálgica del Imperio Romano, y alrededor de un siglo después, el Sacro Imperio Romano Germánico. También durante la Edad Media se gestaron los reinos nacionales como Francia, España e Inglaterra, los cuales sostuvieron largas pugnas tanto con los imperios, como con la poderosa Iglesia Católica. Esta sucesión de conflictos entre los poderes medievales propiciaron la creación de diversas formas de organización política. Así tenemos a los reinos, ducados, condados, principados, feudos y municipios. Tal diversidad del fenómeno político trajo consigo la acumulación de nuevos términos como la reaparición de otros, la gran mayoría de ellos expresados en latín, por ser esta la lengua la lengua cultural de la época. Así la Edad Media se caracterizó por un auténtico pluralismo político, tanto en las formas como en la terminología.

El Medievo fué una etapa de grandes cambios, pero también de dogmas y oscurantismos. Con la llegada del renacimiento hubo una desajenación de la razón, un desarrollo de las ciencias naturales y de las disciplinas humanísticas y con estas, de la ciencia política y de las doctrinas jurídicas. La caída del Imperio, el debilitamiento de la Iglesia, la desaparición del feudalismo y el crecimiento de los reinos nacionales. fueron acontecimientos trascendentales para la renovación de las formas políticas.

Esta renovación encontraría en Italia su punto toral. A fines del siglo XV, la península era un conjunto abigarrado de organizaciones políticas; había señoríos, reinos, principados, además de ciudades como Venecia y Florencia, las cuales eran centros urbanos con una gran actividad comercial, política y cultural. Estas ciudades independientes eran llamadas repúblicas aunque también se les designaba con el nombre de Estados.

Aunque la palabra Estado estaba presente en el léxico político italiano, esta era utilizada de una manera imprecisa, y no fue sino hasta 1513 en Florencia, con la publicación de “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo, cuando adoptó su significación moderna. Este político florentino investigó las formas políticas imperantes en Italia y otras naciones. Así a las repúblicas y principados los reunió en un sólo término, como lo demuestra la frase inicial de su obra citada “Todos los señoríos que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son estados y son repúblicas o principados”.

De esta manera Estado se convirtió en un término genérico que abarcó toda la diversidad del fenómeno político y sirvió para designar tanto al gobierno y sus súbditos, tanto al territorio de una comunidad.

Con el curso de los años, la palabra Estado, ya con su significado político moderno, fue diseminándose a través del lenguaje político de todas las naciones europeas, dando unidad a la multiplicidad de vocablos que se usaban para designar a las organizaciones políticas.

Hasta aquí se ha hablado del origen de la sociedad humana, de la posterior creación del fenómeno político y su evolución histórica. Ahora prosigue indagar sobre el concepto del Estado

Concepto es la expresión intelectual de un conocimiento. Es un proceso racional en el cual un objeto es concebido, interpretado y luego expresado, es decir es la externación del conocimiento adquirido.

Por su parte Estado, en un sentido preciso, denota la organización política fundamental de una sociedad. Así pues, el concepto de Estado es el resultado de un proceso reflexivo, en el cual se ha obtenido el conocimiento del tal fenómeno.

El Estado ha dado origen a un sinnúmero de conceptos; y es que no obstante el fenómeno político es uno solo, este puede definirse desde diversas posturas, perspectivas y con diversos métodos. Así hay posiciones teleológicas, en las que el Estado está determinado por un contenido de fines comunes; sociológicas, donde el Estado es una agrupación social; jurídicas, que conciben el Estado como un conjunto de fórmulas de derecho. potencialistas, las cuales destacan al Estado como un poder. Todas esas concepciones coinciden respecto a algunos puntos, pero discrepan en cuanto consideran al fenómeno estatal bajo distintos ángulos; así, algunas hacen hincapié en el aspecto social, otras resaltan el orden jurídico, etc.

Para conceptualizar al Estado hay que analizarlo como un fenómeno, es decir, como una realidad que se manifiesta ante los sentidos. Hay que partir de los datos que proporciona la experiencia y las vivencias para después reflexionar sobre ellos. "No es posible captar la esencia del Estado sin la metodología adecuada que consiste en estudiar todos los elementos, causas, factores o circunstancias que lo producen como fenómeno político y que lo componen en su dimensión óptica y conceptual."³

El Estado es una totalidad y no puede ser analizada más que con todos sus componentes. La construcción de su concepto debe apoyarse en el estudio de todos los factores que intervienen en su formación, relacionándolos entre sí y explicándolos de manera sintética.

³ Burgoa Orhuela, Ignacio "Derecho Constitucional Mexicano". 10ª Edición. Editorial Porrúa, México 1996.pág 95.

El Estado es un ente político y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. De una manera o de otra, el Estado está presente en la vida diaria a través de diversas manifestaciones: el gobierno, los símbolos patrios, aún sin conocerse el Estado es una realidad objetiva.

Esta realidad es una creación humana, no de individuos aislados, sino de seres unidos por múltiples vínculos de solidaridad. Así aparece el primer elemento del Estado: una sociedad humana.

Tal sociedad humana no se haya dispersa, sino asentada sobre un territorio determinado en el cual crece y se perfecciona. Así se tiene el segundo elemento constitutivo del Estado: un territorio específico.

La sociedad humana, para subsistir, permanecer y alcanzar sus fines, requiere de un conjunto de normas jurídicas que regulen la conducta de sus integrantes y preserven la vida en común. Este orden jurídico resulta el tercer elemento del Estado.

Este orden normativo, para funcionar, debe ser coercitivo. Para tal efecto requiere de una autoridad que lo vigile, aplique y sancione. Dicha autoridad está investida de un poder que la faculta para ello. Este poder es público, porque involucra a toda la sociedad, y supremo, ya que por encima de él no hay ningún otro poder. Así se añade a nuestra construcción conceptual otro elemento más: un poder público supremo.

Esta sociedad, fundamento del Estado, no permanece inmóvil, sino en constante actividad. Este dinamismo se encuentra encaminado a la realización de fines concretos y particulares, los cuales siempre tienden a la obtención de un bien..

Como toda la sociedad participa en dicha obtención, es un bien público. De esto se deriva un quinto elemento: la obtención del bien público.

El Estado, por su estructura y objetivos, conforma un ente real de carácter social, distinto de los hombres que lo integran. De ésta manera se convierte en una persona moral y de ésta deviene su personalidad jurídica, por la cual es titular de derechos y obligaciones. La personalidad moral y jurídica resulta del sexto y último elemento del Estado.

Así pues, el Estado es una entidad real compuesta por una sociedad humana establecida en un territorio específico, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder público supremo, para obtener el bien público, de aquella formando una institución con personalidad moral y jurídica.

2. El poder público:

a) Definición

El apartado anterior contempló el panorama histórico y la definición conceptual del Estado. Ahora se habrá de referir a uno de sus elementos constitutivos: el poder público.

Poder, según, el diccionario, significa potestad, atribución, competencia, facultad, capacidad, otras veces, según el contexto, significa fuerza, poderío, dominio, etc.

“El poder es una energía, una capacidad, o una competencia para algo, que para su movimiento y su eficacia precisa quedar libre o exento de resistencia, de estorbo, de fuerza capaz de frenarlo o de aniquilarlo”⁴

El poder, en su acepción general, se refiere al dominio, imperio, facultad o jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

El poder es un fenómeno general y común a todos los ámbitos de la sociedad. Todo ser humano tiene algún poder y asume algún mando: el padre sobre los hijos, el maestro sobre el alumno, el patrón sobre los trabajadores. El poder se tiene en la posibilidad de dominar, de imponerse. Así pues, todo proceso de mando implica un proceso de obediencia.

El poder trae aparejada consigo la idea de la autoridad. Ambos son distintos, aunque correlativos. Mientras que el poder es una fuerza por medio de la cual se puede mandar u obligar, la autoridad es el derecho que se tiene para disponer de ese

⁴ Bidart Campos, German D. “El Poder”. EDIAR. Buenos Aires 1990. pág. 29.

poder. Así pues, la autoridad personifica esa energía y la materializa en acciones de mando y obediencia.

Mandar y obedecer forman un binomio necesario para el establecimiento y subsistencia de la sociedad. Esta requiere de un poder y una autoridad que la organice, dirija y en cause una autoridad que de unidad a la diversidad social. Sin ella habría una total anarquía.

“El poder público no se inserta en el vacío, sino que se asienta sobre y en una sociedad políticamente organizada en un tiempo histórico, en función de un repertorio de ideas, creencias y valoraciones. El poder depende, o queda influido o condicionada por el complejo social”⁵

El fenómeno del poder público aparece como un medio para lograr la subsistencia y consolidación de la comunidad. Después evoluciona como un orden social provisto de una dirección que integra el poder del Estado. Es pues el poder público, una creación de la propia sociedad para subsistir, protegiendo a sus miembros y a su propia integridad.

Todas las sociedades han sido y son dinámicas. Trasladando este dinamismo al Estado, éste resulta una institución tecnológica, ya que tiene que cumplir fines concretos, en los cuales participa toda la comunidad. Por tal razón le resulta indispensable una fuerza categórica, impositiva y coercitiva, capaz de ordenar, organizar, actuar y sancionar. Esta fuerza requiere de una representación que la materialice. Así aparece la autoridad como la encarnación del poder público, la cual otorga al grupo o sector social que la practica la calidad de gobernante. Aunque el poder del Estado es producto de toda la sociedad, sólo una parte de ella puede

⁵ Bidart Campos, Guerman D. Ob. Cit. Pág. 100

disponer de él. De ahí deriva que la comunidad social sea jerarquizada: por un lado, los que mandan, los gobernantes; por el otro, los que obedecen, los gobernados.

Según la doctrina, el poder público tiene las siguientes características:

a) General.- Porque su acción no se suscribe a un ámbito restringido (familia, escuela, empresa, etc.), sino que está destinado a toda la sociedad.

b) Supremo - Porque reivindica la supremacía absoluta sobre cualquier otra agrupación u organismo social. En otras palabras, el poder tiene como radio de acción una formación social (sociedad concreta) subordinado a los individuos y grupos que la conforman.

c) Coactivo - Porque posee los más poderosos instrumentos persuasivos y disuasivos en caso de resistencia a su actividad (armas, tribunales, cárceles). Así, el poder es esencialmente la organización de la violencia. Para ello posee el monopolio incuestionado de la fuerza. Ningún individuo o grupo dentro de la sociedad puede, teóricamente, disputarle el control y disposición de los medios de coacción y violencia.

d) Legítimo - Porque logra el resultado de la obediencia mediante un conjunto de creencias y valores dirigidos a justificar el ejercicio del poder, en virtud de que éstos se presentan a la conciencia de los hombres como demostrativos de la necesidad del poder y de la legitimidad de quienes lo poseen. La actividad del poder político, ayudado por otras instituciones y aparatos de la sociedad civil, mediante la cual ese conjunto de creencias y valores es apropiado e interiorizado por los súbditos del poder de suerte que se respeten los papeles políticos (los que mandan - los que obedecen) Es lo que se llama "proceso de legitimación"⁶

⁶ Echeverri U. Alvaro "Teoría Constitucional" y "Ciencia Política" 4ª Edición. Editorial Temis. Bogotá 1990 Pág 5.

Solamente un poder público considerado por quienes lo poseen como legítimo, detenta la autoridad.

Una vez establecido el poder público, éste tiene una misión que cumplir: llevar a la sociedad, fundamento del Estado, a la realización del bien común público. Esta misión, según los tratadistas, la realiza de dos formas que vienen a ser las tareas del poder público: el gobierno de la sociedad y la administración pública.

El gobierno es la dirección general de las actividades de los miembros integrantes de la sociedad. La autoridad da órdenes, crea normas, impone una línea de conducta, coordina y vela por el cumplimiento de sus mandatos, todo para lograr la consecución del bien común. Para tal efecto la autoridad dispone de una fuerza material que obliga a toda la comunidad a obedecerla.

La administración es la función organizadora de los servicios públicos. Trata de prever, por medio de recursos humanos, financieros y técnicos, a la satisfacción de los intereses que requiere el bien público.

Estas dos tareas se interrelacionan, el gobierno es imposible sin la administración y esta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos. La autoridad señala directrices y junto a ello presta servicios necesarios para toda vida ordenada

Ahora bien, El Estado, como ente sociojurídico actúa, dirige y gobierna a través de instituciones jurídicas creadas por él mismo, las cuales reciben el nombre de órganos. Estas son esferas o radios de acción a las que se les asignan determinadas funciones. Ya que el Estado no tiene voluntad ni conciencia propia,

dichas unidades son creadas y ejercitadas por personas a las que se les denomina titulares.

“El órgano del Estado consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero esta constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala; una esfera de competencia; en tanto que el segundo no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama el titular del organo”⁷

El órgano es una creación jurídica abstracta, dirigida por un elemento humano cuya actividad está encaminada a la realización de determinados propósitos, ya sean sociales, jurídicos o políticos.

Ahora bien, como se mencionó, el poder público es una fuerza social y jurídica que dirige, encausa y ordena a la organización política. Para tales efectos distribuye su actividad en tres funciones básicas que son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

La función legislativa tiene por objeto crear y mantener el orden jurídico que regula la organización política y la conducta de los integrantes del Estado.

La función administrativa o ejecutiva tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes. En otras palabras, se enfoca a la administración pública y a la prestación de los servicios públicos.

⁷ Gonzalez Uribe, Hector “Teoria Política”. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 366.

La función jurisdiccional tiene por finalidad resolver las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre particulares o entre estos y los órganos del Estado.

Esta división tripartita de las funciones del poder público está repartida en distintos órganos del Estado. Nuestra Constitución establece que la función legislativa está a cargo del Congreso de la Unión, la función administrativa o ejecutiva del Presidente de la República; y la Jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) La creación del orden jurídico.

Como se mencionó en el inciso anterior, el poder público es una fuerza que organiza, regula y encausa a la organización política a través de instituciones, órganos y ordenamientos. Tal poder público tienen una misión fundamental que es gobernar a los hombres y administrar los bienes y servicios de la comunidad. Para ello distribuye su actividad en tres funciones principales que son la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. En este apartado se abra de referir a la función legislativa, la cual tiene por finalidad crear y modificar el orden jurídico del Estado.

El orden jurídico surge como una necesidad social. Los seres humanos, desde su conformación en grupos, han demostrado que no pueden convivir y participar de manera voluntaria, espontánea y pacífica en la realización de fines comunes, la envidia, el egoísmo, la ambición, son sentimientos propios de la naturaleza humana. Estas características impiden que los seres humanos forjen un régimen de convivencia armoniosa en el que no haya ni violencia ni coacciones.

Así, el derecho aparece como un elemento de desarrollo y perfeccionamiento de la naturaleza humana. A través del orden jurídico las pasiones positivas y negativas encuentran un cauce que las moldea y conduce hacia una finalidad común que es el bien público.

Junto con el orden jurídico, la sociedad ha creado otros ordenamientos como los convencionalismos sociales, los imperativos morales y los principios religiosos. Todas estas prescripciones y reglas rigen el comportamiento humano, sin embargo, no tiene la fuerza, la obligatoriedad, la intención comunitaria y material que posee el sistema normativo jurídico.

Para entender las diferencias entre el orden jurídico y los demás ordenamientos sociales, es necesario establecer el significado del término “norma jurídica”.

“La palabra norma suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto; lato sensu aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no, estricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos”⁸

Una norma es ante todo una regla de conducta. Hay normas jurídicas, morales, religiosas y sociales.

Las normas jurídicas son bilaterales porque conceden derechos e imponen obligaciones. Es decir, son normas imperoatributivas frente a un sujeto obligado siempre hay otro con la facultad de exigirle a aquel la observancia de lo prescrito en la norma. Se tiene la facultad de reclamar el cumplimiento de una obligación.

⁸ García Maynes, Eduardo. “Introducción al Estado de Derecho”. 48ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág 4.

Las normas jurídicas también son exteriores porque regulan la conducta y los actos externos de los seres humanos, o sea, atienden sobretodo al aspecto objetivo de las acciones humanas que tienen trascendencia para la colectividad.

Otra característica de las normas jurídicas es su coercitividad. Es decir, son preceptos que han de cumplirse aún en contra de la voluntad de los obligados, y en caso de desobediencia, la autoridad competente dispone del empleo de la fuerza para hacerlos cumplir.

Por último, las normas jurídicas son heterónomas, ya que son creadas por una voluntad distinta a la de los sujetos que han de obedecerlas. Es decir, la fuente de la norma no está en la voluntad de los gobernados, sino en la voluntad de un sujeto distinto a ellos, el cual es reconocido como legislador.

Así las normas jurídicas se diferencian de otros sistemas normativos sociales por su obligatoriedad. Los convencionalismos, las normas morales, los preceptos religiosos, también rigen la vida humana, tanto individual como en sociedad; sin embargo no pueden ser exigibles, y su obligatoriedad radica en las conciencia de cada individuo. También un distintivo de las normas jurídicas es su autarquía, o sea, su imposición sobre las personas sin consultar su opinión.

En conclusión, las normas jurídicas son creadas por el poder público para regular las conductas sociales. Tienen por finalidad encauzar a los individuos hacia la justicia y el bien común. Para lograr este objetivo, necesitan ser bilaterales, eternas, coorrectivas y heterónomas.

Todo orden jurídico es un reflejo de la realidad social. Las normas que lo componen prevén una situación de la realidad a la cual se le atribuye una

consecuencia trascendental para la comunidad. El orden jurídico es un instrumento para ordenar la conducta social de los hombres. Este instrumento es forjado por los hombres en la realidad, de acuerdo con la realidad y para la realidad.

Las normas tienen su origen en la realidad social, pero nacen a la realidad jurídica a través de determinados procesos y factores, los cuales reciben el nombre de “fuentes”, y que no son más que sus orígenes.

