



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**



**CRITICA A LA FIGURA DE LA REPRESENTACION POPULAR
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO Y LA
NECESIDAD DE PROPONER NUEVOS MECANISMOS QUE
LA FORTALEZCAN**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
A D O L F O L O P E Z G A S P A R**

ASESOR: LIC. LUIS GUSTAVO VELA SANCHEZ

OCTUBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

En memoria de mi Madre:

Dionisia Gaspar López; por todo el amor que me brindara, los consejos aportados y su apoyo incondicional otorgado durante toda su vida, y por inculcar en mi valores que toda mi vida llevare arraigados en mi corazón, gracias a todo eso, he llegado a realizar la mas grande de mis metas, su fortaleza es mi mejor ejemplo, con Amor Admiración y Respeto este triunfo es tuyo.

A mi Padre:

Vicente López Gaspar, por su cariño, comprensión, apoyo y consejos sin condiciones ni medida, por ayudarme a continuar por el camino de la profesión del derecho.

A mis Hermanos:

Martha, Eva, Ramón, Vicente y Araceli; nuestras innumerables discusiones sobre todos los temas inimaginables, me hicieron tomar conciencia de lo importante que es exponer concisa y claramente las ideas. Gracias por todo el apoyo recibido, por el amor brindado y por los consejos otorgados a lo largo de toda mi vida, este es un triunfo que comparto con ustedes porque en gran medida sin ustedes no hubiera sido posible.

A mi Familia:

Jaime, Javier, Armando, Luisa y Lina, por el apoyo moral brindado en los momentos más difíciles de mi vida y los consejos otorgados que de mucho me sirven. Para **Alberto, Paco, Adrián, Daniel y Diego,** por los momentos de diversión y por ser la motivación que sin saberlo han venido a ser en mi vida, para seguir adelante.

Especialmente:

A Vero, que durante mucho tiempo ha tenido la paciencia suficiente para apoyarme profundamente, para darme su comprensión, su cariño y amor, por hacer de esos momentos un verdadero vivir, gracias por ser parte de mi vida; eres lo mejor que me ha pasado en la vida.

A la UNAM:

La máxima casa de estudios, a la que debo mi carrera profesional y que me dio todo lo necesario para poder ser lo que hoy soy, gracias por brindarme la oportunidad de servir como un profesionista a México.

A la FES ACATLAN:

Porque en sus aulas aprendí los valores de la amistad, la lealtad y la justicia y a sus profesores que participaron en mi desarrollo profesional durante mi carrera, sin su ayuda y conocimientos no estaría en donde me encuentro ahora.

A mis Amigos:

Julio, Arturo, Armando, Javier, Humberto, Gabriela, Brenda, Mónica, Ericka, Fabiola, Miriam y Blanca, por apoyarme, compartir momentos tan especiales en mi vida, y porque siempre me dieron su grandiosa y verdadera amistad.

A mi Asesor:

Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez; por compartir conmigo sus conocimientos, sus consejos y paciencia, sus opiniones sirvieron para que me sienta satisfecho en la conclusión de este trabajo que sin su apoyo no hubiera sido posible.

Introducción	I
-------------------------------	---

Capítulo 1. Conceptos Generales

1.1. Marco Doctrinal de la Soberanía.	1
1.1.1. Concepto de Soberanía.	3
1.1.2. Naturaleza Jurídica de Soberanía.	5
1.1.3. Características de Soberanía.	8
1.1.4. Juan Bodino y la Idea de Soberanía.	10
1.1.5. Juan Jacobo Rousseau y el Contrato Social.	12
1.2. Marco Doctrinal de la Democracia.	13
1.2.1. La Democracia en la Antigua Grecia.	14
1.2.2. La Democracia en Roma.	17
1.2.3. Concepto de Democracia.	19
1.2.4. Democracia Directa.	19
1.2.5. Democracia Representativa.	21
1.2.6. Formas de Ejercicio de la Democracia.	22
1.3. La Figura de la Representación.	24
1.3.1 Concepto Jurídico de la Representación.	26
1.3.2 La Representación Política.	27
1.3.3 La Representación como Función Constitucional.	28
1.3.4 Formas de Participación ciudadana.	31
1.3.4.1 El Sufragio.	33
1.3.4.2 Los Grupos de Presión.	36
1.4. Origen de los Partidos Políticos.	38
1.4.1. Concepto de Partido Político.	39
1.4.2. Funciones de los Partidos Políticos.	40
1.4.3. La Partidocracia.	43

Capítulo 2. Evolución Constitucional de la Figura de la Representación

2.1 Constitución de Cádiz de 1812.	45
2.1.1 El Contexto y los Actores Políticos de la Época.	46
2.1.2 Proceso de Formación.	49
2.1.3 Figuras Relativas a la Representación.	50
2.2 Constitución de Apatzingán.	52
2.2.1 El Contexto y los Actores Políticos de la Época.	53
2.2.2 Proceso de Formación.	55

2.2.3	Figuras Relativas a la Representación.	57
2.3	Constitución de 1824.	59
2.3.1	El Contexto y los Actores Políticos de la Época.	60
2.3.2	Proceso de Formación.	62
2.3.3	Figuras Relativas a la Representación.	64
2.4	Las Leyes Constitucionales de 1835-1836.	65
2.4.1	El Contexto y los Actores Políticos de la Época.	67
2.4.2	Proceso de Formación.	68
2.4.3	Figuras Relativas a la Representación.	69
2.5	Constitución de 1857.	70
2.5.1	El Contexto y los Actores Políticos de la Época.	71
2.5.2	Proceso de Formación.	73
2.5.3	Figuras Relativas a la Representación.	74
2.6	Constitución de 1917.	75
2.6.1	El Contexto y los Actores Políticos de la Época.	76
2.6.2	Proceso de Formación.	78
2.6.3	Figuras Relativas a la Representación.	79

Capítulo 3. Marco Jurídico Positivo en México de la Figura de la Representación y la Problemática Concreta en el País.

3.1	Fundamentos Constitucionales.	81
3.1.1	Art. 35 Constitucional.	82
3.1.2	Prerrogativas del Ciudadano.	83
3.1.3	Participación en los Asuntos Políticos.	84
3.1.4	El Ejercicio de la Soberanía.	86
3.1.5	Art. 39 Constitucional.	89
3.1.6	El Pueblo, Detentor de la Soberanía.	90
3.1.7	El Poder Público.	92
3.1.8	El Derecho de Alterar o Modificar la Forma de Gobierno.	93
3.1.9	Art. 40 Constitucional.	95
3.1.10	La República Representativa, Democrática y Federal.	96
3.1.11	Art. 41 Constitucional.	98
3.1.12	Medios de exteriorizar la voluntad del pueblo.	100
3.1.13	Relación entre Soberanía y los Poderes de la Unión.	102
3.1.14	Denominación Constitucional de los Partidos Políticos.	104
3.1.15	Participación Ciudadana en los Partidos Políticos.	105

3.1.16	Actividades de los Partidos Políticos.	107
3.1.17	La Partidocracia en México.	108
3.1.18	La Influencia Ejercida por Agentes Externos a los Partidos Políticos. . .	111
3.2	La Problemática en México en relación con la Figura de la Representación.	112
3.2.1	Inexistencia de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones de la Vida Pública en México.	114
3.2.2	Mecanismos para la Realización de las Reformas Constitucionales..	116
3.2.3	Existencia de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Ámbito Local.	116
3.2.4	Iniciativas de Ley Presentadas al Congreso sobre la Representación. . .	118

Capítulo 4. Propuestas para Fortalecer la Figura de la Representación en México

4.1	La Necesidad de Establecer Mecanismos Constitucionales para Fortalecer la Representación y la Democracia en México.	120
4.2	El Referéndum en el Sistema Representativo.	122
4.2.1	Clasificación del Referéndum	124
4.2.2	El Referéndum a nivel local	127
4.2.3	La Materia del Referéndum Constitucional	128
4.3	Empleo de las Formas de Participación Ciudadana en los Art. 35 y 36 Constitucionales.	130
4.4	El Plebiscito como Control de Actos Políticos y Medidas de Gobierno. . .	132
4.5	La Rendición de Cuentas y el Fincamiento de Responsabilidad a los Servidores Públicos.	132
4.5.1	Herramientas para fortalecer la Representación Política	133
4.6	La Iniciativa Popular como Instrumento Democrático.	136
4.7	Revocación de Mandato, Medida de Protección a los Intereses del Pueblo.	137
4.7.1	Problemática de la Revocación del Mandato	138

4.8	Incursión de las Candidaturas Independientes sin Aval de los Partidos Políticos.	140
4.9	La Reducción del Numero de Diputados en el Congreso.	141
4.9.1	Diputados de Mayoría Relativa	142
4.9.2	Diputados por representación proporcional	143
4.9.3	Bases y Reglas para su asignación	143
4.9.4	Cámara de Senadores	145
	Propuestas de Reforma a los Artículos Constitucionales.	145
	Conclusiones	150
	Bibliografía.	152

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende, analizar la figura de la representación en el sistema constitucional mexicano, a efecto de demostrar que existe una crisis de dicha figura derivada del monopolio en la toma de decisiones de la vida pública por parte de los partidos políticos (partidocracia). Consecuentemente se propone la inclusión de una serie de mecanismos tendientes a fortalecer la participación de los ciudadanos y la sociedad civil en la decisiones de la vida nacional.

Tras las encuestas realizadas a la ciudadanía, publicadas por periódicos de circulación nacional se destaca "el grave problema de representatividad", pues los ciudadanos no se sienten representados por partidos, diputados o gobernantes. Sienten que sus representantes formales están encerrados en su propio mundo, que no los escuchan. La gran mayoría de la gente piensa que su actividad política, sean marchas, opiniones o el voto, no tiene un efecto ni incide en la toma de decisiones. Los partidos son los que están tomando decisiones y los que se benefician de las nuevas reglas, pero alejados del resto de los ciudadanos".