“La palabra fuente tiene tres acepciones. Se habla, en efecto, de fuentes formales, reales e históricas.

Por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.

Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

El término fuente histórica, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes”⁹

Las fuentes formales son formas de manifestación de los preceptos jurídicos. Resultan medios o procesos predeterminados a través de las cuales las normas surgen a la existencia jurídica y adquieren toda su fuerza.

Las fuentes formales son la legislación, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina, el convenio y para algunos autores la voluntad unilateral.

⁹ Garcia Maynes, Eduardo Ob Cit. Pág. 51.

Las fuerzas reales, también llamadas materiales, se refieren a los elementos que constituyen el contenido o substancia de las normas jurídicas. Dichas fuentes son. la idea de la justicia y las circunstancias históricas que aluden a los hechos y situaciones a que se encuentra sometido el ser humano en un tiempo y espacio específicos.

Por último. las fuentes históricas contemplan los documentos, papiros, códigos, libros, tratados, periódicos, etc.; que contienen normas jurídicas, por ejemplo el Digesto o el Diario Oficial de la Federación.

Como se ha mencionado, las normas jurídicas no se hayan dispersas ni aisladas, sino que están asociadas unas con otras e integradas en torno a una materia específica o también llamada institución jurídica. Algunas normas regulan un sólo tema o institución; otras en cambio, versan sobre varios temas y por ende comprenden la materia de varias instituciones jurídicas. En estos documentos se han reunido normas que, dentro de una materia general común, descienden a disposiciones de diferentes instituciones jurídicas.

Lo anterior demuestra que las normas jurídicas se encuentran agrupadas en base a un tema común a varias instituciones jurídicas. Es un orden en que se asocian grupos de normas entre si, a su vez, estos grupos se relacionan entre ellos de tal forma que cada uno es una unidad dentro de un sistema jurídico.

Para determinar el lugar que corresponde a cada norma jurídica y cada grupo de normas dentro del sistema jurídico, existen cuatro criterios: a) el ámbito espacial de validez; b) el ámbito material de validez; c) el ámbito temporal de validez y; d) el ámbito personal de validez.

El ámbito espacial es la porción del espacio en que una norma jurídica es aplicable. Hay ámbitos internacionales, federales, municipales, etc.

El ámbito material se refiere a la materia o tema regulada por la norma. Desde este punto de vistas los preceptos se dividen en normas de derecho público y normas de derecho privado.

El ámbito temporal alude al lapso en que una norma jurídica tiene vigencia. Si esta se halla establecida de antemano es una norma de vigencia determinada. Si en cambio su ámbito temporal de validez no se ha fijado desde el principio, será una norma de vigencia indeterminada.

Para concluir, desde la perspectiva del ámbito personal de validez, las normas jurídicas están clasificadas en: a) generales, o validas para todas las personas; b) genéricas, aplicables para un género determinado de personas; c) específicas, o reguladores de un grupo específico de personas; d) individualizadas, o validas para ciertos individuos.

c) La jerarquía de las normas creadas por el poder público.

Como se mencionó, las normas jurídicas se hallan agrupadas e integradas en torno a una o varias materias, a su vez, estos grupos de normas están asociadas entre sí de manera ordenada y coherente. Tal correlación ordenada de grupos forma un sistema jurídico

Ahora bien, así como las normas que pertenecen a un sistema tienen distintos ámbitos de validez; también tienen grados diversos. Es decir, entre ellas hay una jerarquía.

“Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación”¹⁰

Cada norma de grado jerárquico superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores, dos propiedades: la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores so pena de invalidez.

Así, el orden jurídico es una larga cadena de grados jerárquicos en la cual, cada norma tiene una doble función: regular a los preceptos subordinados a ella y ser un acto de aplicación de normas de rango superior. Esta sucesión de grados no es infinita, sino que tiene un límite, tanto superior como inferior.

De tal suerte, todo sistema jurídico está integrado por el siguiente orden jerárquico normativo:

- 1) Normas fundamentales o constitucionales,
- 2) Normas ordinarias o secundarias,
- 3) Normas reglamentarias
- 4) Normas individualizadas

Las normas fundamentales están contenidas en una ley primaria llamada “Constitución”. Dichas normas tienen primacía sobre todas las demás.

Las normas ordinarias o secundarias son todas aquellas emitidas y aprobadas por el poder legislativo, es decir, el Congreso de la Unión, en ejercicio de una facultad concedida por la Constitución.

¹⁰ García Maynes, Eduardo Ob. Cit. Pág. 83.

Las normas reglamentarias son aquellas que dividen una disposición constitucional en otras varias, más específicas, para facilitar su observancia y aplicación. Tales normas se integran en ordenamientos jurídicos llamados reglamentos. Esta categoría también comprende los decretos, circulares, etc.

Por último, las normas individualizadas son aquellas que tienen un ámbito material y personal de validez restringido, y se encuentran contenidas en las decisiones del Poder Judicial o del Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre particulares por ejemplo sentencias, concesiones, contratos, acuerdos, etc.

En México, el sistema jurídico también mantiene un orden jerárquico normativo. Este se encuentra contemplado en el artículo 133 de la Constitución, el cual dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con una aprobación del Senado, 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.”

Este artículo establece los dos grados superiores del orden jerárquico normativo al señalar a la Constitución como Ley Suprema y enseguida, en el nivel inferior inmediato, a las leyes federales y los tratados internacionales.

En las entidades federativas, el orden jerárquico se aplica de la misma manera que a nivel federal: en primer lugar la Constitución, luego las leyes federales y los tratados; después las normas estatales; en seguida las normas reglamentarias y por último, las normas individualizadas.

3.- La Constitución

a) concepto

Como se estableció en el inciso anterior, las normas de un sistema jurídico mantienen entre si grados jerárquicos. Esta gradación coloca como limite superior a una Ley Suprema y subsecuentemente, en un orden de importancia decreciente, a las normas ordinarias, reglamentarias e individualizadas. Este apartado analizará la ley suprema de todo sistema jurídico, o sea, la Constitución.

La palabra Constitución tienen un amplia diversidad de significados. En su acepción más general, se refiere a la manera o forma en que está compuesto o establecido un objeto, es decir sus cualidades, características, composición, etc. Trasladando esta definición al terreno político, vemos que el Estado también tiene una composición, una forma, unas determinadas características, en pocas palabras, tiene una constitución que le da forma y contenido.

Hablar de constitución es referirse a un objeto concreto. El Estado en si mismo en un fenomeno abstracto que se manifiesta en muy diversas áreas del conocimiento. Todas esas expresiones estatales se resumen en una idea: son expresiones de una realidad; una realidad compuesta de una sociedad, un territorio, un orden, etc.

Esta realidad tiene una constitución o sea un cuerpo de la estructura, organiza, delimita etc.

Como esta compuesta de varios factores, la constitución de esa realidad puede contemplarse desde diversas perspectivas; tanto económicas como sociológicas, jurídicas, políticas, etc.

Así pues, todo Estado posee una Constitución, una forma, una manera de ser.

La Constitución, dada su complejidad, ha dado pie a numerosos conceptos; por ejemplo: a) Para Fernando Lasalle es “La suma de los factores reales de poder en una nación”; b) Para Carlos Schmitt son “Las decisiones políticas del titular del poder constituyente, como decisiones que afectan al propio ser social”, c) Para Herman Heller “Como un ser al que dan forma las normas”, d) Para André Haurióu “Como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”¹¹

Los Conceptos citados dan una muestra de la diversidad de opiniones en torno a la Constitución. Así como los autores citados, muchos otros más dan su versión, algunas hacen hincapié en el aspecto social, otros en el jurídico, etc.

La constitución es ante todo un conjunto de normas que tienen como objeto regular la organización política de un Estado. Es un ordenamiento jurídico que, por su naturaleza, tiene el más alto grado jerárquico dentro de un sistema jurídico. Es una norma de normas.

Además de normas, la Constitución alberga una serie de principios rectores, productos de la historia e idiosincrasia de la sociedad que regula.

Por tratarse de un conjunto de normas y principios rectores, la constitución es una ley fundamental y suprema; fundamental, porque en ella descansa la estructura jurídico política de un Estado, y suprema, porque por encima de ella no hay otra disposición normativa que la sancione.

¹¹ Carpizo. Jorge “Estudios Constitucionales” 3ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. Pág. 293.

Así pues, la Constitución es una serie de normas relativas a la estructura fundamental del Estado. tiene a su cargo crear y organizar los órganos supremos del Estado determinar sus funciones y competencias, dirigir las relaciones entre los poderes públicos; en suma, es el ordenamiento base de toda la conformación estatal.

Pero además, la Constitución regula las relaciones entre los individuos y el gobierno, consagra derechos fundamentales del ser humano, establece un sistema de protección a esos derechos y señala límites a la actuación del poder del estado en relación con los particulares.

Así, la Constitución es, como la define el doctor Burgoa, “el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que. a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios, c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de sus gobernados”.¹²

La Constitución tiene a su cargo la definición de los temas fundamentales del Estado: a) La formación del aparato gubernamental o sea, la creación y organización de los órganos y la determinación de sus funciones y competencias; b) La regulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad que lo compone; c) los temas generales estructurales que se elevan a rango de constitucionales para su seguridad y permanencia.

La Constitución puede ser contemplada desde dos puntos de vista: a) material y b) formal.

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio Ob Cit. Pág 328.

La Constitución en su sentido material se refiere a la organización política del Estado, a la determinación de sus órganos y a las relaciones entre los distintos poderes y sus respectivas funciones y competencias, además del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas que integran el Estado.

Contemplada desde este ángulo, la Constitución contiene tres facetas que según Carpizo son.

- a) El proceso de creación y derogación de las leyes,
- b) Las normas que crean y otorgan competencia los órganos del gobierno,
- c) La serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos del gobierno¹³

La Constitución en sentido formal es el documento que contiene un conjunto de disposiciones que sólo pueden ser creadas o modificadas mediante un procedimiento y un órgano especiales, distintos a los utilizados para crear y reformar normas ordinarias.

Si bien las normas constitucionales poseen las mismas características y de todas las normas jurídicas, es decir, son bilaterales, externas, coercitivas y heterónomas, se distinguen sobre todo por ser superiores, ya que tienen el grado jerárquico máximo dentro del sistema jurídico; por su contenido, ya que regulan la estructura fundamental del Estado; y por su reformabilidad, ya que solo pueden modificarse mediante un procedimiento especial y más complicado que el utilizado para la legislación ordinaria.

¹³ Carpizo, Jorge Ob. Cit Pág 294.

Ahora bien, toda Constitución está dividida en dos partes: una llamada dogmática y otra denominada orgánica. La parte dogmática es aquella que trata de los derechos fundamentales del ser humano, de las responsabilidades y deberes de éste frente a la sociedad y de las relaciones entre los particulares y el Estado. La parte orgánica precisa la forma como se estructura y organiza el poder público, es decir, la creación de los órganos estatales, sus funciones y competencias, las relaciones entre los poderes, etc.

Así como los Estados son distintos unos de otros, las Constituciones que los regulan no pueden ser genéricas. Por tal razón se han clasificado desde diversos puntos de vista. Atendiendo a su aspecto jurídico la doctrina tradicional ha clasificado las Constituciones en: a) Constituciones escritas.- son aquellas que sus normas están plasmadas de manera ordenada y sistemática en un documento o código

b) Constituciones consuetudinarias.- son aquellas que emanan de la costumbre y sus preceptos no se encuentran ordenados de forma sistemática ni divididos por capítulos. No existe un texto específico que contenga los principios de la estructuración fundamental de Estado.

c) Constituciones rígidas.- son las que para reformarlas requieren de un procedimiento especial distinto al proceso legislativo ordinario y de un órgano también especial distinto al legislativo ordinario.

d) Constituciones flexibles. son aquellas que se pueden reformar de acuerdo con el mismo procedimiento que se sigue para una norma secundaria.

Ahora bien, la Constitución reposa en una serie de principios doctrinarios que le dan sus características de ordenamiento fundamental. Dichos principios son: a) de legitimidad, b) de supremacía, c) de rigidez y d) de inviolabilidad.

El principio de legitimidad radica en la aceptación voluntaria, espontánea y consciente del pueblo respecto del orden jurídico, político y social establecido en la Constitución. En otras palabras, es el reconocimiento popular de que la Constitución fue elaborada de acuerdo con la voluntad soberana del pueblo.

El principio de supremacía se basa en que la Constitución es la ley Suprema del Estado, la Ley de la cual se deriva todo el sistema jurídico. Es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias. A la par de que es suprema es fundamental, porque en ella descansa toda la estructura jurídica del Estado. Es la base y cumbre del Estado.

El principio de rigidez estriba en que, para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución es necesario seguir un procedimiento especial distinto al señalado para la creación y alteración de la legislación ordinaria. Este principio es complementario del de supremacía.

El principio de inviolabilidad estriba en que la Constitución sólo puede ser quebrantada, desconocida o remplazada mediante el poder constituyente del pueblo. Es la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que nos representan la voluntad del pueblo.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos pertenece a la clasificación de las escritas y de las rígidas, en primera porque está contenida en un documento único ordenado por capítulos y éstos por materias. La conforman nueve

títulos que respectivamente se refieren: el primero a las garantías individuales, a los mexicanos, a los extranjeros y a los ciudadanos mexicanos; el segundo que trata de la soberanía nacional de la forma de gobierno y de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; el tercero, que comprende la división de poderes y las normas que rigen a cada uno de ellos; el cuarto, relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos; el quinto que se refiere a los Estados de la Federación; el sexto trata del trabajo y previsión social; el séptimo de las prevenciones generales; el octavo de las reformas a la Constitución y el noveno de la inviolabilidad de la Constitución.

Como todas las Constituciones escritas y rígidas, la mexicana también está dividida en dos partes: una dogmática y otra orgánica. La primera, que se refiere a los derechos de las personas físicas y morales, abarca del artículo 1 al 29. La orgánica, que tiene por objeto la organización del poder público, está desarrollada a partir del artículo 30 y hasta el 136.

No obstante lo anterior, también hay artículos que garantizan derechos del ser humano insertadas en la parte orgánica, como el artículo 123, que consagra el derecho al trabajo y otras garantías sociales.

Por su naturaleza, la Constitución es la Ley Fundamental y Suprema del Estado. En ella concurren los principios de supremacía, rigidez, legitimidad e inviolabilidad. En el caso concreto de la mexicana, su característica de supremacía está determinada expresamente en los artículos 41, 128 y 133.

El artículo 41 establece: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por las de los Estados, en lo que toca su regímenes interiores, en los términos respectivamente

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Por su parte el artículo 128 señala “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Por último, el artículo 133 consagra de manera definitiva la supremacía constitucional al declarar “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, 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”.

El principio de rigidez está especificado en el artículo 135 que establece “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

La característica de inviolabilidad de nuestra Constitución está plasmada en el precepto 136. “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, luego

como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados así los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieren cooperado en ésta”.

La legitimidad de la Constitución Mexicana no se encuentra consignada de manera expresa en alguno de sus artículos. Más bien es un principio que ha sido aceptado de manera voluntaria y espontánea por el pueblo, a través del tiempo.

b) El devenir histórico del pueblo.

Como quedó apuntado, la Constitución es una ley suprema. Dentro de ella se encuentran las normas que regulan la estructura jurídico-política de un Estado, así como las relaciones entre los individuos y los órganos estatales.

Sin embargo, La constitución no sólo es un código normativo que crea, organiza y dirige al poder público, sino también un documento que una serie de principios rectores. producto del devenir histórico del pueblo. Dichos principios, o también llamados decisiones políticas fundamentales”, representan los atributos, modalidades, aspiraciones, características; en fin todas las vicisitudes que han forjando un pueblo a través de su historia.

En el caso de la Constitución Mexicana, esta es un auténtico resumen de lo que se ha llamado “la teleología histórica” de nuestro Estado. Cada uno de los hechos más significativos que nos han forjado como pueblo están plasmados en sus páginas. La Independencia, las luchas entre liberales y conservadores, el rechazo al régimen imperial, las pugnas entre la Iglesia y el Estado, el derrocamiento de la dictadura y las posteriores batallas revolucionarias, etc. Pero no solamente está

presente el devenir histórico, sino también las conquistas populares como la declaración de los derechos individuales y colectivos, y las aspiraciones e ideales del pueblo como la libertad y el goce de una vida social y política armoniosa.

En suma, la Constitución tiene una esencia, un alma; que no es otra que la del pueblo mismo, la cual se expresa como un conjunto de principios políticos, sociales y económicos que no un producto de la imaginación de los legisladores, sino que tienen su origen en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo.

“En otras palabras, una verdadera constitución, que con exahustividad amerite este calificativo y que no sea un mero documento jurídico formal, debe traducir en preceptos supremos y fundamentales los atributos, modalidades o características de un pueblo, así como sus designios, aspiraciones o ideales que vaya forjando a través de su polifacética vida histórica”.¹⁴

Por ser parte de la historia e idiosincrasia de cada pueblo, los principios rectores no son universales; sin embargo, casi todas las constituciones contienen cinco decisiones fundamentales que son: la soberanía, la división de poderes, la democracia como forma de gobierno, el sistema representativo y la declaración de los derechos fundamentales del ser humano, pero como quedó apuntado, está en la historia y las necesidades de cada Estado que existan o no otros principios rectores. En México, la mayoría de los autores y estudiosos del Derecho reconocen los principios recién citados como pilares de nuestra estructura constitucional, además de otros que varían de acuerdo con la perspectiva e interpretación del autor. Por ejemplo, Jorge Carpizo agrega a la lista el régimen federal, la justicia constitucional y la supremacía del Estado sobre las Iglesias; mientras, para el doctor Ignacio

¹⁴ Flores Gómez, Fernando; Carvajal Moreno, Gustavo. “Manual de Derecho Constitucional”. 2ª Edición. Editorial Porrúa México 1990 Pág. 19

Burgoa, los principios rectores son la soberanía popular, el régimen democrático y federal, las garantías individuales, el juicio de amparo, la no reelección presidencial y las garantías sociales en materia obrera y agraria.

Desde el punto de vista del que esto escribe, los principios políticos fundamentales son

- I. La soberanía popular.
- II. La democracia como forma de gobierno
- III. Los derechos humanos.
- IV. Las garantías sociales en materia obrera y agraria.
- V. La no reelección presidencial
- VI. La división de poderes.
- VII El municipio libre.
- VIII. La propiedad originaria del Estado sobre los recursos naturales.

4. La reformabilidad constitucional.

a) Las transformaciones sociales.

Una de las características de la sociedad es su dinamismo. Prueba de ello es la incesante y compleja evolución que ha padecido a lo largo de los tiempos. La comunidad humana no puede permanecer estacionaria ya que el ser humano es fundamentalmente histórico, esto es, no es el mismo siempre, sino que cambia de acuerdo con el lugar y la época. Esto se comprueba al conocer el primitivismo de las primeras organizaciones y su posterior comparación con los núcleos actuales. Los seres humanos se transforman y la sociedad, creación humana, también comparte esa situación. Así se afirma que todo cambia: cambian las culturas, las tradiciones, los estilos, las perspectivas, etc.

Las transformaciones sociales ocurren, por una parte, gracias al desarrollo propio del ser humano y por otra, a determinados factores que afectan a la estructura colectiva. Entre los mencionados factores se encuentran los fenómenos de la naturaleza como terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, explosión demográfica, la cual origina una serie de cambios económicos, jurídicos y políticos, que repercuten en el núcleo social; los trastornos sociales como guerras, golpes de estado, revoluciones; el factor cultural, o sea la idiosincrasia, el legado ancestral, las raíces históricas; el factor religioso, que impone una variedad de normas, líneas de conducta, estilos de vida, etc.; los descubrimientos de la Ciencia, es decir, los hallazgos de la Química, la Física, la Astronomía, los cuales producen efectos a nivel jurídico, económico y obviamente social; el avance de la tecnología; la aparición de inventos, los progresos en la industria, las comunicaciones, etc.

Así pues, la sociedad se transforma en base a todos los factores anteriores, y si aquella evoluciona sus creaciones también, como por ejemplo el orden jurídico.

Hay que mantener presente que el orden jurídico es ante todo un conjunto de hechos sociales. Las normas jurídicas no son producto de la imaginación de los legisladores, ni son elaboradas en un monasterio apartado de la civilización; sino son producto de la realidad social que priva en un lugar y tiempo determinado. Las tradiciones, las creencias religiosas, la idiosincrasia, las necesidades presentes, la moral reinante, las ideologías políticas; todos son agentes que influyen en la creación del orden jurídico.

De esta manera, las normas regulan hechos de la realidad social y si esta se transforma aquellas, forzosamente tienen que actualizarse, ya que de lo contrario se volverían obsoletas e inoperantes. En este tenor, la Constitución General también depende del cambio social, esta no puede escapar al dinamismo de la sociedad que la creó. Aparte de su calidad de ley suprema y fundamental, es un reflejo de la historia del Estado y además una proyección de las aspiraciones del pueblo por tanto, no puede ser una institución monolítica e inamovible ya que, si así fuera, no sería más que un código con un mero valor histórico.

La Constitución, al momento de ser expedida, compendia todo el pasado y reúne toda la actualidad del presente de la sociedad; pero no surge para la inmortalidad ni para mantenerse inflexible, sino para ser un instrumento al servicio del ser humano, de la comunidad sociopolítica de los tiempos; maleable y perfectible. En tal sentido es que la constitución permite la reformabilidad de sus preceptos, sólo así puede conservar su supremacía, su fundamentalidad y su condición de ley rectora del Estado.

b) El procedimiento de reformas a la constitución.

Así como la realidad es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y las aspiraciones de un pueblo, la Constitución debe cambiar de

acuerdo con las transformaciones del pueblo que es razón de su existencia. Si así no fuera, llegaría a tener el valor de una hoja de papel, según una frase de Lasalle.

La reformabilidad de una Constitución depende de su naturaleza, es decir, si es rígida o flexible. Las constituciones rígidas, requieren para sus reformas de un procedimiento especial, distinto al que se sigue para la legislación ordinaria. Por su parte las flexibles son aquellas que al contrario de las anteriores, se pueden modificar de acuerdo con el mismo procedimiento que se utiliza para la legislación secundaria; como sucede por ejemplo en Inglaterra, la rigidez de una Constitución es comprensible ya que siendo esta la ley fundamental y suprema de un Estado, necesita una salvaguarda que la proteja de los órganos creados y regulados por ella. Por su naturaleza, las normas constitucionales gozan de una calidad especial y por ende tienen que ser reformadas mediante un procedimiento también especial. Si así no fuera, la constitución quedaría supeditada a la legislación ordinaria que de ella misma deriva y no tendría sentido ni su supremacía ni su fundamentalidad.

La Constitución es producto de un congreso constituyente a través del cual el pueblo ejerció su soberanía. Tal congreso constituyente es integrado por representantes del propio pueblo; de este congreso deriva a su vez una asamblea proyectista, conformada por miembros elegidos del propio congreso, y encargada de elaborar un proyecto de Constitución que después será debatido por todos los congresistas y dará origen al texto constitucional final.

El poder constituyente original, expresión de la voluntad soberana del pueblo, agota sus funciones con la expedición de la Constitución que motivó su convocatoria. Una vez concluida, se ve obligado a desaparecer para dar paso a órganos constituidos, algunos de los cuales tendrán la facultad de reformar preceptos constitucionales, sin que por ello se consideren como órganos constituyentes ya que

esta calidad quedó concluida al expedirse la Constitución, aunque el maestro Tena Ramírez sostenga que tal facultad forma parte del Poder Constituyente.

Así pues, al disolverse el congreso ordinario, el pueblo; único titular del poder constituyente, vuelve a ser siempre el único que puede ejercitarlo. Por tanto, las reformas y modificaciones que tuvieran que realizarse a la Constitución son elaboradas por órganos no constituyentes sino constituidos y la facultad que el mismo texto constitucional les confiere no es un poder constituyente, sino reformador o revisor.

Según la doctrina, hay tres procedimientos básicos para reformar una constitución:

1.- El francés.- el sistema implicaba que las reformas eran examinadas por varias legislaturas en forma sucesiva, una legislatura iniciaba y analizaba el proyecto de reforma y si lo aprobaba tenía que esperarse a la integración de la siguiente para que lo ratificara.

2.- El suizo - el cual señala que para que una reforma constitucional sea válida es necesario que se realice un referéndum o sea, una votación en la cual el pueblo aprueba o rechaza el proyecto de reforma.

3.- El estadounidense.- este sistema establece que la reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso Federal con una mayoría especial y además, por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

La Constitución Mexicana sigue el modelo de los Estados Unidos. Este sistema se encuentra contemplado en el artículo 135 y único del Título Octavo denominado “De las reformas a la Constitución”.

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el computo de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De la lectura del artículo citado se desprende que el órgano autorizado para discutir y aprobar reformas constitucionales es el Congreso de la Unión. Además exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presente. Por último, establece que el proyecto de reforma tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas de las entidades federativas, las cuales ratificarán la modificación, siempre y cuando la apruebe la mayoría de ellas.

A primera vista este procedimiento parece complicado, sin embargo, como se analizará más adelante, sólo ha sido un mero formulismo. Los factores políticos han provocado que la Constitución Mexicana sea la más flexible de todas.

Capítulo II.

*La participación popular y su
realidad en la política
mexicana.*

II. LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y SU REALIDAD EN LA POLÍTICA MEXICANA.

1.- La democracia.

a) definición.

En el lenguaje político hay una palabra multívoca. Para algunos es un mito para otros una realidad. para algunos una aspiración, para otros un problema. Esta palabra es democracia.

La democracia, al igual que el Estado, es un concepto que varía de acuerdo con cada autor. Así por ejemplo, el tratadista Carl Schmitt define a la democracia como “una forma política en la que hay identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y de los que obedecen”¹⁵

Para Serra Rojas, la democracia es “un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”¹⁶

Maurice Duverger define la democracia como “el régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados por medio de elecciones sinceras y libres”¹⁷

¹⁵ Schmitt, Carl “Teoría de la Constitución” Alanza Editorial. Madrid 1982 pág. 230.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés .ob cit pag. 591.

¹⁷ Duverger Maurice “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional” 6ª Edición. Ariel. Barcelona 1970 .pag.163.

El concepto de democracia depende del autor, sin embargo, casi todas las definiciones coinciden en que la democracia es un sistema de gobierno en el cual todo el pueblo participa de manera efectiva en las funciones públicas del Estado. En otras palabras, es la potestad institucionalizada que posee un pueblo para ser parte activa en la creación, organización y ejercicio del poder público; es decir, hay una identidad entre el pueblo y el gobierno, porque este último está conformado por aquel.

Desde un punto de vista etimológico, democracia es una palabra que proviene del griego: Demos, pueblo y Kratos, poder; es decir, el poder del pueblo, o más específicamente “ el gobierno del pueblo”.

La democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público, o como dijera Abraham Lincoln “un gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo.” En esta forma de gobierno la voluntad y actividad del Estado es creada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella, o sea, el pueblo, a quien se dirige el poder del Estado; es al mismo tiempo sujeto de ese poder; la voluntad del pueblo se transforma en la voluntad del Estado.

La idea de la democracia ha estado presente desde los tiempos de la antigua Grecia. Ya en las “Las Leyes” y “la República”, Platón hacía referencias al sitio que corresponde al pueblo para que participe en las cuestiones de gobierno. sin embargo, fué Aristóteles quien, después de haber realizado un análisis de las instituciones políticas de su época, estuvo mas cerca del principio moderno de la democracia. Para empezar, clasificó las formas de gobierno en dos grupos: el de las formas puras o perfectas, destinadas a realizar el bien de la comunidad, y el de las formas impuras, imperfectas y degeneradas.

Las formas puras o perfectas son: a) la monarquía, o sea, el gobierno ejercido por una sola persona; b) la aristocracia, que es el gobierno ejercido por más de uno, pero pocos, es decir, por una minoría selecta y c) la democracia, es decir, el gobierno de la multitud de las mayorías.

Las formas impuras o degeneradas son aquellas que sólo buscan el interés particular y el beneficio propio de los gobernantes, sin tomar en cuenta el bien de la comunidad. Dentro de esta clasificación se encuentran: a) la tiranía, que no es sino la degeneración de la monarquía; b) la oligarquía o degeneración de la aristocracia, y c) la demagogia u oclocracia, que es una forma corrompida de la democracia.¹⁸

Grecia tuvo un régimen democrático, más no como los actuales ya que en esa época, había dos clases de personas: los ciudadanos libres y los esclavos que no tenían ningún tipo de derechos. Así, los griegos practicaban la democracia mediante asambleas populares en las cuales los ciudadanos deliberaban sobre asuntos de importancia general

Roma también tuvo un aparente gobierno democrático, pero al igual que Grecia, sólo era ejercido por una minoría primordialmente aristocrática.

Durante la Edad Media, la idea de la democracia sufrió un estancamiento, ya que en esa época oscura y dogmática las monarquías absolutas eran las formas políticas preponderantes. Sin embargo, hubo pensadores como Santo Tomás, que señalaron la necesidad de que el pueblo participara en su gobierno; y sucesos históricos como la reforma protestante que pugnó, entre otras cosas, por gobiernos populares, antidogmáticos y libres.

¹⁸ cfr. Aristóteles. "La política" Editorial Porrúa. México 1990. Pág. 204 - 205.

En el plano filosófico fueron tratadistas como Jhon Locke, Montesquieu y especialmente Juan Jacobo Rousseau, quienes sentaron las bases del principio de la democracia moderna. Locke reconoce los derechos fundamentales del ser humano, el valor de la Constitución y el principio mayoritario, Montesquieu establece la división de poderes como una medida en contra del monarca absoluto y Rousseau, considerado el fundador de la democracia moderna, exalta la voluntad general y la soberanía popular

La democracia antigua implicaba la participación de todos los ciudadanos, sin embargo, el aumento de la población y el desarrollo cultural y político de los pueblos, propició que la democracia directa se volviera representativa. Así el pueblo actuaba a través de mandatarios, los cuales expresaban la voluntad popular. Bajo esta premisa surgieron entre los siglos XII y XIII los parlamentos de España e Inglaterra.

La democracia moderna surge en el siglo XVIII como una consecuencia de las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana. Esta forma de gobierno tuvo su apoyo en las ideas de Locke, Montesquieu y Rousseau, sobretodo con la instauración de principios políticos como la soberanía popular, la división de poderes, los derechos fundamentales del ser humano, la Constitución como ley suprema, el voto de los ciudadanos y el sistema representativo.

Como ya se ha expuesto, la democracia es una forma política en la cual el pueblo es el depositario del poder público y el gobierno no más que una serie de órganos que acatan y expresan la voluntad popular. Ahora bien, dicha forma presenta diversas manifestaciones según la manera como está distribuido el poder público, o mejor dicho, según el tipo de gobierno adoptado por el pueblo.

Al respecto Karl Loewestein establece las siguientes formas de gobierno asignables al principio político de la democracia:

“1.- Cuando el pueblo organizado como electorado es el preponderante detentador del poder, el tipo de gobierno se designa como “democracia directa”.

2.- Se designa con el nombre “gobierno de asamblea” aquel tipo en el cual el parlamento, como representante del pueblo, es el superior detentador del poder.

3.- “Parlamentarismo” es la expresión para aquel tipo en el cual se aspira a un equilibrio entre los independientes detentadores del poder, parlamento y gobierno, a través de la integración del gobierno en el parlamento: los miembros del gobierno-gabinete pertenecen al mismo tiempo a la asamblea.

4.- Cuando Los detentadores del poder independientes, gobierno y parlamento, permanecen separados, pero están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal, la interdependencia se lleva a cabo por coordinación en lugar de integración. Como en esta conformación política va implicado un papel de liderazgo para el Ejecutivo, este tipo se denomina “Presidencialismo”

5.- Finalmente, los teóricos del constitucionalismo suelen considerar al sistema suizo como un tipo peculiar, para el cual se suele usar generalmente la denominación de “gobierno directorial” dada su estructura colegial.”¹⁹

La anterior clasificación bien pudiera reducirse a tres tipos principales:

a) Cuando el pueblo interviene de manera directa en los asuntos del gobierno (especialmente en la creación de leyes) se habla de “democracia directa”.

b) Cuando el pueblo ejerce su soberanía a través de representantes elegidos por el mismo, los cuales actúan en nombre de aquel, se está ante una “democracia representativa”

¹⁹ Loewestein, Karl “Teoría de la Constitución” 29ª Edición. Ariel. Barcelona 1982. Pág. 91.

c) Por último hay un tercer tipo de democracia a la cual se le ha llamado “semidirecta” y que no es más que una solución intermedia entre las dos clases. Aquí el pueblo interviene en el gobierno a través de representantes, pero también por medio de figuras de democracia directa como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Se indica que la democracia es una forma política en la cual hay una identidad entre gobernantes y gobernados. Para lograr esto hay una serie de elementos políticos que son esenciales en todo régimen democrático; dichos elementos son la libertad, la igualdad y la tolerancia.

La libertad que, aplicable al campo político, significa la posibilidad abierta de que el ciudadano haga suya cualquier ideología y la exprese sin más limitaciones que las establecidas por la ley. La igualdad, que implica la idea de que todos los ciudadanos disponen de los mismos derechos a opinar e intervenir en los asuntos públicos.

La tolerancia, que se define como el respecto a la opinión de los demás, aún sin estar de acuerdo con ellas, o como dijo Voltaire; “Podré no estar de acuerdo con tus ideas, pero defenderé con mi vida el derecho que tienes a manifestarlas”.

Estos tres conceptos dan pie a otros como la diversidad y la pluralidad. Diversidad, o sea, la variedad de ideas y de opiniones y la pluralidad, que representa la cohabitación respetuosa de distintas ideologías respaldadas por la libertad y la igualdad.

La democracia, como ya dijimos, se presenta de manera directa, semidirecta o representativa. Esta última es la común; el pueblo elige a determinados ciudadanos

para que estos se ocupen de los asuntos del gobierno, pero siempre en nombre y beneficio de aquel. Todo este sistema comprende la presencia de varias figuras políticas como son los partidos políticos, las elecciones y el sufragio.

Un partido político es una asociación permanente de personas que comparten una misma ideología y tiene como propósito participar y sobretodo controlar el poder público

Las elecciones son un procedimiento mediante el cual el pueblo elige a quienes han de ocupar las cargos públicos.

Por último el sufragio o voto es el acto a través del cual cada ciudadano expresa su decisión sobre quién o quienes desea convertir en sus representantes.

Así, el pueblo escoge a un representante de acuerdo con el programa de partido político que lo postula, y espera que si es elegido le cumpla. El pueblo tiene un tiempo para determinar si aprueba o rechaza la actuación del mencionado intermediario y con esto se considera, al menos teóricamente, que todos los ciudadanos intervienen en las funciones públicas, llevando a efecto el principio de la democracia.

b) Su establecimiento en la Constitución.

En nuestra Constitución, el principio político de la democracia está consagrado de manera expresa en varios de sus artículos. El primero de ellos es el tercero, relativo a la educación, el cual establece que esta será democrática, considerándola no solamente como un régimen de gobierno y una estructura jurídica,

sino además, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por su parte, la democracia también está presente en la redacción de los artículos 39, 40, y 41. Veamos que señalan:

Artículo 39. “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”

Artículo 40 “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”

Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados, en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los Estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Más adelante este mismo artículo, al hablar de los partidos políticos, establece:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Aparte de los preceptos arriba citados, hay otros que si bien no consignan la democracia expresamente, si lo hacen de manera implícita; ejemplos de esta afirmación son los artículo 6 y 7 que hablan de la libertad de expresión; el 9, relativo al derecho de asociación; el 49, concerniente a la división de poderes, etc.