Las actuales circunstancias políticas no solo propician, sino que imponen la necesidad de conciliar diferentes perspectivas y posturas políticas en favor de la sociedad. Los tiempos que vivimos nos brindan la oportunidad histórica de establecer reglas que sirvan para consolidar nuestra democracia representativa, en la que la participación ciudadana, además de decisiva en la conformación del gobierno, permita la participación ciudadana en áreas de interés nacional.

Para ello es necesario determinar cuales son las deficiencias por las cuales atraviesa el régimen constitucional mexicano con relación a la representación política, todo ello derivado de un monopolio por parte de los partidos políticos en la toma de decisiones de la vida pública; el llamado "Gobierno de Partidos"

La consolidación de un régimen democrático en México, no es producto de un solo hombre o partido político, el mérito es de todo el pueblo, es él quien demanda acuerdos y es él quien ejerce el poder público, es él quien demanda mayor participación, que se escuche la voz del pueblo, que quiere un gobierno legal, legítimo y transparente en lo Ejecutivo y de un órgano Judicial fuerte, capaz y autónomo. Para ello en el presente trabajo se realiza un estudio histórico de la figura de la representación, se identificaran los aspectos mas importantes de dicha figura, tales como, su funcionamiento, periodo y el desgaste que ha sufrido dicha figura, se establece un análisis al marco jurídico positivo en México y como es que la participación ciudadana es indispensable en la democracia en México.

En un marco de consensos para la gobernabilidad democrática, el planteamiento de una reforma del Estado debe contener elementos jurídicos lo suficientemente modernos para adecuar el marco normativo a la realidad de nuestro tiempo, así como para establecer nuevas reglas en las relaciones entre la sociedad y el gobierno, pero también debe ser lo suficientemente prudente y madura para garantizar la herencia y conciencia política e histórica. Estos son elementos que se deben tomar en cuenta para la participación ciudadana

en México pues es cierto que la democracia en México se ha desarrollado mas rápido que en otras épocas, pero el crecimiento debe ser prudente para lograr avanzar con pasos firmes.

Los trabajos de participación ciudadana, deben darse en un marco de respeto para las posturas e ideas encontradas y de altura en las discusiones que responda a las características de una sociedad plural que demanda el establecimiento de reglas para la participación en las decisiones de gobierno.

La tarea que se proyecta implica un ejercicio de análisis y reflexión en el cual tanto los representantes populares como los demás participantes, deben ser lo suficientemente capaces para encontrar mecanismos de trabajo que ayuden a alcanzar el bien común. No se trata, ni debe pensarse en regatear coincidencias. Esfuerzo, talento, generosidad e inteligencia, son los atributos que en las discusiones, deben aflorar para encontrar los puntos de convergencia, pero sobre todo para buscar entre las coincidencias los mecanismos de entendimiento que nos permitan construir un acuerdo político nacional, dejando de lado las diferencias para dirimir las en las urnas.

Hay que entender que el impulso a la transición política y las reformas invocadas no es tarea exclusiva del Congreso, sino que exige la participación de todos los actores de la sociedad, quienes deben asumir la responsabilidad en la cultura de la solidaridad y el respeto, esto es, ayudar en el fortalecimiento del Estado para que se garantice la democracia, la justicia y la libertad.

En el presente trabajo nos ocupamos de los aspectos mas importantes y sobresalientes de la figura de la representación. En el Capitulo primero abordamos un marco de conceptos generales, que es indispensable para conocer el contenido de cualquier trabajo de investigación, abordamos todas y cada una de las figuras que tienen que ver con la llamada crisis de representación. La soberanía como término indispensable de cualquier tema relacionado con la forma de gobierno de un país. La democracia entendida como la base de un sistema de representación donde la sociedad civil sea tomada en cuenta y pueda participar en las decisiones que afectan la vida pública, y desde luego la representación misma, entendida desde distintos ángulos. Los partidos políticos y todo lo que engloba el concepto mismo, asimismo se explica lo que se conoce como la llamada partidocracia.

En el Capitulo II pretendo realizar el estudio de los importantes documentos históricos que han regido los destinos del país y a través de los cuales se ha creado la historia política, económica y cultural del país. Sin el estudio histórico de un país seria imposible comprender el presente de una nación ya que dicho estudio lleva a la interpretación del por qué un presente como tal, y de este modo identificar los símiles de dicha figura con la realidad política actual. Se observa la forma en la que el mexicano ha madurado cultural y políticamente en razón del avance democrático logrado y conquistado a través de luchas ganadas, y muchas de ellas ganadas mediante el voto.

El Capitulo III es el estudio del marco jurídico positivo con respecto a la figura materia del presente trabajo de investigación, este es indispensable analizarlo para saber el actual régimen en que se vive con respecto a la figura de la representación, y de este modo tener argumentos para poder descubrir la crisis que actualmente vive la figura de la

Representación. Será necesario conocer el régimen constitucional actual y establecer el porque de la mencionada crisis y cuales son los agentes que influyen en dicha crisis.

En el Capitulo IV se establecen los medios que considero son idóneos para fortalecer la figura de la representación en combinación con otras ya existentes. Lo que debemos hacer para fortalecer nuestro sistema representativo es implantar instituciones de la democracia directa; es decir, todo aquello que fortalezca la mayor participación de la ciudadanía en los asuntos de dirección y toma de decisiones de la vida pública, como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato, debidamente combinadas con las instituciones representativas que ya tenemos.

La ciudadanía se encuentra decepcionada de la política y de la forma como funciona actualmente la democracia; se confía más en los maestros, la iglesia o el ejército que en los jueces, la policía o las autoridades electas. Más empleos, no más políticos. Más seguridad, no más partidos. Más educación, no más escándalos. Más acuerdos, no más conflictos. Esto es lo que quiere en este momento el promedio de la ciudadanía mexicana.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES

1.1 MARCO DOCTRINAL DE LA SOBERANÍA

Múltiples personajes se esforzaron por encontrar una teoría que apoyare la acción y el poder del monarca. Nuestro limitado tiempo nos frena para poder recorrer ese hilo de pensamientos, nos sujetaremos, con las vigorosas líneas que inmortalizaron a Jean Bodino, con su libro “*De la República Libre*” y a San Agustín, con su obra “*La Ciudad de Dios*”.

Para el primero, el Estado es un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana. Para el segundo, en cada Estado debería existir un determinado cuerpo, cuya autoridad sea indivisible y legalmente ilimitada y que sus órdenes por sí mismas crean derecho.

La historia se adelanta, triunfador el rey sobre las baronías feudales, su potestad se extendió ilimitadamente y el poder que ejerció fue absoluto; entonces, la lucha de los siglos siguientes fue encaminada a destruir la titularidad del derecho de soberanía en la persona del rey. La doctrina, y con ella el siglo de las luces buscará el auténtico origen del poder y lo encontrará y depositará en los propios hombres. La soberanía del pueblo será al fin el verdadero camino de las instituciones políticas. Francisco Suárez, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau lo justifican.¹

Posteriormente, el Estado, después del nacimiento de las nacionalidades, se hace poderoso, constituyéndose en órgano supremo frente al exterior y sobre sus súbditos. Hegel lo hace omnipotente y absorbente. Marx y Lenin, en un aberrante contrasentido, quieren destruirlo, para organizar al proletariado como clase dominante, mediante una concentración transitoria de poder público para lograr “una asociación en la cual el libre desarrollo de cada uno es la condición del libre desarrollo de todos”, esto es, una sociedad “sin clases”, y cuyo establecimiento significará la “extinción del Estado”; contrasentido porque crea en sí la dictadura como “poder que se apoya directamente en la violencia y no está sometido a la ley alguna”, según el mismo Lenin lo afirmó.

Las corrientes doctrinarias indican que la soberanía va siendo puesta al servicio de fines contrarios a la dignidad y a la libertad humana. Bodenheimer observa que hoy, este concepto está estrecha e indisolublemente ligado al absolutismo político. El gobernante goza de un poder absoluto, no hay regla alguna que no pueda ser cambiada por un simple decreto arbitrario. El poder del dictador excede en mucho a los que Bodino e incluso Hobbes deseaban dar a su soberano, porque esos pensadores reconocían ciertas reglas de derecho que habían de servir, al menos, como guía moral del soberano².

Las instituciones norteamericanas radican en el poder supremo en el pueblo. “El Federalista” afirma, refiriéndose a la soberanía que el pueblo “es la única fuente de la autoridad legítima”.

¹ ARNÁIZ Amigo, Aurora. *Estructura de Estado*. p. 79.

² ARBLASTER, Anthony. *Democracia*. p. 98

De estas ideas han arrancado las doctrinas de la soberanía que, como ya hemos visto, ha sido atribuida según las distintas épocas a los ciudadanos libres, al príncipe. Unas constituciones la hacen radicar en la nación; otras en la universalidad de los ciudadanos; las hay que la reconocen en el Estado, en el derecho; y, por último, en el pueblo.³

Nótese del contenido del artículo 39 Constitucional que se consagra expresa y claramente que la "soberanía nacional" reside, esencial y desde un principio en el pueblo mexicano, no en el Estado, ni en el gobierno, ni en los órganos de éste, ni en los funcionarios, ni en los individuos, porque entonces la soberanía estaría dividida, y una de las características de la soberanía es la unidad, y la unidad está en el pueblo que forma la nación.

Obsérvese también que una es la soberanía y otros son los poderes del Estado, éste, ha de cuidar de los fines comunes que institucionalmente tiene asignados y para cuyo logro cuenta con el imperio que el sistema de principios jurídicos le otorga para obligar a sus miembros a que cumplan sus mandatos o disposiciones.