Hasta aquí se ha expuesto el aspecto teórico de la democracia en la estructura constitucional del estado ahora toca analizar la democracia desde el punto de vista de la realidad política mexicana.

Si se entiende la democracia como una forma de gobierno en la cual el pueblo es el titular de la soberanía y por tanto del poder público, si precisamente por esta titularidad tiene la facultad de intervenir y participar en las funciones públicas, entonces México ha tenido y tienen un régimen democrático parecido a su economía, o sea, un régimen democrático subdesarrollado. Desde la conquista hasta nuestros días, el poder público ha estado en manos de minorías selectas que no representan la voluntad general ni buscan beneficio popular alguno. La historia nacional demuestra como casi todas las pugnas, rebeliones, levantamientos armados, etc han sido más que nada luchas por el poder. Hasta la Revolución misma, con todos sus blasones, fué esencialmente una larga pugna entre varios grupos para apropiarse de la silla presidencial.

Por eso, la nobleza y el sentido de justicia social que los constituyentes de 1917 plasmaron en la Constitución fué un verdadero gesto heroico en medio de las revueltas. Al consagrar el principio político de la democracia, el constituyente pretendió, por una parte, orientar la vida política nacional por un rumbo de igualdad,

libertad y justicia, y por otra, dar al pueblo la posibilidad siempre abierta de perfeccionarse. Es decir, la idea democrática resultó una realidad y al mismo tiempo una aspiración.

Sin embargo, esas buenas intenciones constitucionales pronto quedaron rebasadas por la codicia y la megalomanía de los caudillos, usurpadores, etc. Nuestra constitución tuvo que sufrir mucho para lograr un reconocimiento y una legitimación popular, empero, tal reconocimiento no ha sido muy acusado en los Presidentes de la República, desde Calles hasta Salinas de Gortari.

Así, la democracia se encuentra bien establecida en la teoría, en los libros, en los discursos, pero en la realidad política mexicana resulta casi un mito, y esto por que a últimas fechas se ha dado una cierta apertura por parte de los grupos gobernantes, quienes han tenido que ceder en su totalitarismo ante el embate de una nueva conciencia cívica nacional; pero aún así no pasa de ser una tentativa, un aleteo.

La democracia en México es subdesarrollada sobretodo por los siguientes factores:

- a) La existencia de un partido político oficial, que durante casi 70 años ha acaparado la Presidencia de la República y hasta hace poco la mayoría absoluta del Congreso de la Unión, así como las legislaturas de las entidades federativas.
- b) La presencia de una figura presidencial omnipotente, poseedora de una multitud de facultades tanto jurídicas como políticas; quién además de ser Jefe de Gobierno, Jefe de Estado, de las Fuerzas Armadas, de la política

- económica, agraria, social, de su partido, etc; también interviene de manera sensible en el Poder Legislativo y Judicial.
- c) La existencia de partidos políticos paraestatales, los cuales simulan ser opositores; así como la carencia de verdaderos partidos de oposición.
 - d) La ineficacia y falta de credibilidad de los procedimientos electorales, que si bien a nivel federal parecen ser limpios, a nivel estatal son susceptibles de fraudes y corruptelas.
 - e) La existencia de grupos de presión, organizaciones populares, sectores económicos poderosos, etc. aliados históricos de los gobiernos priistas, como la CTM, la CONCANACO, etc.

De lo anterior se desprende una conclusión lógica: si los medios no son democráticos, el resultado no puede ser democrático. *Trasladando esta cuestión a la reformabilidad constitucional, se advertirá que el pueblo no participa en ella, aunque el principio de la representación política así lo sostenga, ya que los representantes lo son del todo menos del pueblo. De tal suerte la ciudadanía, aparte de no ejercitar realmente su potestad soberana, no tiene voz ni voto directo en la toma de decisiones en materia constitucional, lo que representa una escisión entre el pueblo y el gobierno, que se traduce en la ausencia de un verdadero régimen democrático.*

2. El sistema representativo.

a) *El aspecto teórico.*

El sistema representativo es uno de los principios fundamentales del Estado moderno, así como uno de los elementos del principio político de la democracia.

“Representativo es aquello que sirve precisamente para representar otra cosa. Políticamente es el sistema que sirve para que la masa social de un Estado sea representada en la ordenación soberana, es decir, el pueblo se gobierna por medio de las personas que elige para tal efecto.”²⁰

Si recordamos, la democracia es un sistema en el cual la actividad y voluntad del Estado es creada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella. Es por así decirlo, un régimen de autogobierno popular.

También se estableció que la democracia se manifiesta de tres formas: una directa, donde el pueblo gobierna y legisla sin intermediarios; otra representativa o indirecta, en la que los ciudadanos gobiernan a través de la elección de determinados ciudadanos, y una semidirecta, en la cual el pueblo participa a través de representantes y por medio de instituciones de democracia directa.

En la antigua Grecia, los ciudadanos se reunían a deliberar en plazas públicas; ahí, en tales asambleas plenarias, el pueblo discutía y aprobaba leyes y demás asuntos de importancia general. Eran pues los mismos, ciudadanos quienes directamente se autogobernaban sin ningún intermediario.

²⁰ Flores Gomez, Fernando Carvajal Moreno, Gustavo. Ob. Cit. Pág. 152.

Obviamente, este sistema democrático era aplicable porque el número de habitantes de las polis era reducido. Inevitablemente la explosión demográfica hizo imposible que los ciudadanos en su totalidad pudieran reunirse a plantear sus problemas y analizar cuestiones políticas mediante asambleas.

Precisamente ante la expansión de los Estados modernos y la imposibilidad práctica de que el pueblo en su conjunto se reuniera para discutir y aprobar leyes, se creó el sistema representativo, específicamente durante la Edad Media, en naciones como Inglaterra y Francia. En estas, las asambleas representativas se iniciaron con una representación mutua entre representantes y representados, los elegidos recibían instrucciones de sus electores y también tenían la obligación de darles cuenta de su actividad. Sin embargo este sistema no operó debido al conflicto de intereses entre electores y representantes, los cuales entorpecían la actuación de las asambleas; problema que motivó una representación política sin mandato imperativo.

Así pues, el sistema representativo surgió como una solución para conciliar dos realidades inobjetables: el derecho y obligación de todos los ciudadanos de participar en las funciones públicas y la imposibilidad práctica de que el pueblo pudiera ejercitar esa facultad de manera directa.

Al respecto Tena Ramírez dice que “La soberanía popular sólo puede conducir a una forma de gobierno democrática; sin embargo la idea de la democracia, o sea, que el pueblo se gobierna así mismo interviniendo directamente en el ejercicio del gobierno no resulta posible en las grandes colectividades modernas, y de ahí que el pueblo designe como representantes suyos a quienes han de gobernarlo.”²¹

²¹ Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano.” 31ª edición. Editorial Porrúa. México 1997.. Pág 104.

Mediante la representación política el pueblo participa en su gobierno por medio de representantes elegidos por el mismo, quienes tienen la obligación de trabajar siempre en busca del interés colectivo.

La representación, desde el punto de vista jurídico es “la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona.”²²

Es decir, hay una relación entre representante y representado en la cual, aquel actúa por instrucciones expresas de este o, al menos, con su autorización general para desempeñar una conducta dentro de una esfera predeterminada por el que le confiere la representación.

En otras palabras, la representación implica una sustitución de la voluntad, de un querer y obrar por otros.

En el aspecto político, la representación tiene otra significación; aquí el pueblo, al elegir a ciertos ciudadanos para encargarse de las funciones públicas, no les confieren ninguna orden ni instrucción particular ya que las funciones de estos se encuentran señaladas por el orden jurídico. El elegido no queda sujeto o subordinado a la voluntad de los electores, sino a lo estipulado por la ley. El representante sólo obedece al derecho y actúa conforme a él.

Por tal motivo, a la representación política, para diferenciarla de la jurídica, se le ha llamado indirecta o libre, “en el sentido en que el electo, aún siendo hombre

²² Marquet Guerrero Porfino: “La Estructura Constitucional del Estado Mexicano” UNAM. México 1975. Pág. 73.

de confianza de sus electores, conserva una personalidad distinta de estos y por consiguiente su libertad y su responsabilidad. Del pueblo no recibe más que su elección, no sus poderes, que tiene el derecho y el deber de ejercer en nombre del Estado, y con la sola preocupación del bien público.”²³

Así pues el sistema representativo tiene las siguientes características:

- a) el representante lo es de todo el pueblo,
- b) el representante, en su actuación, es independiente de sus electores,
- c) el representante es pagado por el Estado, y no por los votantes,
- d) el representante no está obligado a rendir cuentas a sus electores,
- e) los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación del mandato,
- f) la elección del representante que se basa en que consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

En realidad, el papel del pueblo se limita a elegir a determinados ciudadanos encargados de las cuestiones públicas que en el Congreso van a colaborar en la creación de leyes. Una vez aprobada una ley, el pueblo no tiene ninguna posibilidad de rechazar su obediencia argüiendo disconformidad entre su voluntad y la voluntad de sus representantes. y no puede manifestar su desaprobación sino hasta que se realicen nuevas elecciones y tenga la oportunidad de elegir otros representantes.

El órgano representativo es elegido pues, en un gobierno democrático por el pueblo, y es entonces cuando se llega a la cuestión de lo que se ha llamado sistema electoral. En el regimen electoral, el poder legislativo es una cosa, en tanto que sus miembros, o sea, los representantes, es otra. El primero existía ya, permanece y la

²³ Marquet Guerrero, Profino Ob., Cit. Pág. 80.

Constitución señala su respectiva competencia; en cambio los segundos son electos por el pueblo, duran sólo un cierto tiempo en sus cargos y tienen determinados atributos que la ley les señala.

Cabe señalar que no todos los representantes son elegidos por el pueblo, sino que algunos, por no decir muchos, son designados jerárquicamente.

El sistema representativo necesitó un procedimiento por medio del cual el pueblo pudiera elegir a aquellos ciudadanos que, a nombre de la nación, desempeñaran los cargos públicos. Así surgió el sufragio, y aparejada con este, la institución de los partidos políticos.

Daniel Moreno define a los partidos políticos como “agrupaciones de ciudadanos que se organizan con un programa ideológico y con la finalidad de ascender al poder.”²⁴

En otras palabras, un partido político es un grupo de personas organizadas bajo una ideología común, con el fin de ejercer ó controlar el poder del Estado y llevar a cabo un programa político de carácter general.

Así, el pueblo elige a un representante de acuerdo con el programa del partido político al que pertenece y espera que si es elegido lo cumpla. El pueblo tienen un tiempo para considerar si aprueba a rechaza la actuación del representante y tal determinación se da al momento de realizarse nuevas elecciones. Así, se considera que todos los ciudadanos participan en la función pública, y esta es una de las bases de la democracia. El gobierno del pueblo con la única obligación de servirlo.

²⁴ Moreno, Daniel. ‘Derecho Constitucional Mexicano’. 12ª edición. Editorial Porrúa. México 1993. Pág 298

Así como la democracia admite el principio de la mayoría, así también el sistema representativo conlleva a un procedimiento mayoritario. Lo ideal sería la unanimidad de opiniones; sin embargo como el mismo Rousseau tuvo que aceptar un *consentimiento popular total es imposible* y siempre la voz del mayor número obliga a los demás. Esto nos lleva a hablar de la representación política en dos sentidos; mayoritaria y minoritaria. En la primera, los representantes elegidos son aquellos que obtienen el mayor número de sufragios en una elección directa; por su parte la minoritaria comprende a aquellos que obtienen el mayor número de sufragios en una elección directa; por su parte, la minoritaria comprende a aquellos representantes que si bien no obtuvieron un triunfo electoral, tienen la posibilidad, mediante un procedimiento de *democracia proporcional, de representar a las minorías que votaron por ellos*

“Ha sido la demasiada complejidad y pluralidad de las sociedades contemporáneas, lo que a dado lugar a que ya no sean solamente las mayorías sino también las minorías las que opinen, disientan y voten en materia política... Es de esta suerte que, tratando de conciliarse intereses mayoritarios con minoritarios, hayan llegado a establecerse complejos sistemas de *representación proporcional*.”²⁵

El sistema representativo es uno de los principios fundamentales de la Constitución mexicana. Los artículos que lo contemplan expresamente son el 40 y 41.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo

²⁵ Sayeg Helú, Jorge *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1990. pág 251.

lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

Así pues, en México la representación política es un elemento de la democracia constitucional; ante la imposibilidad de que esta se realice de manera directa, se hace necesaria la representación, interviniendo el pueblo en la elección de sus representantes a través del sufragio. De manera general, la organización electoral mexicana es de tipo universal y mayoritario, y el voto es secreto, directo y personal. Ahora bien, nuestro sistema representativo acepta que son sólo los partidos políticos los únicos que legalmente participan en la vida pública, resultando con esto que la elección de candidatos independientes de cualquier partido político sea una imposibilidad jurídica

b) La realidad de la representación en México.

Como ya quedo asentado, el sistema representativo es uno de los elementos de la estructura constitucional del Estado mexicano. Se encuentra consagrado en la Carta Magna y regulado por la legislación secundaria. Ahora toca contemplarlo desde la perspectiva de la realidad política nuestra.

Si bien el sistema representativo, aún no en los Estados más avanzados política y culturalmente hablando, presenta defectos y limitaciones, estos son

productos de la misma complejidad de las sociedades humanas y por tanto hasta cierto punto son inevitables. Varios autores refieren que la representación política no es el mejor sistema, sino el mas viable en los Estados modernos. Sin embargo, si a la imperfección intrínseca de tal sistema le agregamos corrupción, abuso de poder, oportunismo, impunidad, ambición, nepotismo, trafico de influencias, etc., el resultado es una verdadera abominación, Este es el caso de México.

Uno de los factores principales de la historia del Estado mexicano ha sido la lucha por el poder. Desde aquellos años del levantamiento independentista hasta la actualidad, el control del poder público ha significado el eje motor que de una u otra manera ha hecho girar la maquinaria estatal. Hay que recordar las gestas decimonónicas entre liberales y conservadores, entre el Estado y la Iglesia, el movimiento revolucionario etc.; para darse cuenta de que todos han sido fundamentalmente pugnas entre grupos políticos; grupos de minorías que han cargado con todo el peso de las masas populares. No se puede negar que algunos de ellos mantuvieron entre sus pretensiones una conciencia social, una búsqueda por el beneficio colectivo, pero la mayoría han resultado sólo representantes de sus propios intereses y ambiciones, y han arrastrado entre sus codicias a prácticamente todo el pueblo mexicano.

A partir de la institucionalización de la Revolución y hasta hace pocos años, la mayoría de los representantes eran de un sólo partido, es decir del PRI, los cuales tenian como amo y señor al Presidente de la República, también del PRI; el Congreso de la Unión era una farsa de democracia. Después vinieron las diputaciones de partido, los sistemas plurinominales, las reformas al esquema electoral, el avance de la oposición, etc.; a marchas forzadas, el órgano representativo fué más plural, más abierto y más democrático, al menos en teoría.

Actualmente, el partido oficial ha perdido la mayoría absoluta que durante décadas poseyó dentro del Congreso de la Unión. De las 500 diputaciones más de la mitad están repartidas entre cuatro partidos. La representatividad parece asegurada, sin embargo, hay factores que permiten señalar que casi todos los representantes no representan al pueblo, sino al Presidente, a sus partidos o a sí mismos.

Así tenemos al camaleonismo político: personas que primero militan en un partido, luego en otro; diputados y senadores del PRI Y PAN convertidos en perredistas, priistas con disfraz del PRD, incluso individuos que han incursionado en el PRI, luego en el PRD, y al final en el Partido Verde Ecológico. Ante estas transformaciones cabe preguntar ¿acaso han ocurrido por convicciones sociales, por aspiraciones colectivas, por beneficio popular? La respuesta es no, la respuesta es que ha sido por oportunismo, influencias, megalomanía, protagonismo etc.

También ocurre el partidismo para estatal, partidos políticos que fingen ser opositores, pero que en realidad están a la orden del gobierno, o también el caso de partidos unidos al servicio de iniciativas presidenciales, como aquellas alianzas entre PRI y PAN., o las diputaciones plurinominales: gente que llega a las curules no por votos directos, sino de manera indirecta, gracias al número de votos que registro su partido.

En realidad, la representación política en México ha carecido de una verdadera convicción, de un auténtico ánimo de ayudar a quienes los llevaron a esos cargos. Lo volvemos a repetir, los representantes lo son del Presidente, de sus dirigentes, de cúpulas empresariales, de sectores económicos poderosos, de sus intereses particulares, pero no del pueblo, ellos no representan la voluntad popular soberana, ni son medios a través de los cuales el pueblo gobierna.

Si entonces, la representación política en México no expresa la voluntad popular soberana ¿Cómo pueden legitimarse las reformas constitucionales, si estas han sido realizadas por medios amañados y degenerados desde su origen?

3. La reformabilidad constitucional y su problemática.

a) análisis del artículo 135 constitucional.

Ante la necesidad de actualizar la Constitución para ajustarla a las cambiantes realidades de la sociedad, el propio máximo ordenamiento permite su reformabilidad. La evolución de los pueblos y la instituciones hace indispensable su revisión y modificación de los preceptos constitucionales, ya que una generación pasada no puede encadenar con sus instituciones y principios político-jurídicos a una generación presente.

“Nuestra Constitución no desconoce estos principios y establece que puede ser adicionada y reformada; de esta manera satisface las necesidades sociales que se manifiestan en épocas determinadas, así que las reformas o adiciones son sugeridas por la experiencia; y por otra parte es justo el principio de la enmienda constitucional porque una generación no puede imponer su voluntad a las generaciones venideras”²⁶

Para responder al hecho de que es necesario ir ajustando la Constitución a los requerimientos de la cambiante realidad social; y ante la imposibilidad práctica de que el pueblo convoque continuamente a un congreso constituyente para ello, es que la misma Ley Fundamental estableció un procedimiento especial para su modificación. En el caso concreto de la Constitución vigente de los Estados Unidos Mexicanos, este sistema especial se encuentra consignado en el artículo 135 y único del título denominado “De las reformas a la Constitución”.

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

²⁶ Ruiz, Eduardo “Derecho Constitucional” 2ª Edición UNAM. México 1978. Pág. 401.

Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De la lectura del artículo citado se desprende que el procedimiento para reformar artículos constitucionales es distinto y más complicado que el señalado para reformar la legislación ordinaria. En principio exige un quorum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes; además establece que el proyecto de reforma tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas de las entidades federativas, consolidando con esto el régimen federal del Estado.

Esta disposición y la contenida en el artículo 133 que establece la supremacía de la Constitución, es lo que da a esta su carácter de rígida, a diferencia de las flexibles. El instrumento en que están contenidas las constituciones rígidas no procede de la misma fuente que las otras leyes ordinarias, ya que es promulgada por un procedimiento diferente y posee mayor fuerza.

La Constitución es producto de un congreso constituyente a través del cual el pueblo ejerció su soberanía. Tal congreso constituyente es integrado por representantes del propio pueblo; de este congreso deriva a su vez una asamblea proyectista, conformada por miembros elegidos del mismo congreso, y encargada de elaborar un proyecto de Constitución que después será debatido por todos los congresistas y dará origen al texto constitucional final.

El poder constituyente original, expresión de la potestad soberana del pueblo, agota sus funciones con la expedición de la Constitución que motivó su

convocatoria Una vez concluida se ve obligado a desaparecer, para dar paso a órganos constituidos, algunos de los cuales tendrán la facultad de reformar preceptos constitucionales, sin que por ello se consideren como órganos constituyentes, ya que tal calidad quedó concluida al expedirse la Constitución.

Así pues, al disolverse el congreso originario el pueblo, único titular del poder constituyente, vuelve a ser siempre el único que puede ejercitarlo, por tanto, las reformas y modificaciones que tuvieran que realizarse a la Constitución son elaboradas por órganos no constituyentes sino constituidos, y la facultad que el mismo texto constitucional les confiere no es un poder constituyente, sino reformador o revisor.

Tal poder revisor, el órgano que lo ejercita y el procedimiento para llevarlo a la práctica, se haya especificado en el artículo 135 constitucional.

Este artículo corresponde al precepto 127 de la constitución de 1857, coincidiendo ambos artículos en su texto. En un principio, el sistema reformador que se pretendía implantar era más cercano a la democracia pura, pues incluía la participación directa del pueblo; esto se desprende de la lectura del artículo 127 del proyecto de Constitución de 1857:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde que artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla manifiesten que están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los

diputados, que el nuevo Congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta votare en favor de las reformas el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.”²⁷

Este proyecto fue rechazado, sobretodo, por el argumento de la inmadurez cívica del pueblo

El artículo 135 constitucional vigente, al inicio de su redacción establece: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada...” Esta frase resulta ambigua ya que no precisa cuales son los límites del poder revisor, así como tampoco especifica si tal poder es ilimitado.

Diversos autores han analizado los alcances del poder revisor, algunos, como Carl Schmitt y George Burdeau, sostienen que dicho poder tiene límites, otros, como Felipe Tena, afirman que la facultad de reformar la Constitución, a la cual el llama “Poder Constituyente Permanente”, es ilimitado.

El que esto escribe considera que si hay ciertos principios que no pueden reformarse a través del procedimiento del artículo 135, dichos principios son aquellos que la doctrina ha denominado “Decisiones Políticas Fundamentales”.

Las decisiones políticas fundamentales son aquellos principios básicos de un Estado plasmados en su Constitución. La historia político-jurídica de un pueblo, su ser, su modo de ser, su pasado, sus ideales, en pocas palabras su devenir histórico, o como Ignacio Burgoa llama “La teleología histórica de un pueblo;” todo eso es materia de los principios rectores.

²⁷ Sayeg Helú, Jorge. Ob. Cit. Pág. 41.

“En las constituciones existen ciertos principios o decisiones que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ellos descansan todas las demás normas del orden jurídico.”²⁸

Así pues, las decisiones políticas fundamentales son los pilares que el pueblo levantó a través de su historia y que utiliza como cemento del Estado.

Por ser precisamente parte de la historia de un pueblo, los primeros rectores varían de un Estado a otro. Sin embargo, hay algunos que pueden considerarse básicos en toda Constitución. Estos son la soberanía, la declaración de derechos humanos, la división de poderes y el sistema representativo. En el caso de nuestra constitución, vigente, aparte de los cuatro citados; la doctrina reconoce a otros que varían según el autor. Así para Carpizo, las decisiones políticas mexicanas son: la declaración de derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal, la justicia constitucional y la supremacía del Estado sobre las Iglesias.²⁹

Mientras, para el doctor Ignacio Burgoa, los principios rectores son: la soberanía popular, el régimen democrático y federal, las garantías individuales, el juicio de amparo, la no reelección presidencial y las garantías sociales en materia obrera y agraria.³⁰

Desde el punto de vista del que esto escribe, las decisiones políticas fundamentales son

I.- La soberanía popular.

²⁸ Carpizo, Jorge. Ob. Cit. Pág. 298.

²⁹ Ibid. Pág. 445

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 384.

- II.- La democracia como forma de gobierno.
- III.- Los derechos humanos.
- IV.- Las garantías sociales en materia obrera y agraria.
- V.- La no reelección presidencial
- VI.- La división de poderes.
- VII.- El municipio libre.
- VIII.- La propiedad originaria del Estado sobre los recursos naturales.

Estos principios representan los cimientos sobre los cuales se ha erigido nuestro Estado; son por así decirlo, su alma, alma que se ha trasladado a la constitución política. En esta tesitura, el poder revisor no puede reformar o suprimir ninguno de dichos principios ya que estos por su naturaleza, forman parte del poder constituyente.

“El poder reformador no puede tocar aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época consideran esenciales para que exista una constitución.”³¹

Así pues, por formar parte del poder constituyente, el único que puede mudar los principios fundamentales es el titular de dicho poder, o sea, el pueblo.

Al respecto, el doctor Ignacio Burgoa afirma: “Hemos indicado que no debe confundirse el poder constituyente que, según lo hemos aseverado pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución que en nuestro orden jurídico corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados conforme al artículo 135. Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia

³¹ De la Cuevo, Mario. Ob Cit Pág. 251.

sustancial, pues mientras aquel se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales esta perdería su unidad específica, su consistencia íntima, su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la ley fundamental se establecen sin afectar en esencia a unos o a otros. Concebir fuera de estos límites a la citada facultad equivaldría a desplazar en favor de órganos constituidos el poder constituyente, lo que además de configurar un paralogismo, extrañaría la usurpación de la soberanía popular.³²

Así entonces, el procedimiento del artículo 135 se encuentra limitado ante los principios expuestos, sin embargo, dicho precepto no especifica restricción alguna, lo cual ha provocado un manoseo constante al texto constitucional.

b) El ejercicio arbitrario del poder.

En el apartado anterior afirmábamos que si bien el artículo 135 constitucional no establece límites explícitos al poder reformador de la Ley Suprema, si existen barreras que dicho poder no puede traspasar y que son las decisiones políticas fundamentales, estos principios no pueden ser tocados mas que por el pueblo. Sin embargo, en la realidad política mexicana el poder reformador no ha respetado límite alguno, como se demostró por ejemplo en 1928 cuando se aprobó la reelección presidencial que no prosperó gracias al asesinato de Obregón; y la supresión de los municipios en el Distrito Federal, que privó a sus habitantes del derecho a elegir a

³² Burgoa Orihuela, Ignacio Ob. Cit. Pág. 383.

sus gobernantes. Ambos eran decisiones políticas fundamentales y ambas se modificaron sin consultar al pueblo.

Esto no habla más que de una realidad indignante: el abuso del poder público por parte de quienes lo detentan y la total desvinculación de estos con el pueblo.

Si recordamos, el poder público es una fuerza categórica, impositiva y coercitiva, que tiene como funciones ordenar, organizar y encauzar a la sociedad. Este poder requiere de una autoridad que lo materialize y practique, todo esto con el fin de obtener el bien común de toda la comunidad.

La presencia de la autoridad trae consigo una jerarquización social de tal suerte que siempre habrá un grupo que disponga del poder, o sea, la clase gobernante y otro sector, obediente y sumiso, es decir, los gobernados.

La obligación de los gobernantes es utilizar ese poder que la sociedad les ha otorgado en actividades que realicen el beneficio colectivo. La misma afirmación se hace de los representantes populares cuya misión fundamental es servir al pueblo que los llevó a esos cargos.

Si de por sí la mencionada obligación de los gobernantes para con sus gobernados en ningún Estado es totalmente eficiente y el mencionado sistema representativo, aún en los pueblos más adelantados, adolece de imperfecciones, en México ambos aspectos resultan una verdadera aberración.

El ejercicio arbitrario del poder público es una actividad cotidiana. Desde el funcionario de poca monta y hasta las cúpulas, la ambición y la codicia está involucrada con el desempeño público. Los medios masivos de comunicación dan

cuenta todos los días de fortunas escandalosas, corrupción, impunidad. Todos nosotros hemos padecido alguna vez la prepotencia y los desplantes de un supuesto "servidor público". Hay libros, programas radiofónicos, periódicos etc. dedicados a delatar las actividades abusivas e interesadas de diputados, asambleístas, la historia nacional es un muestrario de gobernantes megalómanos, llámense caciques, caudillos... o presidentes.

Si bien señalamos, el ejercicio arbitrario del poder está involucrado en toda la jerarquía política mexicana, es precisamente en los grados más altos de ese escalafón donde aquel presenta una intensidad más escandalosa, indignante y destructiva. Aquí cabe preguntar ¿si un diputado dispone de un poder capaz de tantas arbitrariedades, que no podrá hacer un Presidente de la República? La historia reciente nos da la respuesta.

El ejercicio arbitrario del poder se manifiesta en varios aspectos, pero sin duda, una de las instituciones en la que más se percibe su injerencia es en la Constitución Política, institución que ha sido una de las más maltratadas de nuestro Estado. Esta afirmación se basa, sobre todo, por el caudal de reformas de que ha sido objeto.

Desde su promulgación en 1917, la Constitución Mexicana contabiliza 503 reformas; número que la convierte en la más modificada del mundo, ni siquiera países mas subdesarrollados que el nuestro han hecho tantas reformas a su ley fundamental.

"De acuerdo con la doctrina se dice que nuestra Constitución vigente es de carácter rígido. y en los años que tiene de promulgada ha tenido 440 reformas, lo

que pone en serio predicamento el argumento de que se trata de una constitución rígida ¿nos preguntaremos: que pasaría si no fuera rígida?”³³

Sólo por mera comparación: mientras que en México la Constitución ha sufrido toda esa cantidad de modificaciones, los Estados Unidos, en sus 210 años de existencia, sólo han realizado 27 enmiendas a su ley fundamental, y vaya que dicho Estado es infinitamente mas complejo y avanzado que el nuestro.

Ante esta realidad, resulta obligado formular los siguientes interrogantes: ¿todas estas reformas eran necesarias? ¿La transformación de nuestra sociedad ha sido tan vertiginosa y nuestra Constitución tan inoperante? ¿Hasta donde las reformas han sido consecuencia de las necesidades de la sociedad, o de la decisión unilateral de quién en su momento ha sido el Presidente? ¿De esa cantidad descomunal, cuantas reformas buscaron el beneficio popular? ¿Cuántas han resultado útiles? ¿Cuántas inútiles?.

Es un hecho que de 1917 a la fecha, las personas que han ocupado el alto cargo de Presidente de la República han contado con el voto de los miembros de su partido en el Congreso de la Unión, no solo para computar el mínimo necesario para las reformas constitucionales sino con una mayoría aplastante que garantizó la aprobación de todas las reformas propuestas por el Presidente y que varias de ellas, más que atender a la necesidad social, obedecieron a lo que una vez Daniel Cosío Villegas llamó “el estilo personal de gobernar”.

Es cierto que muchas modificaciones al texto constitucional tiene una justificación, sobretodo por los avances tecnológicos, científicos y sociales. El

³³ Acosta Romero, Miguel. “Las mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX”. Editorial Porrúa, México 1993. Pag 13

constituyente de 1917 no sabía de plataformas continentales, de sistemas modernos de comunicación, también ignoraba la explosión demográfica y las transformaciones industriales venideras. México era otro en aquella época, y si ha cambiado, la Constitución necesariamente también tenía que cambiar.

Históricamente y desde un punto de vista sociológico-político se pueden establecer categorías en las reformas; separando las comprendidas entre 1917 y 1988, y las posteriores a ese año; otro criterio que pudiera ser válido es considerar aquellas reformas que fueron necesarias, básicas y trascendentales para la sociedad, y aquellas modificaciones que sólo representan arreglos entre cúpulas, intereses de partidos y ambiciones personales.

La historia nacional contemporánea demuestra que, cuando el poder revisor quiere modificar algún precepto constitucional importante, simplemente lo hace. Si se han reformado artículos claves como el 83 y 130, que regulaban decisiones políticas trascendentales, quién asegura que el día de mañana no se suprima la no reelección presidencial, que el petróleo se privatice, o que se restrinjan garantías sociales, como el derecho de huelga por parte de los trabajadores.

Es indispensable poner un freno a ese ejercicio autárquico del poder público. Hay que limitar la actuación de los encargados de la facultad reformadora de la Constitución. Otros Estados han elaborado procedimientos complicados que obstaculizan decisiones unilaterales respecto a la reformabilidad constitucional, además de que dan su lugar al pueblo dentro de ese sistema. ¿Y todo por qué? Porque reconocen a la Constitución como Carta Magna, como Ley Fundamental del Estado, como institución que no puede ser manoseada ni pisoteada a placer de los gobernantes. Hay pues que realizar lo mismo en nuestro país, o sea, reconocer a la Constitución como el documento escrito en el que se encuentran definidas las bases

de la estructura del Estado, forma del mismo, la organización de los diferentes poderes y sus respectivas atribuciones y como “Ley Suprema en la cual se pretende controlar y limitar en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante.”³⁴

4. El control popular sobre los representantes.

a) su justificación.

El punto anterior hacía referencia al ejercicio arbitrario del poder público por parte de los gobernantes, al manoseo de que por obra de él ha sufrido la Constitución y a la necesidad de frenar y limitar su poderío, en lo concerniente a la reformabilidad constitucional, este inciso tratará de los medios de que dispone el pueblo para controlar la actuación de sus representantes, su justificación y eficacia en la realidad política mexicana

Los representantes populares, lo volvemos a repetir, son elegidos por el pueblo para realizar las funciones públicas, tienen la obligación de actuar en nombre y a beneficio de este. Es parte de la esencia misma de la democracia que los representantes sean el conducto a través del cual el pueblo gobierne.

Por tanto, el ser representante es un cargo que involucra una intensa responsabilidad y compromiso. Para ello, el pueblo les ha dispuesto un poder que les permita realizar su importante labor. Uno de los compromisos de los representantes es utilizar ese poder conforme a la ley y al interés colectivo, sin embargo, muchos de ellos no actúan así, y prefieren hacer suyo ese poder y lo aplican en asuntos particulares, intereses partidistas, etc. Precisamente ante esta circunstancia real de la

³⁴ Acosta Romero, Miguel Ob. Cit. Pág. 7.

desvirtuación del cargo y el ejercicio arbitrario del poder se han establecido medios de control que vigilen la actuación de quienes se encargan de las funciones públicas.

“Para que aquellos en quienes se ha depositado la representación política sean obedecidos, es necesario que cumplan con los fines del Estado, y específicamente con los contenidos por los cuales el pueblo les otorgo su confianza, por ello los ciudadanos deben ejercer sobre los gobernantes, algo así como un control político de vigilancia respecto de su conducta sin esto la democracia carecería de contenido dinámico. El gobernante no debe ser el dueño y señor de sus gobernados, sino un servidor que está para el mayor desarrollo de los fines del Estado.”³⁵

Y es que los representantes son medios, no fines. En otras palabras, no son los soberanos, sino los conductos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía

Dentro de un sistema democrático, la sociedad debe ejercer sobre los gobernantes un control político respecto de su conducta. El pueblo jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. Su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su voluntad, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales, a su ambición o a su codicia

“Sin esta fiscalización o vigilancia constante, la democracia sería una simple mascarada carente de contenido dinámico que es una de sus notas esenciales. El

³⁵ Flores Gómez, Fernando, Carvajal Moreno, Gustavo. Ob. Cit. Pág. 155.

gobernante no debe ser el amo de sus gobernados, sino su servidor y esta calidad característica de un sistema democrático, no existiría si el pueblo se redujera a elegirlo sin vigilarlo durante su gestión pública»³⁶

En México, hasta finales de la década de los 80, el control popular sobre la actuación de los gobernantes era sumamente ineficaz, sobretodo por dos motivos: uno, la inmadurez cívica del pueblo, derivada del miserable nivel educativo promedio de los mexicanos; y otro, el provecho que los gobernantes obtenían de esa situación. Estamos de acuerdo en que parte de la culpa del abuso del poder corresponde al pueblo. sin embargo, el mayor grado de responsabilidad recae en los gobiernos por no fomentar la cultura cívica. Fue a partir de 1987 cuando el pueblo comenzó a tomar conciencia de su papel como base fundamental del Estado, como soberano único, y ha descubrir que los gobernantes están para conducir y buscar el beneficio colectivo, no para imponer su voluntad ni para apropiarse de la soberanía.