El concepto de soberanía en la Historia de México está estrechamente relacionado con varias categorías: pacto social, independencia, legitimidad y cambio de gobierno. Esta relación se explica en el mismo proceso de surgimiento de México como nación; es decir, para poder entender la soberanía es necesario implicarla en la historia a través de las legislaciones más importantes que rigieron en nuestro país desde el año de 1808.

La importancia de la teoría de Bodino radica en que ésta debe considerarse como aquél primer paso en la dirección de la autoridad central o nacional, trayendo el orden al caos medieval.

"La soberanía, en él, es la fuerza de cohesión, de unión de la comunidad política, sin la cual ésta se dislocaría".⁴

Tres cuartos de siglo más tarde en el *Leviathan*, su autor escribe enfáticamente que el poder soberano debe ser tan grande como los hombres se lo imaginen. Y fue así como se extrajo el concepto de soberanía del campo de la teoría jurídica para introducirlo en la ciencia política. Fueron los teóricos de la Revolución Francesa quienes identificaron a la soberanía con la voluntad del pueblo, fenómeno que hasta entonces parecía plástico y misterioso. La soberanía popular, que corriera con tanto éxito a lo largo del siglo XIX, que se constituyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que condujo a la forma de Gobierno Constitucional.

Hasta aquí la doctrina de la soberanía no había producido más daño que originar confusión alrededor del término. Antes de orientar el pensamiento político hacia una nueva teoría de la naturaleza del nuevo poder gobernador, cambió sólo al titular de esa facultad, y se asignó al pueblo el poder de dar la ley y derogarla. Aquel pueblo donde la minoría gobierna.

³ BORJA, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. p. 115

⁴ FIX, Zamudio Héctor, Valencia Carmona Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*. p. 88

Al buscarse la glorificación del Estado por razones históricas o políticas, las doctrinas trasladaron la soberanía hacia ese sector para robustecer el concepto. Esto último concuerda con la teoría Hegeliana de supremacía absoluta del Estado, esto es ese poder misterioso, la soberanía, se traslado al Estado mismo.

Para Hegel, el Estado es la manifestación consciente de espíritu en el Mundo. Su fundamento es la razón absoluta, manifestándose, a sí misma como la voluntad del Estado, y por consecuencia, la voluntad del Estado es la absoluta soberanía, y es también la única fuente de toda validez legal.⁵

Todas las tesis hasta ahora examinadas tienen algo en común: estudian la soberanía desde el punto de vista interno del Estado, sin tomar en cuenta el derecho internacional. Esto se debe a que la doctrina de la soberanía fue desarrollada en su mayor parte por teóricos políticos que no estaban interesados en las relaciones entre los Estados. De tal suerte que parece claro y deducible por qué la idea de la soberanía, tal como se expone en el derecho constitucional, no puede encontrar un lugar adecuado entre las concepciones internacionales.

1.1.1 CONCEPTO DE SOBERANÍA

Etimológicamente soberanía significa lo que está por encima o sobre todas las cosas, de súper sobre y omnia todo, esto es, el poder que está sobre todos los demás poderes.⁶

Kelsen afirma que la soberanía es una propiedad del orden jurídico. Esta propiedad consiste en que es un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior y radica en el poder del Estado.

Herman Heller señala que la soberanía consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y además, de imponer la decisión a todos no sólo a los miembros del Estado, sino, en principio, a todos los habitantes del territorio.⁷

La Soberanía supone, según lo anterior, un sujeto capaz de obrar y de imponerse regularmente a todos los poderes, lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación jurídica de carácter supremo y exclusivo, personificado en el Poder Constituyente cuando da la unidad al Estado e instituye la forma de ejercer el gobierno por medio de sus representantes o la de revisar, reformar o cambiar su constitución.

El concepto de Soberanía se ubica dentro del ámbito de otro concepto omniabarcante que es el del Estado. Así, la soberanía sólo se puede aplicar, como adjetivo, a un pueblo asentado en un territorio determinado y sujeto a unas reglas de gobierno que los individuos de ese pueblo respetan y hacen respetar. El concepto de soberanía, como tal, lo acuña Jean Bodin, ante la necesidad de poner orden a la descomposición social

⁵ ARBLASTER. Op Cit. p. 125

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 1179

⁷ SERRA Rojas, Andrés. Teoría del Estado. p. 112

*que propició la descentralización del sistema feudal de la Edad Media. Así, esta idea de un poder absoluto que es capaz de dictar y derogar sus propias leyes, no la concibió el pensador francés como una teoría o desarrollo doctrinal, sino que extrajo sus elementos de la realidad: Durante toda la Edad Media, y señaladamente en la parte final de este período, las llamadas "Verdades Reveladas", habían sido entendidas de diversa manera por las diferentes facciones religiosas.*⁸

Bodino no utilizó la palabra Estado sino República, por la influencia de la tradición antigua, pero, además, le unió al concepto la idea elemental de toda asociación, el núcleo de toda sociedad: la familia. Pero esta reunión de familias que forma una república, no posee una organización anárquica, sino que, para ser en realidad una república, necesita otro elemento, la suprema autoridad, concepto en el cual subyace la idea de la soberanía. El teórico francés estudió una realidad nueva y trató de definirla. Para Bodino la soberanía es un poder absoluto y perpetuo, entendiendo por absoluto la potestad de dictar y derogar las leyes. Por perpetuo entendió el poder irrevocable, el poder por tiempo ilimitado.

A continuación se expondrá el concepto de algunos de los principales teóricos que han participado en el desarrollo de la doctrina de la soberanía:

Para Juan Bodino el soberano es quien gobierna, ya sea el príncipe, un grupo o el pueblo.

Para Grocio el titular de la soberanía es el derecho natural, el cual no cambia y pertenece estable a diferencia del pueblo, el príncipe o una oligarquía.

Para Tomas Hobbes la unidad del Estado es el poder y quien lo detenta es el titular de la soberanía.

Para Loyseau, quien distingue entre soberanía en abstracto y en concreto, la soberanía es el territorio y quien lo detenta es su titular; por lo tanto, la soberanía reside en el territorio.

Para Vattel la soberanía es la independencia respecto a cualquier otro poder, es decir, toda nación que se gobierna a sí misma bajo cualquier forma que sea y sin dependencia de ningún extranjero, es un Estado soberano.

Para Gioberti, José Manuel Estrada y Mauricio Hauriou al igual que para las viejas tesis medievales, la soberanía radica en Dios.

Para Hegel la soberanía reside en el Estado, entendiendo el Estado como voluntad divina, en tanto que la objetivación del espíritu divino es el soberano: la organización real de la comunidad, compuesta de pueblo y monarca que no son en realidad soberanos.

⁸ ARBLASTER. Op. Cit. p. 112

Al hablar de soberanía del pueblo se refiere a su autosuficiencia, pero el pueblo no puede existir sin su articulación inmediata que es el monarca, al cual llama soberano, porque como el elemento formador de la organización política, tiene tanto valor como el pueblo. Hegel distinguió entre soberanía interna y externa: la soberanía interna corresponde al Estado y la externa a la comunidad, que no tiene sobre sí a ningún otro poder. También distinguió entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes son tan soberanos (autosuficientes) como los gobernados, lo cual lleva a concluir que el filósofo alemán nunca identificó Estado con gobernantes y que por lo tanto la soberanía nunca reside en los gobernantes, porque ellos no son sino una parte del Estado. Se deduce que para Hegel el titular de la soberanía es el Estado.

Para Krabbe el orden jurídico es el soberano y que todos somos gobernados por las normas, que contienen un poder espiritual.⁹

Del pensamiento marxista se deduce que tanto Marx como Engels y Lenin, por su deseo de abolir la explotación humana, despersonalizaron el concepto de soberanía para después no darle importancia.

Para Jorge Jellinek el Estado es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario. Soberano es aquel poder que no conoce ningún otro poder, independiente en sentido jurídico, pero no real, y autolimitante al darse el orden jurídico y su seguimiento. La atribución soberana es del Estado, entendiéndolo como tal un territorio sobre el cual se logra una unidad entre el pueblo y los que gobiernan, con la característica de que sobre ese territorio, el poder supremo es ese Estado y ningún otro, porque si no fuera así esa unidad no sería soberana.

Para León Duguit la noción de soberanía es una idea metafísica, totalmente extraña a la realidad y que se halla en camino de desaparecer. Duguit, ante la imposibilidad de explicar científicamente la existencia de una voluntad soberana, se pronunció contra la soberanía.

Hans Kelsen, basándose en su idea de la pirámide jurídica, identifica constitución con soberanía. Esta interpretación se deduce de su afirmación de que: "Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término." Esta es una teoría donde se despersonaliza el concepto de soberanía, al atribuirle a la constitución.¹⁰

1.1.2 NATURALEZA JURÍDICA DE SOBERANÍA

El desarrollo histórico de la idea de soberanía se remonta a los tiempos más antiguos. Ella se ha manifestado en toda ocasión en que un poder se presenta en exclusividad o actúa contradictoriamente con otros poderes. Por ello, en un principio la soberanía tuvo un contenido negativo, y así significó la negación de toda subordinación de un poder a otros

⁹ HELLER, Herman. La Soberanía. p. 96

¹⁰ Ibid. p. 116

poderes. El poder soberano de un Estado es aquél que no reconoce ningún otro superior a sí mismo; es, por consiguiente, un poder supremo e independiente. Lo que se resalta en la vida exterior del Estado, en relación con otros Estados soberanos e, igualmente, considerándolo en su vida interior vinculada con otras personalidades y grupos que encierra dentro de sí.

Por la historia sabemos cómo el concepto original se fue corrompiendo hasta llegar a la afirmación del "Rey Sol", Luis XIV: "L'Etat cest moi", el Estado soy yo. Esta soberanía llevada al extremo del absolutismo exagerado terminó en la guillotina.

Doscientos años después, con la revolución francesa, el concepto da un giro de 180 grados. Los ideólogos del movimiento revolucionario sitúan a la soberanía en la voluntad del Pueblo. Sin embargo, entonces, como ahora, esa entelequia denominada Pueblo no puede ser sujeto ni de derechos, ni de deberes. Y, al concretizarse en sus representantes, el poder que se ejerce puede no ser el que más convenga a su titular.¹¹

En la actualidad, muchas naciones siguen reverenciando a la soberanía con la fórmula sagrada de *Voluntad Popular* y, así, siguen estando dispuestas a defender, aun con la propia vida de sus ciudadanos la conservación de la sagrada fórmula, aunque ésta no les represente más que el orgullo ingenuo de poder afirmar que, en su territorio, sólo impera el mandato de la ley que ellos mismos se dieron.

Indudablemente el concepto de *Soberanía* que acuñó Jean Bodin ha sufrido varias transformaciones profundas, de manera que, aunque se sigue conservando de manera romántica una idea semejante en casi todas las demás naciones, se ha ido abandonando, como consecuencia de las obligaciones y derechos que se derivan de la celebración de los diversos tratados que han hecho posible la construcción europea.

El vocablo soberanía también ha jugado un importante papel en la Teoría Política y en la Doctrina del Derecho Internacional. Es por eso que el contenido de esta palabra ha sido oscurecido y deformado, por lo que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y ser, por consiguiente, motivo de dudas, incertidumbre y confusión. El principal problema estriba en que habiendo tantas definiciones del término como hay autores, no hay acuerdo sobre cuál es el objeto buscado por este concepto en el derecho internacional.¹²

"Lo que constituye en derecho una nación, es la existencia, en una sociedad humana, de una autoridad superior a las voluntades individuales. Esta autoridad, que no reconoce, naturalmente, poder alguno superior o concurrente en cuanto a las relaciones que regula, se llama soberanía. Esta soberanía presenta dos aspectos: la soberanía interior o el derecho de mandar sobre todos los ciudadanos que forman la nación, y, además, sobre todos cuantos residen en el territorio nacional; y la soberanía exterior, o el derecho de representar a la nación y comparecer por ella en sus relaciones y compromisos con las demás naciones" (León Duguit). De esta concepción se desprende que "una colectividad es soberana únicamente, cuando dentro de sus

¹¹ *Ibíd.* p. 122

¹² *Ídem.*

*límites, actúa determinada por su propia voluntad. Resulta así, que la soberanía tiene un carácter positivo, el poder de mando, y otro excluyente, el de ser una voluntad que no puede ser mandada por ninguna otra".*¹³

Para el poder puede haber límites de hecho, límites morales, límites políticos, pero nunca límites jurídicos en el sentido positivo, puesto que puede variarlos siguiendo unas normas constitucionales o abrogándolas.

*La Soberanía, ha dado lugar a un Estado que se caracteriza como la forma política que no permite "que existan otros centros de poder político al margen de él, al detentar el monopolio del poder político". "Todos los demás calificativos, si el Estado es monárquico o republicano, democrático o autoritario, dictatorial o de tipo fascista o simple dictadura militar, etc. no afectan a estas características fundamentales, aunque esto no quiere decir, ni mucho menos, que sean irrelevantes."*¹⁴

Parece que la dificultad mayor consiste en pretender trasplantar, al orden jurídico internacional, un concepto que pertenece por entero a la teoría política del Estado.

Entonces, y supuesto que la noción implícita primariamente en "soberanía" es superioridad, y sólo podría ser una noción apropiada cuando se analiza la vida interna del Estado y no cuando se examinan las relaciones de Estado a Estado, puede pretenderse que el concepto "soberanía" sea reemplazado, por una noción más exacta, o bien, puede optarse por proporcionarle un contenido adecuado al vocablo, que vaya de acuerdo con el progreso actual de la doctrina internacional.

*La idea de la soberanía, en consecuencia, no solamente es compatible con la noción del derecho, es su garantía. El estado tiene necesidad de crear un orden jurídico y queda, según acabamos de explicar, subordinado a él. Pero, al crear el orden jurídico, el Estado lo impone, imposición que, a su vez implica que el Estado asegura o garantiza su cumplimiento. La ausencia de un poder soberano que dicte el derecho y asegure su aplicación sería la anarquía.*¹⁵

En principio, no hay un límite legal a la soberanía, salvo aquellos casos en los que el Estado se autolimita. En un Estado sólo la voluntad expresada en la ley es la que impera.

La soberanía interna proyecta la voluntad del Estado hacia su propia comunidad. Legalmente impone su voluntad en todas aquellas situaciones que define y encauza. En un Estado Federal, una adecuada y justa distribución de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas, permite la unidad general del Estado y el respeto a cada una de sus respectivas competencias.

La soberanía se proyecta hacia el exterior, en las relaciones que un Estado mantiene con otros países, aceptando dentro de su derecho interno, el derecho internacional en

¹³ ARBLASTER. Op. Cit. p. 112

¹⁴ SERRA. Op. Cit. p. 117

¹⁵ ARTEAGA Nava, Elisur. Derecho Constitucional. p. 75

*reciprocidad, cordialidad y entendimiento. Así lo reconoce el artículo 133 Constitucional cuando el Presidente celebre tratados, con aprobación del Senado.*¹⁶

Para concluir con el problema de la naturaleza de la soberanía, conviene detenerse todavía unos instantes en las relaciones entre Estado y derecho; el derecho no es, como pretendieron las escuelas del derecho divino y del derecho natural, anterior y superior al Estado, pero tampoco es una posibilidad jurídica que puede o no existir. El derecho es norma necesaria para el Estado, pues sin ella se produciría la anarquía, que es la negación de la sociedad y del Estado. De ahí que la soberanía sea la potestad suprema e independiente de determinar el contenido concreto del orden jurídico. Naturalmente, el Estado puede variar el contenido del ordenamiento jurídico y esta potestad es también ejercicio de la soberanía; si así no fuera, la soberanía sería la potestad de elaborar un orden jurídico inmodificable. Finalmente, el Estado está ligado por el ordenamiento jurídico que dicta: el derecho puede ser modificado, pero no ser puede violado, porque esto último equivale a la negación del derecho, o sea, a la anarquía.

1.1.3 CARACTERÍSTICAS DE SOBERANÍA

*La palabra "originariamente" que utiliza el artículo 39 Constitucional, significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto, pero que, en atención a circunstancias prácticas, no puede desempeñarla directamente, sino por medio del sufragio para que los órganos, expresamente consignados en la Constitución, desplieguen el poder en la forma derivada y limitada que la propia Ley Fundamental establece.*¹⁷

Todo esto quiere decir que, aun cuando el pueblo es el soberano, esa soberanía no la puede ejercer si no es de acuerdo con los artículos 39, 40, 41, 50, 73, 80, 94, 103, 104, 133, 135 y 136 constitucionales, por medio de los poderes establecidos por la Constitución, ya sean federales en los casos de la competencia de éstos o por medio de los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, siempre en los términos fijados por ella.

El pueblo, decide darse una organización jurídica y política creando el Derecho, así se autodetermina, es decir, se otorga una estructura que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución, y se autodetermina en una forma de gobierno, lo que obviamente excluye la ingerencia de cualquier otro poder en lo externo y en lo interno.

Esa forma de gobierno la consigna, en el artículo 40, la propia Constitución, que dice: "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".

La autolimitación, no es inmodificable, ya que cuando el pueblo decida autodeterminarse de diversa manera cambiará su forma de gobierno.

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. p. 54

¹⁷ BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional. p. 59.

En tal sentido la soberanía del pueblo es única, indivisible, inalienable, indelegable, suprema y sometida al derecho.

Única, porque la soberanía es el carácter supremo de una potestad y, por ello, esa potestad no puede pertenecer a dos o más sujetos. La unidad es el orden jurídico, como cualidad de un poder que no puede ser compartido.

Indivisible, porque el pueblo, único sujeto a titular de la soberanía, es una unidad indesintegrable, que se determina por sí misma.

Inalienable, porque en ninguna forma el pueblo, titular de la soberanía, puede cederla, renunciar a ella o enajenarla.

Indelegable, porque aun cuando el pueblo encomienda su ejercicio al gobierno, los órganos de éste y los funcionarios no invisten su representación, sino que ejercitan su voluntad.

Suprema, porque no reconoce ni puede reconocer otro poder de mayor jerarquía.

Limitada al derecho, pues el pueblo al determinarse jurídicamente y obligarse a sí mismo, sin otro poder que pueda intervenir en la vida institucional que ha creado, es de la más alta jerarquía. Su voluntad es cauce, por donde esa voluntad debe circular, de tal manera que la voluntad política está condicionada a la voluntad jurídica que determina la legitimidad y la validez de sus manifestaciones.¹⁸

Señaladas estas características de la soberanía nacional, cabe preguntarse si de acuerdo con el artículo 40 constitucional que establece que los Estados que comprende la República Federal son libres y soberanos, habrá en el Estado Mexicano dos soberanías: la de éstos y la del pueblo. Lo cual dividiría la soberanía rompiéndose con ello su característica de unidad. El Estado posee el poder supremo, la suma potestad que está sobre los demás organismos, sobre los Estados miembros de una federación (que no son más que autónomos), sobre los municipios y sobre todas las demás comunidades territoriales. La soberanía no es característica del Estado. Su nota esencial es la existencia de un poder del mismo que proviene de su propio derecho. La confusión deriva de que a la expresión de soberanía se le toma como adjetivo, como calidad del poder que tiene el Estado Federal y sus Estados miembros.