Ese despertar del pueblo traería consigo un avance democrático; el surgimiento de nuevos partidos políticos, el cambio de las reglas del juego en los procesos electorales, una mayor pluralidad en el Congreso. A últimas fechas, el sistema político ha marcado precedentes como la pérdida del partido oficial de la mayoría absoluta parlamentaria y el fortalecimiento de la oposición en la toma de decisiones.

Estos y otros factores han permitido que la ciudadanía este más pendiente de la actuación de sus gobernantes. Hay menos apatía y más participación.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio Ob Cit. Pág. 528.

Según el orden jurídico y el sistema político hay varias maneras de ejercitar ese control sobre los gobernantes. “Ese control se ejerce por distintos medios jurídicos y políticos, tales como la acusación del funcionario, la responsabilidad civil de este frente al gobernado en particular por los hechos ilícitos que comenta en su detrimento durante sus funciones, la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones y la actuación de los partidos políticos entre otros.”³⁷

En lo que respecta a la reformabilidad constitucional, el pueblo carece totalmente de cualquier medida eficaz de control sobre la actuación del órgano revisor. Indirectamente se puede aplicar la libertad de expresión y la actuación de los partidos políticos, pero en realidad estos resultan ineficaces. En el punto siguiente explicaremos porque.

b) Los medios de control popular establecidos en México.

Como afirmábamos en el punto anterior, los gobernantes deben estar sujetos a un control por parte del pueblo, es decir, tener límites y frenos en su conducta. Sin estas restricciones, los gobernantes serían los soberanos y la democracia una simple farsa. La ciudadanía debe asumir una vigilancia constante sobre sus representantes para evitar así abusos y arbitrariedades.

Desgraciadamente, durante mucho tiempo en México el control político fué casi un mito. Los gobernantes hacían lo que querían con el poder y el pueblo, en la mejor de las veces, sólo podía reprobar ese abuso en secreto. Era un círculo vicioso en el cual la ciudadanía no ejercía ningún control; parte por su apatía cívica y parte por los regímenes autoritarios que los dominaban.

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio Ob. Cit Pág. 528.

En cierta forma se podría aplicar lo que dijo Rousseau al referirse al pueblo inglés que éste “cree ser libre, pero se equivoca totalmente; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; en cuanto son elegidos, el pueblo es un esclavo, el pueblo no es nada.”³⁸

En nuestro orden jurídico político existen distintos mecanismos de control popular; por ejemplo: la propia Constitución prevee el juicio político en sus artículos 108 al 114; así mismo se encuentra la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que señala las distintas responsabilidades política, penal, civil etc. en que pueden incurrir los funcionarios y gobernantes. También concurren otros medios como la libertad de expresión, que se supone sirve para criticar, opinar, denunciar, etc las malas actuaciones de los titulares de los órganos de gobierno; ya sea mediante el lenguaje hablado o escrito; y la actuación de los partidos políticos, sobretodo los de oposición, que deben ser un contrapeso a la actividad del partido en el poder.

Si se traslada a la reformabilidad constitucional el asunto del control popular, o en otras palabras, si se analiza la posibilidad de que el pueblo evite que el poder revisor sustituya, suprima o restrinja preceptos constitucionales que consagren decisiones políticas fundamentales, sin tomar en cuenta primero su parecer, se descubrirá que no hay ningún freno, obstáculo o traba real y efectiva para impedir tal acción

Ya en páginas anteriores había quedado señalado que cuando nuestros sucesivos gobiernos han deseado reformar la Constitución, simplemente la modifican. Ahí está la historia para demostrarlo: en 1928 se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, así como la no reelección presidencial; durante el

³⁸ Rousseau, Juan Jacobo. “El Contrato Social”. Editorial. Altaya. Barcelona 1993. Pág. 94.

sexenio de Salinas de Gortari, se reformaron, entre otros, el artículo 27 relativo a la materia agraria, y el 130, concerniente a la relación Iglesia-Estado; todas las modificaciones citadas fueron hechas a principios rectores, lo que muestra que en la realidad política. el poder divisor no ha respetado límite alguno, y lo peor es que muchas de esas reformas han sido realizadas sin ninguna consulta previa al pueblo, en un ejemplo de desvinculación entre gobierno y ciudadanía.

Con estos antecedentes no se puede descartar que en un futuro próximo el poder revisor pretenda modificar las garantías sociales en materia obrera o agraria, o reprivatizar el petróleo, o permitir que los Presidentes de la República se reelijan; siempre con el argumento de que así conviene al pueblo, cuando la realidad es que así conviene a los intereses de las cúpulas gobernantes, y ante esta posibilidad, la ciudadanía no sería tomada en cuenta, ni podría contar con una medida efectiva para impedir que tales reformas se lleven a efecto ¿Qué medida podría utilizarse? ¿El juicio político? En la historia reciente no hay un sólo caso de que se haya aplicado ¿La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores público? Este ordenamiento no impide que se realicen reformas a decisiones políticas fundamentales. ¿La libertad de expresión? Ninguna crítica periodística, ningún mitin, marcha o paro de labores es obstáculo para el gobierno. ¿La actuación de los partidos políticos?. Si estos están matizados de protagonismos, arreglos cupulares, concertaciones hipocresías. Ni siquiera se puede contar con la palabra de los estudiosos, de los académicos ya que por ejemplo, un connotado doctrinario del derecho comentó hace poco que debería permitirse la reelección presidencial, cuando el mismo había escrito en sus obras que la no reelección era un principio rector del Estado Mexicano. Con esos cambios en las ideas ¿Qué se puede esperar?.

De acuerdo con lo que se ha expuesto puede concluirse que el poder revisor no debe ser ilimitado. Así mismo es indispensable que dicho poder tenga

restricciones en lo referente a la reformabilidad constitucional, para evitar que siga la desvinculación entre gobierno y pueblo y evitar modificaciones a artículos importantes. Por tanto, se requiere de un medio de control político eficaz que reduzca el campo de acción del poder revisor y dé la posibilidad al pueblo de intervenir en la toma de decisiones de manera directa. Ello conduce a una institución jurídica que otorga eficacia, protección, legitimidad y democracia a la reformabilidad constitucional: el referéndum.

Capítulo III.

*El referéndum y la
conveniencia de su instauración
en México.*

III. El referéndum y la conveniencia de su instauración en México.

1. La potestad soberana del pueblo.

El concepto de soberanía ha sido uno de los temas más discutidos y apasionantes de la ciencia política. La doctrina ha estudiado el problema y no hay discusión en cuanto a que se considera la base de todas las instituciones jurídico-políticas de la estructura constitucional de un Estado. La razón es sencilla; la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres. Es como afirma Mario de la Cueva. “Una de las más extraordinarias aventuras de la vida y del pensamiento del hombre y de los pueblos por conquistar su libertad y hacerse dueño de sus destinos.”³⁹

Según la etimología, la palabra soberanía proviene de los vocablos super (sobre) y omnia (todo), esto es lo que está por encima de todo; un poder supremo.

El maestro Felipe Tena Ramírez respecto a la soberanía ha escrito que “ciertamente el concepto de la soberanía ha sido desde el siglo XVI hasta nuestros días, uno de los temas mas debatidos del derecho público. Con el tiempo y a lo largo de tan empeñadas discusiones, la palabra soberanía ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más disímiles y contradictorios significados; de aquí que al abordar el tema desde diferentes aspectos sea imposible localizar la polémica en torno de un objeto único.”⁴⁰

Determinar donde y en que momento nace la idea de la soberanía es una cuestión difícil de precisar. Su concepto era desconocido en la antigüedad, tanto en Grecia como en Roma. Para esas civilizaciones no había más que un sólo poder que

³⁹ De la Cueva, Mario. Ob. Cit. Pág. 169.

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 1.

comprendía a todos los demás y al cual no podían comparar con ningún otro se necesitó que con el surgimiento del cristianismo apareciera en la vida social un nuevo poder, el de la Iglesia, para que así el poder del Estado tuviera un antagonista y pudiera establecerse una comparación entre ambos y se planteara una controversia acerca de cual de los dos era superior. No obstante, fué durante la Edad Media en que la idea de la soberanía empezó a establecerse con mayor claridad, ya que a lo largo de esa época ocurrieron las pugnas entre la Iglesia Católica y el Imperio Romano: entre los reyes de las incipientes naciones como España y Francia, el Imperio y la Iglesia; y entre los reyes y los señores feudales. De todas esas luchas surgió el Estado moderno y el concepto de la soberanía, sobretudo en su aspecto interno como unidad del poder público representada por un monarca que lo ejerce sobre los habitantes del territorio correspondiente a su reino, así como independencia de otros poderes ejercidos por monarcas de otros reinos.

Ya bien entrada la Edad Media, concretamente en el siglo XVI, el concepto de soberanía tuvo su principal exponente teórico en la persona de Juan Bodino. Este autor, deseoso de fortalecer el poder absoluto del rey de Francia al cual servía, escribió un tratado de ciencia política titulado “Los Seis Libros de las República”, en el cual define la noción de Estado y aparece por primera vez el término “soberanía”.

Para Bodino, Estado es sinónimo de república. Así escribe: “La República es un gobierno justo de varias familias y de lo que le es común con poder soberano”. Soberanía, como la entiende Bodino, es una característica esencial del Estado, ya que sin ella éste no puede existir, o como el mismo afirma: “La República sin poder soberano que una todos los miembros y partes de la misma y todas las familias y colegios en un cuerpo, ya no es República”

Bodino defiende a la soberanía como la potestad suprema sobre ciudadanos subditos, no sometida a ley. Aquí de nuevo enfatiza en la característica fundamental de la soberanía; o sea, una potestad suprema. De aquí se derivan sus propiedades particulares; es un poder legalmente supremo y perpetuo, indivisible, imprescriptible e inalienable

“Pueden resumirse los grandes méritos de la doctrina de Bodino: el primero, que pudo ofrecer las primeras definiciones de la nueva república y del concepto de soberanía. El segundo, consiste en haber reafirmado la independencia absoluta y perfecta del poder temporal. El tercero se refiere a la titularidad de la soberanía, que corresponde al rey, al pueblo o a la minoría que ejerce efectivamente el poder”⁴¹

Desde la época de Bodino hasta fines del siglo XVIII, el concepto de soberanía fue trasladándose del campo político al jurídico a través de dos vertientes: la absolutista y posteriormente, con el influjo de la Revolución Francesa, la democrática. Así, Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe”, otorgó al Estado la categoría de soberano absoluto. Por su parte Thómas Habbes en su libro “Leviatán” postuló que el mejor gobierno es el de una persona, otorgando así al monarca un poder supremo y considerándolo no como parte del Estado, sino como el Estado mismo. Uno de sus compatriotas, Jhon Locke, rechazó la postura de la monarquía absoluta, aunque tampoco dió la soberanía al pueblo, sino al cuerpo legislativo o Parlamento, ya que para dicho pensador la función básica del poder político era la creación de leyes, en tanto que el rey era sólo un ejecutor de aquellas. Si se toma en cuenta que el parlamento ingles estaba conformado por la nobleza y las clases aristócratas, se puede deducir que Locke no pensó en que la soberanía radicara en el pueblo y que este la ejerciera vía sistema representativo.

⁴ Marquet Guerrero, Porfirio Ob. Cit. Pág. 18.

A partir del siglo XVIII los doctrinarios de la Ilustración y del Despotismo Ilustrado sostuvieron la tesis de la soberanía originaria del pueblo, sólo que también aceptaron que esta podía delegarse al monarca, resultando con esto una mera variante del absolutismo. Para esos movimientos filosófico-jurídicos, la soberanía era creada por los hombres y entregada al rey que ellos mismos elegían, siendo tal entrega total e irrevocable.

No fue sino hasta la aparición de Juan Jacobo Rousseau, cuando la idea de la soberanía aseguró su lugar como potestad Suprema del pueblo, gracias a sus obras "Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres", "Emilio", y sobretodo el "Contrato Social".

Rousseau fué el precursor de las ideas de la soberanía popular y la democracia como la forma de gobierno más justa y pura. En su obra cumbre "El Contrato Social". se encuentran dos principios fundamentales: la libertad y la igualdad, entre los hombres, y de ambas partió para elaborar su teoría de la soberanía. Según este autor, los hombres son por naturaleza libres e iguales, pero al unirse en sociedad pierden esos atributos. Para recuperarlos los integrantes de la sociedad civil elaboraron un contrato en el cual cada uno de ellos quiere exactamente lo mismo o sea la libertad y la igualdad; de esta forma Rousseau afirma; "El problema fundamental al cual da solución el contrato social, es encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y bienes de cada asociado; y por la que cada cual, uniéndose a todos no obedezca más que a sí mismo y permanezca tan libre como anteriormente"⁴²

Esta unión de voluntades es lo que constituye la voluntad general que, para Rousseau, es el poder supremo, o sea, la soberanía, de lo que se deduce que es el

⁴² Rousseau, Juan Jacobo Ob. Cit. Pág. 14.

pueblo el titular de la soberanía. De acuerdo con las ideas de igualdad y libertad, solo el pueblo puede ser titular de la soberanía, rechazando así los absolutismos y cualquier poder por encima del pueblo.

Rousseau recoge las ideas de Juan Bodino al afirmar que la soberanía es una e indivisible, inalienable e imprescriptible. Es una e indivisible porque un pueblo sólo posee una voluntad general, y esta no puede ser de otra manera, ya que es punto de acuerdo de todos los integrantes de la sociedad civil, asimismo es inalienable, ya que la voluntad individual como general no puede enajenarse o transmitirse, pues ello sería tanto como si los hombres renunciaran a su libertad e igualdad; y por último, es imprescriptible ya que esta no se encuentra sujeta a plazo alguno, es total y perpetua.

La doctrina de Rousseau inspiró grandes movimientos sociales como la Revolución Francesa y la Independencia de México. A pesar de que, a través del tiempo, varios gobernantes y teóricos de otros tantos países han tratado de desconocerla y subestimarla, esta se ha mantenido como fundamento teórico y práctico de las estructuras constitucionales de los Estados democráticos.

Por lo que respecta a la soberanía en el constitucionalismo mexicano, esta encuentra sus antecedentes en pleno movimiento independentista. Ya José María Morelos en sus "Sentimientos de la Nación", consagraba a la soberanía como potestad única del pueblo, idea que fue recogida posteriormente en el Decreto Constitucional de Apatzingan. Ambos documentos recibieron la influencia de la Revolución Francesa y sobretodo del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. A partir de entonces las distintas constituciones subsecuentes contemplaron, de una manera o de otra, el principio de la soberanía; por ejemplo, el acta Constitutiva de 1824 estableció que la soberanía residía en la nación, para esto los constituyentes de

esos años entendían como nación a un conjunto de elementos que son característicos de la comunidad, tanto en el pasado como en el presente y que tiende a perpetuarse en el futuro; en tanto que la idea de pueblo aludía a las generaciones presentes. En otras palabras, la idea de nación es un concepto estático, conservador; la de pueblo, un concepto dinámico, revolucionario”⁴³

Así el texto que contenía la idea de la soberanía fue transformándose desde el Decreto Constitucional de Apatzingán, de 1814, el Acta Constitutiva de 1824, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, hasta llegar a la Constitución de 1857, la cual en su artículo 39 estableció:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno.”

Este artículo fué reproducido por la Constitución vigente de 1917, conservando incluso el mismo número.

Hasta aquí un panorama histórico del principio de la soberanía. Ahora toca el turno de definirla.

Para Jorge Carpizo la soberanía es “la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer valer las leyes que el mismo se ha dado.”⁴⁴

⁴³ Marquet Guerrero, Porfirio Ob. cit. Pag 64.

⁴⁴ Carpizo Jorge Ob. Cit pág 299.

Carvajal Moreno la define como una “característica del poder del Estado que radica en mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del mismo y dar a conocer su independencia en el exterior.”⁴⁵

Palabras más palabras menos, la mayoría de los autores coinciden en que la soberanía es una potestad investida de supremacía, es decir un poder cúspide, insometible a cualquier otro. Asimismo es una potestad absoluta y perpetua. Su titular, en una teoría democrática, es el pueblo; el cual es principio y fin de toda estructura política. El es quien crea, destruye, decide y ordena.

Trasladando estas líneas a un plano político, la soberanía es una facultad exclusiva del pueblo de autodeterminarse como Estado, es decir, la capacidad que tiene el pueblo de organizarse como unidad política, de crear su propio orden jurídico, de darse la forma de gobierno que le convenga más, de establecer sus propios fines, de elegir sus propias autoridades, etc. todo esto en el ejercicio de ese poder supremo que posee.

De lo anterior se desprende que la potestad soberana es ejercida dentro de un Estado concreto, es decir, sólo es aplicable a los individuos que se encuentran dentro del marco jurídico político del mismo, ahora bien, los Estados no viven aislados, sino en conjunto con otros, por lo cual la soberanía también tiene una proyección externa, que se traduce en un respeto recíproco entre los Estados; en que cada uno es libre e independiente de los demás. Ningún Estado debe intervenir en la vida jurídico política de otro, ni agredirlo ni imponerle decisiones. La soberanía en el plano internacional posee las mismas pretensiones que en su sentido interior: la igualdad y la libertad.

⁴⁵ Flores Gómez Fernando, Carvajal Moreno, Gustavo. Ob. Cit. Pág. 45.

Casi todas las constituciones modernas contienen la declaración explícita de que la soberanía reside en el pueblo; en el caso de nuestra Constitución vigente, la potestad soberana del pueblo se encuentra consagrada en los artículos 39, 40, y 41.

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

Artículo 40 Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

De la lectura de los artículos arriba citados se concluye que es el pueblo mexicano el único titular de la soberanía. Aquel, en ejercicio de esta, decidió constituirse en una república representativa, democrática, federal; elaborar su propia Constitución Política en la cual precisó como tendría que ser esa república, ese sistema representativo, ese régimen federal, esa democracia; y todo el orden jurídico.