La misma confusión se da cuando el artículo 41 Constitucional señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, 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".

Ignacio Burgoa en su libro "Derecho Constitucional Mexicano", dice: La segunda parte del artículo 39 Constitucional que proviene "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", puede interpretarse diversamente, según la acepción que se atribuya al concepto de "poder". Si éste se toma en su sentido correcto, que es el dinámico, o sea, como energía o actividad, la disposición transcrita, aunque impropia redactada, hace referencia al poder del Estado o poder público

¹⁸ ABLASTER. Op. Cit. p. 114

de imperio, el cual, siendo unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinto de ella. Si a la idea de "poder", por otro lado, se imputa una connotación orgánica en cuanto que se le identifica con la de "órgano", la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado. Parece ser que esta indebida equivalencia entre "poder" y "órgano" es la que consigna la segunda parte del artículo 39, si se toma en cuenta lo que establece el artículo 41 Constitucional, en el sentido de que el ejercicio de la soberanía se confía o deposita en los "Poderes de la Unión" (los órganos federales) o en "los de los Estados" (los órganos locales). Con independencia de que se interprete el concepto de "poder" correctamente como energía o actividad o incorrectamente como "órgano", lo cierto es que, en sus respectivos casos, se debe desarrollar o entenderse instituido "en beneficio" del pueblo, expresión que denota la finalidad social del Estado Mexicano en cuanto que la entidad estatal, en su carácter de institución pública suprema, se considera creada para actuar diversificadamente en favor del pueblo. De ello se infiere que los fines del Estado Mexicano, alcanzables por su poder público, deben determinarse y realizarse, en múltiples y variadas esferas de la vida colectiva, en beneficio popular.¹⁹

1.1.4 JUAN BODINO Y LA IDEA DE SOBERANÍA

En la Edad Media el príncipe era considerado el soberano ya que sus súbditos no podían apelar a una autoridad más alta. Es hasta el siglo XVI cuando se construye sistemáticamente el concepto de soberanía con base en la presencia del Estado moderno, centralizado y burocrático, en el cual tal fenómeno constituyó una característica esencial. El Doctor Jorge Carpizo, al respecto, señala: "El Estado nacional nació con una característica antes no conocida: la idea de la soberanía. La soberanía es el fruto de las luchas sostenidas por el rey francés contra el imperio, la Iglesia y los señores feudales; este nacimiento del Estado soberano ocurrió a finales de la alta Edad Media". En efecto, la presencia del Estado moderno dio nacimiento a una concepción nueva de ese poder, la cual surge con Jean Bodin en Les Six Livres de la République, París, 1576.²⁰

Así, para el pensador francés, soberanía es un poder absoluto y perpetuo. Por absoluto entendió la potestad de dictar y derogar las leyes, dejando claro que los príncipes están sujetos a las leyes comunes de todos los pueblos. El príncipe tiene el poder de dictar leyes civiles, nunca las divinas. Entendió por perpetuo, el poder irrevocable, el poder por tiempo ilimitado.

Es claro que en la doctrina de Bodino no se piensa del soberano como un ente irresponsable, desligado de cualquier norma y arbitrario, sino en un príncipe que esté sujeto al Derecho, no sólo al que él hace, sino también a la ley divina, al derecho Natural, y a las leyes fundamentales del reino.

¹⁹ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 265

²⁰ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. p. 123

Pero el pensamiento de Bodino habría de ser deformado por autores que lo emplearon para probar que los Estados por su naturaleza, están encima del Derecho, que son omnipotentes. Calidad que automáticamente se le atribuyó al príncipe con la aparición de los Estados absolutistas, rompiendo con la noción tradicional de que dicha figura estaba limitado por normas. Los escritores identificaron a la soberanía con el poder absoluto, con la omnipotencia.²¹

Así, entonces, para Bodino, los fenómenos de soberanía y el poder de hacer la ley son análogos y resultan además, inherentes a una persona; el príncipe, pero, para Bodino el soberano es quien efectivamente gobierna, ya sea el príncipe, un grupo o el pueblo. Pero no hay que olvidar que Bodino era francés y admiraba a su rey por haber sido la monarquía la creadora de su Estado.

La Soberanía no se concibió en una doctrina o en una teoría, sino que fue producto de la realidad. Se afirma que Bodino era un observador de los hechos. Esto último puede ser comprobado si se toma en cuenta que él fue el primero en aceptar que ya había una nota esencial nueva en la organización política: la idea de la supremacía del gobierno nacional o central sobre el sistema descentralizado feudal de la Edad Media; el criterio de que debe haber una única fuente de toda ley.

En Bodino, soberanía y poder de hacer la ley son una misma cosa. Ello resulta, además, inherente a una persona; el príncipe. Bodino es un observador de los hechos, no es un teorizante. Notó él primero que ya había una nota esencial nueva en la organización política: la idea de supremacía del gobierno nacional o central sobre el sistema descentralizado feudal de la Edad Media; el criterio de que debe haber una única fuente de toda ley. La teoría de Bodino debe considerarse como constituyendo el primer paso en la dirección de la autoridad central o nacional, trayendo el orden al caos medieval. La soberanía, en él, es la fuerza de cohesión, de unión de la comunidad política, sin la cual ésta se dislocaría.²²

En la doctrina de Bodino, como es bien sabido, no se piensa en un soberano irresponsable, desligado de cualquier norma y arbitrario, sino en un príncipe que esté sujeto al Derecho, no sólo al que él hace, sino también a la ley divina, al derecho natural, y a las leyes fundamentales del reino.

Pero el pensamiento de Bodino habría de ser deformado malamente por autores que lo emplearon para probar que los Estados, por su naturaleza, están encima del Derecho, que son omnipotentes, llegando con ello a desafortunadas consecuencias. En efecto, la aparición de Estados absolutistas rompió con la noción tradicional, presente en Bodino, de que el príncipe estaba limitado por normas, y para poder explicar dialécticamente la nueva situación, los escritores identificaron a la soberanía con el poder absoluto, con la omnipotencia.

Fue por una derivación de esta tendencia por lo que la "soberanía nacional" fue proclamada solemnemente por los Estados Generales de Francia en 1789, no como teoría, sino como una presente realidad. Consecuentemente, y puestos ya en el camino

²¹ CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. p. 97

²² CARPIZO. *Op. Cit.* p. 126

*de que la "soberanía" era una sustancia misteriosa, pero plástica, los teóricos de la Revolución Francesa identificaron a la soberanía con la voluntad del pueblo, y así asumió la forma de "soberanía popular", que corrió con tanto éxito a lo largo del siglo XIX, y que informa nuestra Constitución Política (Art. 39, 41), y que produjera beneficios, puesto que condujo a la forma del "gobierno constitucional".*²³

Hasta aquí la doctrina de la soberanía no había producido más daño que originar una gran confusión alrededor del término, porque en lugar de orientar el pensamiento político hacia una nueva teoría sobre la naturaleza del nuevo poder gobernador, se cambió sólo al titular de esa facultad mística, y se asignó al pueblo el poder de dar la ley y derogarla, pero el pueblo, en sentido técnico, no puede ser soberano, sino sólo la minoría (y ocasionalmente la mayoría) que gobierna.

No era de extrañar que más tarde surgieran doctrinas que desplazaran a la soberanía hacia otro sector, pues convenientemente esa nota del poder permitía su traslado. Cuando se buscaba la glorificación del Estado por razones históricas o políticas, fue natural que se le asignara esa esencia más para robustecer el concepto.

1.1.5 JUAN JACOBO ROSSEAU Y EL CONTRATO SOCIAL

Entre los autores que han preferido sustituir el concepto de soberanía por una noción más exacta se encuentra Rousseau, que propone su reemplazo por los conceptos de *auto-gobierno*, *capacidad de acción* y *libertad de conducta*, es decir, por los efectos más perceptibles de la soberanía. Del mismo modo Rousseau intenta que sea sustituida por *independencia*, entendiéndolo con ello la exclusividad de la competencia y la autonomía y plenitud de la misma como los tres elementos que integran la *independencia*.

Rousseau intenta que sea sustituida por "independencia", entendiéndolo con ello la exclusividad de la competencia y la autonomía y plenitud de la misma como los tres elementos que integran la "independencia."

Pero, en realidad, con esta retirada no se obtiene éxito, porque "independencia", como lo señaló Westlake con maestría, es un concepto negativo. Por lo demás, la concepción no es nueva. Battel, en el siglo XVIII, ya había implicado esto mismo al afirmar que "toda nación que se gobierna a sí misma bajo cualquier forma que sea, sin dependencia de ningún extranjero, es un Estado soberano"

Rousseau, en su Contrato Social ya establecía que a todo individuo se le reconocen dos cualidades: "*la de ciudadano que participa en la formación de la voluntad común y la de sujeto sometido a dicha voluntad*"²⁴.

Así, igualmente, el pueblo es el soberano y de él dimana todo el poder público que se instituye para su beneficio; pero, también, el pueblo es el objeto del Estado y de las instituciones públicas, por esto, para sus integrantes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y otorga las garantías individuales y sociales que consagra. De aquí que

²³ BURGOA. Op. Cit. p. 110

²⁴ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. p. 39

los individuos, en cuanto miembros del Estado son sujetos de derecho, y en cuanto son objeto del poder del Estado, son sujetos de deberes.

Para Juan Jacobo Rousseau la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, la cual nunca es enajenable, prescriptible o divisible. Por lo tanto la soberanía radica por esencia en el pueblo y éste es el principio y fin de toda la organización política.

Del pensamiento de Rousseau pueden desprenderse dos aspectos de la soberanía:

El interno: los hombres libres deciden su forma de gobierno que no puede ser otra que la democracia, y nombran a quienes van a dirigir la organización política, quienes actúan dirigidos por la voluntad del pueblo.

El externo: es la libertad entre todas las naciones y es igualdad entre los pueblos. Es el mismo principio que rige la vida interna, sólo que proyectado al consorcio de naciones que forman toda la comunidad humana²⁵.

En estos dos aspectos se encuentra relación con los siete principios básicos de la política exterior de México que entre los más destacados se encuentran: la autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídica de las naciones.

La mayoría de las teorías examinadas, en una forma u otra, apoyan la existencia del concepto de soberanía. Si bien es cierto que sus diferencias son de esencia y que en el problema de la titularidad de la soberanía se han afirmado las más contrarias opiniones, todas ellas tienen una nota común: la soberanía es característica esencial del Estado.

Podemos decir que no sólo el Estado es soberano, pues también hay otra concepción en este término: existe una diversidad de grupos y asociaciones independientes que también son soberanos y constituyen una realidad social.

1.2 MARCO DOCTRINAL DE LA DEMOCRACIA

Si habláramos de la familia, la religión o la violencia, podríamos decir que nacieron con el ser humano. Este no es el caso de la democracia. El origen del poder no fue democrático, sino despótico. Dos excursiones etimológicas permiten sostener esta afirmación. La primera de ellas nos invita a recordar que el verbo griego arkhein tiene dos significaciones ligadas entre sí: "empezar" y "mandar". Con él se conectan dos sustantivos: arkhé, "origen", y arkhos, "jefe". Con arkhé se vinculan palabras como "arcaico" y "arqueología". Con arkhos, "monarca". "Mon-arquía" quiere decir "mando unipersonal", ya que mono significa "uno". Lo que nos sugiere nuestra primera excursión etimológica es:

Que en el principio (arkhé) no fue el pueblo (demos) sino el jefe (arkhos).²⁶

²⁵ Ídem.

²⁶ ORTIZ Pinchetti, José Agustín. La Democracia que Viene. p. 126

Esta visión se refuerza a través de una segunda excursión etimológica: el recorrido que siguió la palabra “poder”. Su fuente es la voz indoeuropea *poti*, que significa “jefe”. De ella deriva el griego *despotes*, “jefe” o “amo”.

Cuando se comienza a rastrear la etimología de “poder”, se supone que provendría de su significación genérica en cuanto “capacidad de hacer algo” y que sólo después una de sus ramificaciones se habría aplicado al poder *político* en cuanto “capacidad de lograr que los demás hagan algo”.

Pero, la expresión más antigua de “poder” es *poti*, “jefe”, y sólo a partir de esta significación política la palabra “poder” se habría trasladado a la capacidad genérica de hacer algo: poder moverse, hablar, amar, trabajar...

A este déspota primordial lo secundaban y eventualmente lo sucedían unos pocos, una primitiva corte de colaboradores. De ahí que, de las formas de gobierno que conocemos, sólo dos contengan en su seno la palabra arkhos: la monarquía y la oligarquía. Oligoi significa “pocos”. Eran pocos los que rodeaban y sucedían al jefe. En las demás formas de gobierno como “aristocracia”, “democracia”, “autocracia” y hasta “burocracia”, la palabra arkhos fue reemplazada por la palabra kratos que también significa en griego “poder”, pero no necesariamente el poder originario, ancestral, sino más bien un poder construido, sobreviniente, en cierta forma artificial²⁷.

En tanto la monarquía y la oligarquía son las manifestaciones originarias del poder político y nacieron junto con la condición humana al igual que la religión, la familia y la violencia, las diversas *cracias* podrían haber sido inventos ulteriores como el fuego, la rueda, la agricultura o la máquina a vapor. De algunos de estos inventos no tenemos registro porque ocurrieron en la prehistoria. De otros, sabemos exactamente cuándo y cómo surgieron. Entre ellos, la democracia

1.2.1 LA DEMOCRACIA EN LA ANTIGUA GRECIA

Entre los años 620 y 593 a.C., Atenas la principal de las ciudades griegas, recibió de Dracón y de Solón sus primeras leyes fundamentales. Fue así como se inició la evolución que culminaría en la democracia. Es que, gracias a las leyes de Dracón y de Solón, se instaló la distinción entre las leyes de la Naturaleza, poblada de dioses, y las leyes puramente “humanas” de la ciudad. Sin esta distinción, no habría sido posible la democracia.²⁸

A los Griegos el poder que por entonces los gobernaba les venía de afuera, de la poderosa *physis* a la que hasta el advenimiento de los primeros filósofos “presocráticos” en el siglo VII antes de Cristo suponían habitada por los dioses, o de arriba, de los jefes o reyes.

Cuando alguien ascendía a una posición de mando, ya no podría gobernar a su arbitrio sino en el marco de la ley. Desde entonces, a la polis ya no la separó del

²⁷ ARBLASTER. op cit. p.148

²⁸ BIDART Campos, German. Derecho Constitucional. p.56

*mundo circundante sólo una muralla de piedra, sino también la muralla invisible de sus leyes. La obediencia de los griegos a las leyes de la polis asombró a pueblos primitivos como los persas, que sólo obedecían al mando de un déspota.*²⁹

A la ciudad organizada por sus leyes constitucionales, los atenienses le dieron el nombre de *politeia*. Hoy, la llamaríamos “república” Y así se haría presente la democracia en Atenas: a través de las sucesivas transformaciones constitucionales de su *politeia* o república.

El paso de la *politeia* a la democracia conoció dos instancias fundamentales. En el año 507 antes de Cristo, Clístenes fundó la república democrática. En el año 462, Pericles fundó la democracia plenaria. Una democracia tan pura, tan osada, que nunca ha habido otra como ella. En tanto en la república las leyes mandan sobre gobernantes y gobernados por igual, en la tiranía obligan a los gobernados pero no a los gobernantes porque no son “leyes” propiamente dichas sino, simplemente, las “órdenes” que emiten los titulares del poder.

El poder soberano quedó sin contrapeso en manos de la ecclesia, cuyas reuniones seguía preparando el Consejo de los Quinientos. Los ciudadanos recibían un estipendio por concurrir a la ecclesia, donde ejercían en forma directa, sin representantes, el poder legislativo de la polis. Casi todas las magistraturas ejecutivas y judiciales, incluso la de los arcontes, se llenaron por sorteo entre los ciudadanos sin exclusión de clases, de modo tal que ningún polites dejaría de ocupar varias magistraturas en el curso de su vida gracias a un sistema de rotación. Se calcula que uno de cada cuatro ciudadanos ocupaba un puesto público por año: alrededor de 8.500, de un total aproximado de 38.000.

*Sólo el cargo de “estratego” (del griego strategós: jefe militar) era electivo. Había diez estrategos por año y estaba permitida su reelección. Pericles ocupó repetidamente este cargo, cuyo carácter electivo quedó como el último residuo aristocrático de Atenas ya que, en esta extrema versión de la democracia, la elección no era considerada un acto democrático -como se lo considera, hoy, entre nosotros- sino aristocrático: un método para designar a “los mejores” (aristón: “el mejor”).*³⁰

La democracia ateniense requería, para sobrevivir, de un enorme esfuerzo por parte de sus ciudadanos, quienes se veían obligados a dedicar una parte importante de su tiempo a las tareas políticas.

En el s.IV, la Asamblea se reunía, por imperativo legal y dejando a un lado las convocatorias extraordinarias, cuatro veces cada pritanía, es decir, cuarenta veces al año, y las reuniones duraban todo el día, salvo casos excepcionales, anunciados de antemano, de dos días de reunión. En ellas se aprobaban, de media, unos 9 ó 10 decretos por sesión, por lo que se ha calculado que la Asamblea emitió unos 30.000 decretos, cifra sin duda impresionante, que dice mucho de la íntima interrelación entre la democracia y el incremento de la burocracia (del papeleo, por emplear una expresión moderna). Por su parte, la Boulé se reunía unos 275 días al año (todos,

²⁹ ORTIZ. Op. Cit. p. 23

³⁰ Ibid. p. 26

*menos los festivos) y aunque es verdad que las ausencias eran frecuentes, debemos suponer una asistencia más o menos regular para que el órgano funcionara mínimamente. En una generación, unas 10.000 personas habrían formado parte de la Boulè, lo que supone aproximadamente la tercera parte del cuerpo cívico. En cuanto a los jurados, los cálculos modernos consideran que trabajarían unos doscientos días al año.*³¹

Todo esto es muy sorprendente porque implica que la democracia funcionaba gracias a una activísima movilización por parte de sus ciudadanos. El sorteo se empleaba ante todo para seleccionar entre un grupo de candidatos y sólo subsidiariamente se recurría la conscripción obligatoria. Pericles censurara acremente al ciudadano pasivo, al *ápragmon* a quien sólo le interesan sus asuntos privados y se desentiende del bienestar colectivo. Para potenciar al máximo este reparto entre todos del poder y la responsabilidad, estaba prohibido ejercer un cargo civil más de una vez en la vida, salvo el de miembro de la Boulè, que podía repetirse hasta un máximo de dos veces y no consecutivas. Los cargos militares eran, una vez más, la excepción, porque podían alternarse indefinidamente.