La soberanía es pues, una potestad exclusiva del pueblo, quien la ejerce a través de los poderes constituidos, los cuales deben actuar siempre con la consigna

del interés general. Esto es lo que expone la teoría, porque en la realidad política mexicana, la soberanía reside en los representantes, concretamente en el Poder Ejecutivo, órgano del Estado que concentra el poder supremo de la Federación.

En este sentido la Constitución, expresión de la voluntad popular soberana, como ordenamiento fundamental del Estado, solo podría ser reformada por el titular de la soberanía, o sea el pueblo. Esto en la teoría se cumple con el sistema representativo sin embargo, si se toma en cuenta que los órganos del Estado son creados, ordenados y regulados por la Constitución General; en cierta forma dichos órganos, al reformarla, se extralimitan en sus funciones, pues modifican su fundamento jurídico.

El anterior razonamiento tiene plena validez al tocar el punto de la reforma a los principios políticos fundamentales. Dichos principios, pilares de la estructura constitucional del Estado, son materia del poder constituyente y por tanto, ningún poder constituido puede restringirlos, suprimirlos o derogarlos basándose en lo establecido en el artículo 135 ya que estaría rebasando sus funciones y con ello se convertiría de instrumento ejecutor de la soberanía, en soberano.

En estos casos, la figura del referéndum es primordial, ya que impide transferir la soberanía a órganos constituidos y además permite al pueblo aplicarla en la reformabilidad constitucional, obstaculizando así cualquier intento de modificación unilateral a los principios rectores, materia de poder constituyente.

2. El referéndum

a) *definición*

Según establecimos en líneas anteriores, la única solución para impedir que la Constitución sea susceptible de modificarse al arbitrio de los gobernantes en turno, es incorporar al procedimiento de reformas una institución de democracia directa que sin duda, además de representar un efectivo medio de control popular, ofrece otras ventajas, tanto jurídicas como políticas; dicha institución es el referéndum.

Etimológicamente, referéndum es una palabra de origen latino, neutro de referendo “que debe ser referido”.

¿En qué consiste la figura del referéndum?. A continuación se citan unas definiciones.

Para Bielsa, el referéndum es un acto por el cual los electores, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes legales.

Bidart Campos estima que el referéndum es toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, constitución, reformas, o decisiones políticas de gobierno.

Burgoa Orihuela afirma que el referéndum es un acto jurídico con el que en algunos casos culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan su aquiescencia para que una ley entre en vigor.⁴⁶

⁴⁶ Burgoa Orihuela. Ignacio. Ob. Cit Pág. 574.

Por su parte, el diccionario jurídico define al referéndum, “Como una institución de la forma de gobierno semidirecta en la cual las asambleas elegidas sólo deciden ad referéndum y deben someter sus decisiones a la aprobación expresa del conjunto de los ciudadanos. Así mismo, es toda votación popular sobre una medida legislativa o de otra naturaleza”.

De estas definiciones se puede desprender que el referéndum es un acto jurídico por el cual el pueblo aprueba o rechaza de manera directa, es decir, sin intermediarios, un proyecto de ley presentado por el Congreso o asambleas legislativas. Así el pueblo, mediante el referéndum, se constituye en colegio electoral, encargado de culminar el proceso de formación legislativa.

Con el referéndum, el pueblo tiene una intervención directa en su gobierno, le deja la decisión final en materia legislativa y constituye así una garantía contra los abusos, el excesivo poder y la arbitrariedad de que han hecho gala los gobernantes.

Al respecto dice Hans Kelsen: “el referéndum trata de unir la legislación con el parlamento como una manifestación directa de la voluntad del pueblo; sin embargo, tiene que limitarse a una votación en la que tomen parte todos los ciudadanos. Generalmente, el referéndum no versa sobre leyes ya sancionadas, sino sobre leyes aún no sancionadas, decidiendo así el pueblo si han de convertirse o no en ley.”⁴⁷

Así una medida tomada por los gobernantes no puede tener lugar sino después del voto expreso de los ciudadanos. Esto convierte al referéndum en un auténtico candado que obstaculiza la imposición de iniciativas o proyectos legislativos, producto de la voluntad de grupos reducidos de personas, sobre todo un pueblo.

⁴⁷ Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado.” 2ª Edición. UNAM México 1995. Pág. 451.

Según la doctrina, el referéndum presenta las siguientes modalidades:

- a) Constitucional - que recae sobre toda reforma, adición o derogación de preceptos constitucionales, así como al expedirse una nueva constitución.
- b) Legislativo.- que versa sobre la reforma, adición o derogación de una ley secundaria u ordinaria.
- c) Obligatorio.- que implica para la asamblea o congreso, la obligación constitucional de requerir, antes de una toma de decisión, el consentimiento expreso del pueblo.
- d) Facultativo.- o sea, que la posibilidad de convocar a un referéndum queda a discreción de los gobernantes.
- e) Consultivo.- es decir, que la opinión expresada por el pueblo sólo tiene para la asamblea o congreso el valor de un simple parecer.

Así pues, el referéndum es un acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o la ley debe ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creadora de tal medida, sino llanamente su confirmación o rechazo.

Al referéndum se le considera una institución que media entre la democracia directa y la representativa, por lo que algunos autores la comprenden dentro del sistema semidirecto o semirepresentativo en el que, si bien, se respeta el derecho del pueblo a participar en su gobierno, aquel queda limitado a decidir sobre las cuestiones de suma importancia para la Nación.

La incorporación del referéndum a la reformabilidad constitucional proporciona una solución efectiva a los problemas políticos expuestos a lo largo de esta tesis. Por un lado impide que lleguen al texto constitucional reformas que sólo buscan intereses particulares o el beneficio de sectores reducidos de la sociedad; reformas que incluso podían resultar perjudiciales para el pueblo, por lo cual representa un medio de control popular. Por otra parte, da al pueblo la posibilidad de participar de manera directa en su máxima legislación, de tal suerte que las reformas tendrían un respaldo popular, volviendo más acorde con la teoría el principio de la soberanía del pueblo.

b) reseña histórica.

El antecedente directo del referéndum se halla en la figura del plebiscito. Esta institución, originaria de Roma, era toda resolución adoptada y votada por la plebe, previa proposición que en las asambleas formulaban sus tribunos. Al respecto dice Kunkel: “Aunque las grandes diferencias entre patricios y plebeyos habían quedado superadas la plebe puede reunirse, aparte, en concilia; para probar las resoluciones de su jefe (el tribuno de la plebe) las cuales reciben el nombre de plebiscitos (plebis cita)”.⁴⁸

La plebe era, por así decirlo, la clase baja de la ciudad de Roma, la cual no tenía ninguna participación en el gobierno de los patricios. La concilia era el lugar donde la plebe se reunía para deliberar y votar las propuestas de sus jefes, los cuales recibían el nombre de tribunos.

Hay que recordar que debido a la organización social y política que privaba en Roma, la plebe carecía de posibilidad de intervenir en la toma de decisiones

⁴⁸ Kunkel, Wolfgang. “Derecho Romano”. 9ª Edición Ariel Barcelona 1991. Pág. 22.

públicas, ya que estas estaban monopolizadas por los patricios, o sea la nobleza y los clientes, que eran personas allegadas a las familias patricias, de las cuales dependían. Ante esta desigualdad, los plebiscitos surgieron como medios de protección y mejoramiento de los intereses de los plebeyos ante la clase noble, y no fué sino hasta la aparición de la Lex Hortensia, nacida por cierto de un plebiscito, que dichas resoluciones de la plebe tuvieron que ser obedecidas también por patricios y clientes. A partir de entonces, varias leyes surgieron de los plebiscitos, como la Lex Pubia, que obligó al Senado a sancionar las resoluciones de los comicios tribales. Así, gracias a la Lex Hortensia, los plebiscitos comprendieron con su obligatoriedad, a todos los estratos sociales de Roma.

Como ya quedó establecido, el plebiscito romano es el antecedente del referéndum. Este, como tal, tiene su origen en la Francia revolucionaria, específicamente en 1793, cuando el pueblo, recién liberado del absolutismo monárquico de Luis XV, fue llamado a ratificar su naciente constitución. De Francia, el referéndum paso a Suiza, país que lo acogió como ningún otro, y que hasta la fecha lo utiliza en sus más variadas modalidades.

Desde finales del siglo XVIII el referéndum fue esparciéndose por varios Estados tanto europeos como americanos. En México hubo un intento de plebiscito y su precursor fue Benito Juárez quién, después de luchar en contra de la Intervención Francesa y haber reinstaurado la República, convocó al pueblo a elegir un nuevo congreso y a participar en un plebiscito sobre reformas constitucionales. En este, Juárez proponía, entre otros, la división del Congreso en dos cámaras, la facultad de veto presidencial a las resoluciones de dicho órgano legislativo, que los informes del Presidente sobre la administración pública fueran por escrito y no verbales, y que la Comisión Permanente no pudiera convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Juárez fundó sus propuestas en el artículo 39 de la Constitución de 1857, sobretudo

en el principio de la soberanía popular, e hizo a un lado, el artículo 127 constitucional que establecía el procedimiento de reformas al texto fundamental, basando su acción con el argumento de que el sistema representativo era una ficción y que tratándose de asuntos de suma importancia nacional como los que él proponía, era indispensable acudir directamente al pueblo. A todo lo anterior sólo hay que agregar que este intento de plebiscito fracasó, ya que fue considerado un capricho arbitrario de Juárez, violatorio de la misma Constitución.

3. Las practicas reales del referéndum.

a) constituciones extranjeras que lo contemplan.

La figura del referéndum está presente en las constituciones de varios estados, tanto de los llamados de primer mundo, como de los considerados en vías de desarrollo.

Así por ejemplo, la Constitución Política de España vigente de 1978, consigna al referéndum de la siguiente manera:

Título III de las Cortes Generales

Capítulo Segundo.

de la Elaboración de las Leyes.

- Artículo 92 1.- Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
- 2.- El referéndum será convocado por el rey mediante propuesta del Presidente de Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
- 3.- Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta constitución.

Título X de la Reforma Constitucional.

- Artículo 167 1.- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten,,

dentro de los 15 días siguiente a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.

Artículo 168 1 - Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título I o al título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de los cortes.

2.- Aprobada la reforma de las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Por su parte, la Constitución Política de Italia vigente de 1948, en materia de referéndum, establece

Título VI Garantías Constitucionales.

Capítulo II Revisión de la Constitución.

Artículo 138. La iniciativa de la reforma será sometida a referéndum popular cuando dentro de los 3 meses posteriores a la publicación del proyecto, lo demanda un quinto de miembros de una Cámara o 5 Consejos Regionales o 500 000 electores.

La Constitución Política de Francia, que ella misma señala fué adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958, al respecto contempla:

Título I De la Soberanía.

Artículo 3. La soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum.

Título XIV De la Reforma.

Artículo 89 El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

Dentro del grupo de Estados en vía de desarrollo, que han incorporado a sus respectivas constituciones la figura del referéndum se encuentra la de Colombia de 1991.

Título I. De los Principios Fundamentales.

Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Título IV de la participación democrática y de los partidos políticos.

Capítulo I. De las Formas de Participación Democrática.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta

popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. La ley los reglamentará.

Título XIII. De la Reforma de la Constitución.

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 con el Capítulo I del título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso.

Artículo 378. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes.

Otra constitución política de Estado subdesarrollado que contempla el referéndum es la de Brasil de 1988.

Artículo 14 La soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, y con valor igual para todos y, en los términos de la ley mediante:

I. Plebiscito, II. Referéndum; III. Iniciativa popular.

Además de los ejemplos arriba citados, el referéndum también está consagrado en las Constituciones Políticas de Ecuador, Perú, Uruguay, Canadá y Alemania, entre otros. Como ejemplos recientes de Estados que sometieron a referéndum proyectos de reformas constitucionales se pueden mencionar a Ecuador y Uruguay en 1994, Perú en 1995 y Canadá y Argelia en 1996.

De todo lo anterior se puede concluir que el referéndum es una institución que no sólo es privativa de Estados avanzados, que no sólo es funcional en pueblos con gran adelanto cívico y cultural, sino también en naciones poco desarrolladas económicamente y con grandes carencias como Brasil y Argelia. Por consiguiente, si países de este tipo reconocen legalmente, y han llevado a la práctica el referéndum constitucional, con buenos resultados, México con todo y sus problemas, también puede emplear tal figura democrática.

b) Las consultas populares en México.

Dentro del marco jurídico nacional no existen mayores antecedentes respecto a la figura del referéndum, ya que estos se remontan a 1977 cuando por iniciativa del Presidente en turno, se modificó el inciso 2 de la fracción VI del artículo 73 constitucional que señalaba el Congreso de la Unión sus facultades legislativas respecto al Distrito Federal. Dicha base establecía; “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale ”

La ambigüedad e imprecisión de la citada base hacía necesaria su regulación mediante una ley reglamentaria. A este respecto, la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, en su capítulo sexto denominado “de la

participación política de los ciudadanos”, artículos 52 al 58, establecía las bases del referéndum e iniciativa popular. Entre los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, el artículo 52 fracción II, indicaba: “Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos a referéndum en los términos de esta ley”. Seguidamente los artículos restantes establecían un intento de procedimiento: La iniciación corresponde al Presidente de la República o las Cámaras Legislativas de la Unión si se trata de ordenamientos legislativos y solamente al Presidente en el caso de reglamentos. Una ley regulará los procesos de la iniciativa y el referéndum, el cual puede ser obligatorio o facultativo.

La supuesta regulación del referéndum a través de la Ley Orgánica era insuficiente y al igual que su fundamento constitucional, vago e impreciso. Los requisitos para que se procediera el referéndum lo hacían casi ilusorio, ya que debían iniciarlo el Presidente de la República o el Congreso de la Unión. Esta ley sólo hablaba de los derechos de los ciudadanos, de que debía entenderse por referéndum e iniciativa popular, del procedimiento de iniciación de ambos, de los ordenamientos legales de los cuales se Substanciara una vez aprobada la ley, de sus objetivos, de si es obligatorio o facultativo, pero no establecía una verdadera especificación para llevarlos a cabo.

La presencia del referéndum en el sistema político capitalino fué prácticamente ignorada debido, por una parte, al desconocimiento que de ella tenían los ciudadanos, pero sobretudo, al desprecio de las autoridades que no soportarían que la ciudadanía se entrometiera en sus asuntos. Esto ha sido confirmado por el hecho de que durante la vigencia de tal disposición, sólo hubo un modesto plebiscito el 21 de marzo de 1993, el cual fue convocado por nueve asambleístas y auspiciado por organizaciones no gubernamentales. Dichó plebiscito buscaba conocer la opinión pública sobre la estructura política del Distrito Federal, y en él se

preguntaron si el regente debía ser elegido por la ciudadanía, si el Distrito Federal debía convertirse en el Estado número 32, y si aquel debía contar con un Congreso propio. Aunque los recursos y la organización del evento eran modestos, la participación popular alcanzó un nivel aceptable, y se marcó un precedente respecto a las consultas populares.

El 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas al artículo 73 fracción VI de la Constitución General, quedando como sigue: Artículo 73. “El Congreso tiene facultad:...VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a las Asamblea de Representantes”.

Eliminada la figura del referéndum del texto constitucional, desapareció también el fundamento Jurídico de las disposiciones relativas a el establecidas en la Ley Orgánica del Departamento Central. De todas formas, esta ley también estaba destinada a la derogación. El 26 de junio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto por el cual el Congreso de la Unión expedía el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que vendría a sustituir a la mencionada legislación.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de México vigente, en su artículo 14, establece la posibilidad de utilizar el referéndum. Dicho precepto señala: “El gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas o adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o físcal. Los ciudadanos podrán solicitar al gobernador que sean sometidos a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20% de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los treinta días naturales siguientes a su

publicación en el Diario Oficial del Estado. La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimientos a que se sujetarán el referéndum constitucional y legislativo.”

Al respecto, el artículo 12 transitorio de la Constitución del Estado de México señala:” El ejecutivo del Estado, dentro de los noventa días a la fecha en que entre en vigor este decreto, enviará a la legislatura la iniciativa a la que se refiere el artículo 14.” Hasta el momento la supuesta ley reglamentaria del referéndum brilla por su ausencia.

4. El referéndum incorporado a la Constitución.

a) Como ejercicio soberano popular (artículo 41)

Como quedó apuntado, la soberanía es un potestad exclusiva del pueblo, el cual la ejerce a través de sus representantes. Este principio es acorde con la teoría clásica de la representación pura, sin embargo, es un ejercicio limitado e incompleto, ya que sólo es posible a través de intermediarios. De tal suerte, ese manejo indirecto de la soberanía resulta a veces una ficción, pues la voluntad del pueblo cede su lugar a la voluntad del representante, con todas las desviaciones y corruptelas que ello conlleva. Hay que recordar que los representantes en la práctica sólo obedecen a sus jerarcas, a sus partidos políticos, o a sus intereses personales.

Precisamente por la imperfección e infalibilidad del sistema representativo es que varios gobiernos han implantado medios por los cuales el pueblo participa directamente en las funciones públicas, manifestando sin intermediarios su voluntad. Uno de esos medios es el referéndum, el cual resulta la expresión más alta de la soberanía y por tanto, el mejor voto de confianza que puede esperar un gobierno de su electorado

Como ya se había mencionado, la soberanía es la base de todas las instituciones jurídico-políticas, la cual, en un Estado democrático, sólo puede radicar en el pueblo. En México, esta potestad soberana está consagrada en el artículo 41 constitucional. Ahora bien, dicho precepto, aunque consagra la soberanía, lo hace de una manera parcial, ya que limita su ejercicio a la representación, es decir, sólo permite al pueblo manifestarla a través de sus representantes. De tal forma, la citada disposición únicamente precisa como debe ser la soberanía y de que manera se ejerce dentro de determinados regímenes. La consagra, si, pero también la limita a un sólo canal de expresión.

Con todo lo que ya se ha establecido del referéndum, se puede afirmar que éste permite al pueblo ejercitar la soberanía de manera total y contundente. Por un lado elige a sus representantes y por otro, funge como colegio electoral, al aprobar o rechazar proyectos gubernamentales.

Para incorporar el referéndum al procedimiento de reformas a la Constitución es necesario modificar dos de sus artículos. Si la finalidad del referéndum consiste en permitir al pueblo un ejercicio total de la soberanía, la primera reforma debe recaer sobre aquel precepto que precisamente contempla el principio de la soberanía. Tal artículo es el 41, que en su primera línea señala “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...”. La reforma consiste en adicionar al anterior enunciado la frase “de manera directa vía referéndum” para que la redacción final del artículo sea: “El pueblo ejerce su soberanía de manera directa vía referéndum y por medio de los Poderes de la Unión...”.

De esta forma el principio de la soberanía quedaría completo, ya que el pueblo podría ejercitarla de las dos maneras posibles: por vía directa y por vía representativa; además, resulta también el fundamento jurídico de la reforma correspondiente al artículo 135, la cual especificaremos a continuación.

b) Como elemento del procedimiento reformador (artículo 135)

Una vez consignado en el artículo 41, el referéndum debe incorporarse al procedimiento reformador establecido en el precepto 135. Su redacción actual a la letra dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de

la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, en su caso, harán el computo de los votos y la declaración de haber sido aprobadas la adiciones o reformas.

La reforma que se propone consiste en agregar a este artículo otro párrafo que establecería lo siguiente

Cualquier reforma que substituya, restrinja o suprima principios políticos fundamentales como la soberanía popular, la democracia como forma de gobierno, los derechos humanos, las garantías sociales en materia obrera y agraria, la no reelección presidencial, el municipio libre, la división de poderes y la propiedad originaria del Estado sobre los recursos naturales, tendrá que ser ratificada mediante referéndum popular obligatorio en los términos que establezca la ley reglamentaria.

De esta manera quedarían especificados los límites de procedimiento. Así, las decisiones políticas fundamentales resultarían protegidas de cualquier intento de reforma unilateral y se mantendrían en control del pueblo, obligando al gobierno por un lado, a someter a la consideración de aquel, los proyectos que buscaron modificarlas; y por otro a obedecer la decisión que resulte, lográndose con ello un ejercicio de la soberanía completa y real.

5. Consideraciones fundamentales sobre el referéndum.

Un auténtico Estado democrático se distingue por ser un régimen cuya legitimidad emana de la voluntad del pueblo, donde el poder público no está al arbitrio de una o unas cuantas personas o grupos, donde hay alternancia en los cargos públicos, donde hay libertad, pluralidad y diversidad de ideologías o corrientes de opinión, donde hay una sensible separación de poderes y además, donde hay una verdadera y real participación ciudadana en las funciones públicas.

Es cierto que una de las características del poder del Estado es su heteronomía, que significa, entre otras cosas, que el orden jurídico es creado por sujetos distintos a los que va dirigido; y que el propio Estado dispone de la facultad para imponer esa normatividad por la fuerza. Sin embargo, una cosa es la heteronomía y coercitividad y otra la autarquía, o sea el gobierno que gobierna sin tomar en cuenta al pueblo, sin consultarlo o para decirlo de otra forma, el gobierno que le interesa todo menos el parecer de la ciudadanía.

El gobierno debe permitir la intervención directa del pueblo en las funciones públicas para que así las decisiones gubernamentales reflejen una verdadera expresión de la voluntad general y no, la voluntad de un grupo de personas. Hay que tener presente que el poder público es eso, un poder del pueblo creado por la sociedad para su beneficio, y no un poder creado para convertir a algunos en soberanos.

Así pues, ningún gobierno tiene legitimidad si no se sustenta en el consentimiento del pueblo. Este tiene el derecho de que sus instituciones sean respetadas, de que sus gobiernos sean honestos, que la toma de decisiones sea siempre buscando el interés colectivo. Un gobierno que solo actúa para él, que sólo

se representa así mismo, que además de ejercer la soberanía la hace suya, no puede ser un gobierno democrático.

En esta tesitura, el pueblo tiene el derecho de exigir que su Constitución Política sea respetada y obedecida por los gobernantes. No debe permitir que continúe el manoseo y la mancillación de que ha sido víctima durante tantos años. Es la ley suprema y por ende cualquier reforma que sufra origina toda una reacción en el sistema jurídico político. Dentro de sus 136 artículos se encuentra la síntesis de la teleología histórica de México, y no es justo no democrático ni honesto que un grupo de personas despedacen a su arbitrio disposiciones que costaron mucha inteligencia, mucho trabajo y porque no, mucha sangre.

Es por eso que hoy mas que nunca, la figura del referéndum resulta indispensable en nuestra Constitución, tanto como elemento clave para un completo ejercicio de la soberanía, así como medio de control popular sobre la actuación de sus gobernantes.

Es verdad, existen argumentos en contra del referéndum, como por ejemplo que representa lentitud y por ende, entorpecimiento del proceso legislativo; que para resultar efectivo se requiere primero un pueblo bien instruido; que es una figura innecesaria ya que para eso están los representantes populares, etc. Ante estas ideas se puede deducir que quienes las formulan, o desconocen el principio de la soberanía, o son enemigos de la democracia, o simplemente siguen en la idea de que el pueblo mexicano es un niño en cuestiones cívicas.

En contrapartida se puede afirmar que el referéndum evita el ejercicio arbitrario del poder en torno a la reformabilidad constitucional; que obliga a los gobernantes a acatar la voluntad general, que otorga a los proyectos legislativos

aprobados legitimidad. que mantiene los principios rectores del Estado en control, del pueblo. El referéndum no es una figura adversaria del sistema representativo; al contrario, es una institución complementaria de el, que lo fortalece.

Como otras ventajas del referéndum está el ser una institución fomentadora de la cultura cívica. Ante el argumento de que el pueblo es atrasado e inepto para tomar decisiones de manera directa, sólo cabe decir que la madurez cívica se adquirirá mediante la participación activa y constante en los asuntos públicos.

Así pues, el referéndum debe incorporarse a la Constitución, específicamente en sus artículo 41 y 135, en el primero como fundamento jurídico; en el segundo, como elemento de la reformabilidad constitucional, cuando se trate de modificar decisiones políticas fundamentales. En estos casos deberá ser siempre obligatorio. Por otra parte es conveniente que también haya la posibilidad del referéndum facultativo para que aquellas reformas o adiciones a disposiciones constitucionales que no fueran las ya citadas. Esta modalidad del referéndum tendría que ser solicitado por una mayoría de alguna de las Cámaras del Congreso, o por un determinado número de ciudadanos. Obviamente es necesaria una ley reglamentaria que regule al referéndum tanto obligatorio como facultativo. Se puede adelantar que ambos deberán efectuarse mediante un progreso electoral, cuya organización estará a cargo del Instituto Federal Electoral, En el caso de referéndum obligatorio, una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, estos órganos a través del diario Oficial de la Federación, las gacetas estatales y los distintos medios de comunicación, emitirán el aviso de convocatoria a un referéndum popular, el cual deberá realizarse en un lapso no menor a cuatro meses, tiempo suficiente para que opere una campaña de información y orientación a la ciudadanía, en al que participaran tanto el sector gubernamental, como los partidos políticos y las asociaciones civiles. Una vez practicado el

referéndum, su resultado será válido solo si ha votado por lo menos el 50% del número total de electores a un nivel federal, si esto no ocurre, se pospondrá la decisión final a un posterior referéndum, el cual tendrá que realizarse en un lapso no mayor a tres meses y en el que no se requerirá un mínimo de votantes.

Quiero terminar esta tesis con unas palabras tomadas del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, que en cierta forma expresa el parecer del que esto escribe:

“Hubiera querido nacer en un país en el cual el soberano y el pueblo no tuviesen mas que uno sólo y único interés, a fin de que los movimientos de la máquina se encaminarán siempre al bien común, y como esto no podría suceder sino en el caso de que el pueblo y el soberano fuesen una misma persona, dedúcese que habría querido nacer bajo un gobierno democrático”.

Conclusiones

- Primera** El Estado es una entidad real abstracta, compuesta por una sociedad humana establecida sobre un territorio específico, estructura y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder público supremo, para obtener el bien común de aquella, formando una institución con personalidad moral y jurídica propia.
- Segunda** El poder público es una creación de la sociedad instaurado para beneficio de esta. Tiene como misión ordenar, dirigir, organizar y encauzar a la colectividad. Para ello distribuye su actividad en tres funciones básicas que son la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Estas funciones las realiza por medio de instituciones creadas por el mismo, las cuales reciben el nombre de órganos.
- Tercera** Las normas jurídicas son creadas por el poder público. Tienen como objeto de regulación la conducta humana en su aspecto social y como finalidad la subsistencia de la comunidad y el bien común. Para tal propósito son esencialmente bilaterales, externas, coercitivas y heterónomas. Por otra parte, las normas jurídicas se hayan agrupadas en torno a una o varias materias; a su vez estos grupos de normas están asociados entre si de manera ordenada y coherente, formando así un sistema jurídico.

Cuarta

Dentro de un sistema jurídico las normas mantienen entre grados diversos, es decir, guardan entre ellas una jerarquía. Así, el orden jurídico, es una larga sucesión de niveles, la cual no es infinita sino que tiene límites, tanto inferiores como superiores siendo la Constitución el grado máximo del escalafón jurídico.

Quinta

La Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado. tiene a su cargo la creación y organización de los órganos supremos del Estado, la determinación de sus respectivas funciones y competencias, la dirección de las relaciones entre los distintos poderes y la consagración de las decisiones políticas fundamentales. Además, regula las relaciones entre los particulares y los órganos del Estado, consagra los derechos humanos y establece un sistema de protección a esos derechos.

Sexta

La Constitución no es sólo un ordenamiento que crea, organiza y dirige al Estado, sino también un documento que resguarda una serie de principios rectores, producto del devenir histórico del pueblo. Dichos principios son los cimientos del Estado. Desde una perspectiva personal, las decisiones políticas fundamentales mexicanas son: la soberanía popular, la democracia como forma de gobierno, los derechos humanos, las garantías sociales en materia obrera y agraria, la no reelección presidencial, la división de poderes, el municipio libre y propiedad originaria del Estado sobre los recursos naturales.

Séptima

La sociedad humana es dinámica; por ende si ella se transforma sus creaciones también. En este sentido la Constitución debe cambiar de acuerdo con las transformaciones del pueblo que es razón de su existencia, so pena de volverse obsoleta e ineficaz. La reformabilidad de una Constitución depende de si es rígida o flexible. Las constituciones rígidas requieren para sus modificaciones de un procedimiento especial. En el caso de la Constitución Mexicana su rigidez consiste en que las reformas sean aprobadas por una mayoría especial del Congreso de la Unión así como por la mayoría de las legislaturas estatales. Tal procedimiento parece complicado, sin embargo los factores políticos lo han convertido en un mero trámite.

Octava

La democracia es un sistema de gobierno en el cual todo el pueblo participa de manera efectiva en las funciones públicas del Estado. en otras palabras es la potestad institucionalizada que posee un pueblo para ser parte activa en la creación, organización y ejercicio del poder público. Tal principio político puede aplicarse de tres maneras: una directa en la cual el pueblo interviene sin intermediarios en las funciones cívicas, y otra representativa, que ocurre cuando el pueblo gobierna a través de representantes elegidos por el mismo. Existe otra expresión a la cual se le ha designado semirepresentativa, y que no es más que una solución intermedia de los dos tipos anteriores.

Novena Aunque la Constitución consagra la democracia como régimen imperante en México, la realidad es que su presencia en el sistema político es casi un mito, debido a diversos factores como el presidencialismo exacerbado y la larga hegemonía de un partido político gubernamental, entre otros. De esto se puede deducir que si los medios no son democráticos, el resultado de la actividad de dichos medios no puede ser democrático.

Décima Ante la necesidad práctica de que el pueblo lleve a cabo la democracia de manera directa, se ha establecido el sistema representativo. En México, tal sistema ha carecido de una verdadera convicción de servicio social. Son representantes del Presidente, de las cúpulas gobernantes, de sus partidos, pero no del pueblo. Ellos no representan la voluntad popular soberana ni son medios a través de los cuales el pueblo gobierna.

Décimo primera Para responder al hecho de que es necesario ajustar la Constitución a los cambios que registra la sociedad y ante la imposibilidad de que el pueblo convoque continuamente a un congreso constituyente para tal efecto, es que la propia Constitución General vigente estableció un procedimiento especial para su modificación, el cual se encuentra consignado en el artículo 135.

Décimo segunda El texto del artículo 135 es ambiguo en cuanto a que no especifica cuáles son los límites del poder revisor, ni tampoco aclara si dicho poder es ilimitado. Sin embargo, a pesar de su vaguedad, hay ciertos principios que no pueden reformarse a

través del procedimiento descrito en él. Estos son las decisiones políticas fundamentales. Tales principios, cimientos del Estado mexicano, sólo pueden ser reformados por el titular del poder constituyente, o sea el pueblo.

Décimo tercera Los factores políticos han suscitado que el procedimiento reformador sea un mero formulismo. Prueba de ello es el caudal de reformas de que ha sido objeto a través de los sexenios. Varias de esas reformas han sido necesarias; sin embargo, un buen porcentaje ha obedecido más a intereses particulares de las cúpulas gobernantes en turno.

Décimo cuarta El poder revisor no tiene límites en cuanto a su actividad. La historia demuestra que cuando ha deseado reformar alguna disposición constitucional trascendente lo ha hecho, sin tomar en cuenta al pueblo, de manera directa en un ejemplo de desvinculación entre gobierno y ciudadanía.

Décimo quinta Ante la circunstancia real de la desvirtuación del cargo y el ejercicio arbitrario del poder por parte de los gobernantes, es necesario establecer medios de control que vigilen y limiten la actuación de quienes se encargan de las funciones públicas. Sin dichos controles la democracia es una simple farsa. En nuestro orden jurídico existen diversos mecanismos de control popular, sin embargo, en lo que respecta a la reformabilidad constitucional, el pueblo carece de cualquier medida eficaz de control sobre quienes ejercitan el poder revisor.

Décimo sexta Ante la necesidad de reducir el radio de acción del poder revisor para evitar que modifique decisiones políticas fundamentales sin el consentimiento expreso del pueblo, hay que incorporar al procedimiento reformador la figura del referéndum.

Décimo séptima El referéndum es un acto jurídico por medio del cual el pueblo aprueba o desaprueba, de manera directa, un proyecto de ley presentado por el congreso o asambleas legislativas. Así el pueblo, mediante el referéndum se constituye en colegio electoral, encargado de culminar el proceso legislativo. Su antecedente directo es el plebiscito romano, y como tal tiene su origen en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII.

Décimo octava El referéndum debe incorporarse a lo artículos 41 y 135 constitucionales. En el primero, como ejercicio de la soberanía popular y en el segundo, como elemento del procedimiento reformador, cuando se trate de modificar decisiones políticas fundamentales.

Bibliografía

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX." Editorial Porrúa México 1993. 626 pp.
- 2 - Aristóteles "La Política" Editorial Porrúa. México 1990. 319 pp.
- 3 - Bidart Campos. Germán D. "El Poder". EDIAR. Buenos Aires 1990. 508 pp.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." 10ª Edición. Editorial Porrúa México 1996. 1084 pp.
- 5.- Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales." 3ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996 607 pp.
- 6 - De la Cueva, Mario "La Idea del Estado." 5ª Edición F.C.E. México 1996. 414 pp.
- 7 - Duverger. Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional." 6ª Edición Ariel. Barcelona 1970 638 pp.
- 8 - Echeverri U, Alvaro. "Teoría constitucional y Ciencia Política." 4ª Edición. Editorial Temis. Bogotá 1990. 362 pp.
- 9 - Flores Gómez. Fernando; Carvajal Moreno, Gustavo. "Manual de Derecho Constitucional" 2ª Edición Editorial Porrúa. México 1990. 1993 pp.

- 10.- García Maynes, Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho". 48ª Edición. Editorial Porrúa México 1996. 444 pp.
- 11.- González Uribe, Hector. "Teoría Política" 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996 696 pp.
- 12.- Kelsen, Hans "Teoría General del Derecho y del Estado." 2ª Edición. UNAM México 1995 477 pp.
- 13.- Kunkel, Wolfgang "Derecho Romano". 9ª Edición. Ariel. Barcelona 1991. 248 pp.
- 14.- Loewestein, Karl "Teoría de la Constitución." 2ª Edición. Ariel. Barcelona 1982. 621 pp
- 15.- Marquet Guerrero, Porfirio. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". UNAM. México 1975. 433 pp.
- 16.- Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". 12ª Edición. Editorial Porrúa. México 1993, 590 pp.
- 17.- Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Editorial Altaya. Barcelona 1993 140 pp.
- 18.- Ruiz, Eduardo. "Derecho Constitucional." 2ª Edición UNAM. México 1978. 410 pp.

- 19.- Sayeg, Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1990. 375 pp.
- 20.- Schmitt, Carl "Teoría de la Constitución." Alianza Editorial. Madrid 1982. 382 pp.
- 21.- Serra Rojas, Andrés. "Ciencia Política". 8ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. 798 pp
- 22.- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 31ª Edición. Editorial Porrúa. México 1997. 653 pp.

Legislación

- 1 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2 - Constitución Política de España.
- 3 - Constitución Política de Italia.
- 4 - Constitución Política de Francia.
- 5 - Constitución Política de Colombia.
- 6 - Constitución Política de Brasil.
- 7 - Constitución Política del Estado de México.
- 8 - Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. de 1978.