No se olvide por otra parte que la democracia de los atenienses sólo beneficiaba a los ciudadanos. En tiempos de Pericles se dispuso que podrían serlo solamente los hijos de los atenienses por parte de padre y de madre. Fuera de este círculo dorado quedaban las mujeres, los esclavos y los extranjeros o metecos. Si se incluye este dato, habría que decir que Atenas fue una democracia en cierta forma limitada: entre unos 200.000 habitantes, tenía alrededor de 38.000 ciudadanos. Eso sí: cada uno de éstos compartía plenamente el poder con los demás ciudadanos, aunque fuera tan pobre como los remeros de la poderosa flota gracias a la cual Atenas dominaba el mar Egeo. Por otra parte, Atenas desplegó un liderazgo cada vez más arbitrario sobre las demás ciudades democráticas griegas que se asociaron con ella en la Liga de Delos. Estas ciudades llegaron a percibir a Atenas como un imperio despótico del cual ansiaban liberarse. Esta dimensión "imperial" de la democracia ateniense vino a subrayar su carácter limitado: estaba vedada a las mujeres, los extranjeros, los esclavos y los aliados.

*A través de las encendidas palabras de Pericles, la democracia dejó de ser la constitución particular de una ciudad para convertirse en un ideal de vida inspirador de todos aquellos que quisieran imitarla. La oración fúnebre de Pericles es el primer registro del que tengamos memoria sobre la naturaleza de la democracia, donde "los muchos predominan sobre los pocos" dentro del círculo de los ciudadanos.*³²

Pese a sus fallas y fracasos, la democracia ateniense impresionó no sólo a sus contemporáneos sino también a quienes, siglos más tarde, conocieron su historia. Recién en el año 1688 de nuestra era, la "Gloriosa Revolución Inglesa" puso en marcha el proceso institucional que desembocaría en la democracia contemporánea. Recién en el año 1761, al publicar *El Contrato Social*, el ginebrino Jean Jacques Rousseau volvió a proponer a la democracia de tipo ateniense como un proyecto político irrenunciable. Los escritos de Rousseau tendrían una influencia decisiva en la Revolución Francesa de 1789.

³¹ ABLASTER. op cit. p. 58

³² *Ibid.* p. 28

1.2.2 LA DEMOCRACIA EN ROMA

Si nos limitáramos a verificar la interrupción del experimento democrático en Atenas en el siglo IV antes de Cristo y su reanudación a partir de la “Gloriosa Revolución” y la Revolución Francesa, dejaríamos veinte siglos de la historia de Occidente sin explicar.

*La influencia de Roma perduraría casi sin fisuras ni interrupciones a través de los siglos. Caído en el año 476 de nuestra era, el Imperio Romano de Occidente siguió gravitando como si fuera un proyecto político inconcluso, recurrente, a través de expresiones como el imperio de Carlomagno y el Sacro Imperio Romano Germánico en la Edad Media y el imperio napoleónico en la Edad Contemporánea. La Unión Europea refleja todavía hoy el proyecto romano de un Estado continental. La República Romana influyó por su parte en la formación de las democracias representativas contemporáneas, cuyo carácter “mixto” da lugar tanto a la participación del pueblo cuanto a la actuación de cuerpos representativos a los que los atenienses llamarían “aristocráticos” y de funcionarios ejecutivos que prolongan, aunque menguado, el poder de los reyes. Atenas perduró no sólo a través del poderoso influjo cultural que ejerció en la propia Roma desde que fue conquistada por ella y en el ascendente cristianismo desde el apóstol San Pablo –salido del judaísmo helenizado– en adelante, sino también a través de la larga supervivencia del Imperio Romano de Oriente o Imperio Bizantino, con base en Constantinopla, que duraría hasta el año 1453 de nuestra era, cuando los turcos lo conquistaron.*³³

Hay un contraste central entre ambas ciudades. Roma es como un río continuo de influencias porque nunca dejó de gravitar. Atenas se aloja en los orígenes de la democracia y en el exigente futuro que aún la reclama en todo lo idea. Atenas es el principio y el fin. Roma, el camino.

Aunque siempre se enseña la historia de Roma “después” de la de Atenas, ambas nacieron al mismo tiempo. Habiendo venido al igual que Atenas de la ancestral tradición del *poti* o *arkhos*, Roma fue gobernada por reyes desde que los míticos Rómulo y Remo la fundaron en el año 753 antes de Cristo hasta el año 509, cuando una revolución aristocrática trajo consigo la república.

Atenas era una *polis*. Roma, una *civitas*, que es la palabra latina para *polis* y tiene similar alcance: una “Ciudad – Estado” independiente, en guerra o en asociación con otras ciudades-Estado. La secuencia en Atenas fue “tiranía, república democrática - aristocrática y democracia”. En Roma, la secuencia fue “tiranía, república aristocrática y república aristocrático -democrática”. Aunque intentó fundarlo, Atenas no logró cimentar un imperio. La república romana, en cambio, desembocó en un imperio que duraría 500 años en Occidente y 1.500 años en Oriente.

Roma llegó a ser una república aristocrática democrática, una república “mixta” con ingredientes democráticos, pero nunca una democracia a la manera de Atenas. Hacia el siglo III antes de Cristo, el siglo en que alcanzó su apogeo, la República Romana

³³ FLORIS Margadant, Guillermo. *El Derecho Privado Romano*. p. 53

mantenía un delicado equilibrio entre la clase de los patricios o aristócratas (patricio proviene de pater, "padre": los patricios descendían de los que "llegaron primero") y la clase de los plebeyos (plebs significa "multitud": la masa de los que "llegaron después"). Los patricios dominaban el Senado (comparable al Areópago ateniense) y la magistratura "cuasipresidencial" de los cónsules; los plebeyos dominaban una peculiar magistratura, la del tribuno de la plebe, cuya principal facultad era vetar las decisiones de las magistraturas patricias.³⁴

Los ciudadanos romanos también votaban, pero no con el alcance de los ciudadanos atenienses. Estos, en la *ecclesia*, tenían el poder de discutir y aprobar las leyes. Los ciudadanos romanos se expresaban en dos tipos principales de "comicios" (la palabra proviene del indoeuropeo *kom*, al igual que "comunidad" y "comité"). En los comicios *centuriados* el pueblo, reunido en las "centurias" o regimientos correspondientes a su organización militar, se congregaba con sus cascos y escudos a proclamar de viva voz su aprobación o rechazo de las propuestas que les presentaba el patriciado. Más que a la *ecclesia* ateniense, esta asamblea se parecía a la *apella* espartana: una reunión militar donde se votaba por aclamación, por sí o por no, sin que hubiera lugar para el torneo de oratoria de la asamblea ateniense.

Los comicios "centuriados" respondían a una tradición aristocrática. Pero en los "comicios de la plebe" o plebiscitos, los plebeyos expresaban su voluntad votando bajo la presidencia de los tribunos. Hacia el año 300 ante de Cristo, esta mezcla equilibrada entre el poder de los patricios y el poder de los plebeyos se había consumado, sin que Roma pudiera unir ambas clases en instituciones comunes a todos los ciudadanos como lo logró Atenas. A partir del año 133 antes de Cristo, con la revolución populista de los hermanos Tiberio y Cayo Graco, el difícil equilibrio entre patricios y plebeyos terminó por quebrarse, dando lugar a casi cien años de guerras civiles de las cuales surgiría, al fin, la dictadura de Julio César, un aristócrata convertido en populista al igual que los hermanos Graco.³⁵

Roma expresó el ideal de la república mixta, equilibrada, sin que alguno de sus componentes, ya fuera el aristocrático, el democrático o el monárquico, llegara a anular a los otros. Cuando a ambas ciudades Atenas y Roma les llegó la hora del imperio, tomaron cursos opuestos. Después de Pericles, Atenas mantuvo sin concesiones el modelo democrático.

En tanto Atenas perdió el imperio por serle fiel a la democracia, Roma sacrificó la república para asegurar el imperio. Hasta el advenimiento de César y de Octavio Augusto, Roma era todavía, como se vio, una "república imperial": republicana de cara a sus ciudadanos, imperial de cara a sus colonias. A partir del Imperio, ya no hubo ciudadanos que merecieran el nombre de tales: todos, los romanos y los que no lo eran, pasaron a ser súbditos de una estructura vertical aun cuando Julio César les diera a unos y a otros el título nominal de "ciudadanos".

La democracia ateniense y la República Romana no encarnaron solamente dos *formas históricas* de la democracia, extrema la primera y limitada la segunda. También encarnaron dos *concepciones* de la democracia. Atenas planteó el *ideal democrático* en toda su pureza

³⁴ *Ibíd.* p. 53

³⁵ *Ibíd.* p. 58

durante su etapa republicana, Roma encarnó en cambio la *democracia posible*: esa parte del ideal democrático que es accesible en cada época. O, con otras palabras, una forma *mixta* de gobierno donde el elemento democrático se resigna a mezclarse con los elementos monárquico y aristocrático hasta tanto consiga eliminarlos a través de una larga evolución cuyo remate natural tendría que ser el regreso de la democracia pura de inspiración ateniense.

*Si bien en el curso del revolucionario siglo XVII inglés predominó por lo visto la concepción "romana" de la democracia, también hubo movimientos apasionadamente democráticos en el sentido ateniense como los levellers. La discordia entre los "atenienses" y los "romanos" de la democracia, latente en la revolución inglesa, estalló en la Revolución Francesa. Francia no era una pequeña ciudad-Estado a la manera de la polis ateniense o de esa Ginebra natal en la que pensaba Rousseau cuando renovó el ideal ateniense en el campo de las ideas políticas, sino una vasta "nación" con muchas ciudades dentro. Como le resultaba materialmente imposible lograr la reunión cotidiana de los ciudadanos en una ecclesia, la democracia directa al estilo griego le estaba vedada.*³⁶

1.2.3 CONCEPTO DE DEMOCRACIA

"Democracia" es una palabra compuesta por dos voces griegas: *demos*, "pueblo" y *kratos*, "poder". Etimológicamente hablando, la democracia es el poder del pueblo. Es un sistema político por el que el pueblo de un Estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer. En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Pero los griegos, que también inventaron el teatro, la filosofía y la historia, no se encontraron de golpe con la democracia. La fueron elaborando trabajosamente, a lo largo de un siglo y medio.³⁷

En la acepción moderna y generalizada democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y en nombre de la misma elige a sus gobernantes. No debe confundirse democracia con república, la república es la forma y la democracia es el fondo.

1.2.4 DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual "...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder". Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Ya se ha mencionado que el experimento histórico más acabado de democracia directa es el de la ateniense.

El ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan "cara a cara", donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la "comunidad" y no la "sociedad" —en el sentido de

³⁶ *Ibíd.* p. 62

³⁷ Diccionario. Op. Cit. p. 789

oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos— es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

En la filosofía política clásica, Jean Jacques Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo —que es la base del contrato social—no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder.³⁸

El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento³⁹. Como bien lo subraya Sartori, Rousseau "sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación".

Con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente: el plebiscito apareció como la forma más "democrática" de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

La democracia directa está asociada a las primeras formas de vida democrática. Los ciudadanos griegos, reunidos en asambleas deliberativas, tomaban públicamente las decisiones que afectaban el devenir de la comunidad. Esta imagen idílica de la democracia es la referencia constante y añorada de los ensayistas de la modernidad y es la que Rousseau tuvo presente cuando desarrolló su concepción de la democracia.

Las ventajas de la democracia directa son:

- a) Expresar de manera pura los intereses individuales.*
- b) Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.*
- c) Incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.*
- d) Reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.*
- e) Incrementar la participación ciudadana.⁴⁰*

Detrás de esta discusión está el problema de la legitimidad en la toma de decisiones públicas. Se parte del principio de que las decisiones gubernamentales deben ser lo más legítimas

³⁸ COSSIO, Jose Ramón. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. p. 26

³⁹ ROUSSEAU. Op. Cit. p. 69

⁴⁰ Instituto Federal Electoral. El Orden Político Democrático p. 23

posible y que los mecanismos que permiten llegar a ellas tienen que ser aceptados como válidos.

Muchos argumentos han sido utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa. Los principales son los siguientes:

a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a impasses legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

c) Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.

d) En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

e) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.

f) Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

El incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado: por lo general, en los estados de Estados Unidos, donde se recurre frecuentemente a la consulta directa, la participación es ligeramente inferior a la que se registra en las elecciones que, de por sí, no es muy elevada. Por otro lado, se sabe que los ciudadanos suizos se quejan de estar sometidos a consultas con demasiada frecuencia.⁴¹

1.2.5 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Democracia representativa es la forma de gobierno donde las decisiones colectivas son tomadas por personas para este fin. Y uno de los factores instrumentales para que funcione la democracia es la representación. Aquí se debe reconocer como primer punto de partida dos tipos universales: La Directa y la Indirecta (recuérdese que todos participamos en los procesos

⁴¹ COSSIO. Op. Cit. p. 18

de gobierno de manera personal o delegando a otros nuestro poder). Esta división significa que se entrega el poder, pero nunca la voluntad.

La democracia representativa consiste en la participación del electorado en el proceso político de elección de personas individuales o partidos para la conformación del gobierno, orientado al ejercicio del poder público organizado a través de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. En el caso de México, este modelo de elección sólo se finca para la integración del Poder Legislativo y del Ejecutivo.

El pueblo elige legalmente a quienes encarnan los órganos de representación y gobierno. En el caso de México al Ejecutivo y al Legislativo. Aunque de manera indirecta también al judicial.

El sistema representativo es el desarrollo más perfecto de ese proceso de singularización. Sin él la democracia no puede existir pues el poder, que es el esencia del Estado, debe ser atribuido a sujetos pero ese ejercicio encuentra su origen y por ello su legitimidad, en todo el pueblo, que al ser objeto del orden estatal tiene necesariamente que ser sujeto de su creación.⁴²

Es importante para una eficaz vigencia del sistema representativo, la existencia de partidos políticos que respondan a los requisitos que el sistema de representación supone. Al mismo tiempo, las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de los partidos políticos deben ser lo suficientemente aptos para que la representación sea real. Representación y sistema electoral son conceptos intrínsecamente vinculados. No es posible señalar reglas fijas respecto a la adecuación de algún sistema electoral a la idea representación. Por el contrario, las facetas sociológicas que se dan en cada Estado particular, han de ser los criterios orientadores de la legislación a efectos de que la representación sea real. Un sistema electoral determinado, en ciertas circunstancias puede distorsionar la representación al impedir el acceso de sectores de opinión ponderables, pero también puede tener un afecto contrario al dispensar la opinión en sectores que solo presentan diferencias formales o coyunturales pero que en el fondo son afines a de ser requerida ahí la capacidad del hombre político para saber encontrar el sistema más eficaz.

1.2.6 FORMAS DE EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA

En un régimen democrático es indispensable la pluralidad partidista que garantice a los ciudadanos el acceso a los cargos de representación popular; pero, el problema surge cuando los titulares de los órganos que ejercen el poder público en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienden a ejercer política partidista que irremediamente pugna con el ejercicio de los intereses de otros partidos políticos en “su lucha por el poder”.

Lo anterior hace que en los denominados regímenes democráticos se dejen de lado las necesidades reales de la Nación porque sus funcionarios públicos se encuentran “consensando” con las demás fuerzas políticas (que no son lo mismo que los factores reales de poder) el reparto del poder para beneficiar los intereses de los miembros de sus partidos que por cierto ya no son representativos de nadie más que de grupos muy selectos y minoritarios.

⁴² Instituto Federal Electoral. Op. Cit. p. 23

Ya no interesa la legitimación del pueblo que casi siempre es ignorante y aunque se inconforme con su gobierno lo más seguro es que no sepa organizarse mayoritariamente para derrocarlo con argumentos racionales, así es que la teoría ha dicho que en tal caso el pueblo se conforma “tácitamente” con sus gobernantes, incluso aunque estos lleguen al poder de manera ilegal.

La democracia es peligrosa en los países en donde no existe cultura y por ende conciencia cívica. Actualmente el poder político se legitima por ignorancia de la generalidad del pueblo (dejar hacer, dejar pasar, no como principio económico sino ahora, más bien, como principio político-sociológico) que es ignorante o apático frente a los asuntos públicos. No basta que unos cuantos estén conscientes de los abusos del poder que agravan a la mayoría de la población, para luego edificarse como “grupos de presión” al margen de la ley porque ello también rompe con el orden y la paz social que toda sociedad quiere, máxime cuando tales valores se ven alterados sólo por una minoría que constituyen (por definición) a los referidos grupos de presión. Pero, en estos casos se olvidaría, además, que el orden social es la condición indispensable para erigir la legitimidad y que la legitimidad de la autoridad hace que la fuerza pública mantenga aquel orden social como una razón de Estado.

La democracia se podría ejercer de la siguiente manera

1. *Formular sus preferencias.*
2. *Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.*
3. *Recibir por parte del gobierno igualdad de trato : es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías :*
 - I. *Libertad de asociación.*
 - II. *Libertad de expresión.*
 - III. *Libertad de voto.*
 - IV. *Elegibilidad para el servicio público.*
 - V. *Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.*
 - VI. *Diversidad de las fuentes de información.*
 - VII. *Elecciones libres e imparciales.*
 - VIII. *Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.*⁴³

Además, principalmente el respeto a los derechos humanos, la confrontación y discusión de las ideas, la antigua ley en el tema de la democracia "la mayoría sobre la minoría", pero principalmente el estado de derecho y el orden publico son la representación clara del ejercicio de la democracia.

⁴³ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. p. 78

1.3 LA FIGURA DE LA REPRESENTACIÓN

La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban máscaras aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellos al escenificar las obras. Si lo que personificaba es un ente público, se habla de órganos o instituciones, aun más si se refiere al todo, es por consecuencia el estado a quien se refiere. La idea de representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismos nombran a otro para que decidan a nombre de ellos.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas, convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidos por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular.

Tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional. El pueblo en su totalidad es el titular de la soberanía. Ningún individuo o sección del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional. Todo poder proviene del pueblo o, en su equivalencia, de la nación o colectividad unificada. De ahí que los poderes se ejercen en virtud de una delegación. La delegación es una idea clave del derecho francés, que subsiste en la base del derecho positivo actual.⁴⁴

El gobierno representativo se opone a la monarquía y a la democracia directa o pura, significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado.

La Representación, concepto distinto de la legitimidad, tiene que ver fundamentalmente con la forma de gobierno democrática, pues puede darse la circunstancia en que una monarquía absoluta ostente un poder que se considere legítimo, pero no se advierten ella la existencia de la representación tal como se entiende en la moderna ciencia política.⁴⁵

La Representación desde un punto de vista sociológico: Max Weber, considera a la representación como una forma de relación social "por la que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás". O sea, que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaen sobre todos.

La acción de los representantes es considerada por los demás como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho. El poder representativo dentro de las estructuras de dominación, da origen a las siguientes formas típicas:

⁴⁴ BORJA. Op Cit. p. 159

⁴⁵ CÁRDENAS Gracia, Jaime F. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. p. 89

- a) *Representación apropiada,*
- b) *Representación vinculada,*
- c) *Representación libre, y*
- d) *Representación de intereses.*⁴⁶

Representación apropiada. Donde el representante tiene apropiado el derecho de representación; se da en la dominación patriarcal y carismática y tiene un ámbito tradicional (jefes de clanes, caciques de tribu, jefes de sectas, etc.).

Representación vinculada: El representante es elegido por sorteo, turno o cualquier otro medio. Su poder representativo está limitado tanto por las relaciones internas como las externas por mandato imperativo y derecho de revocación y ligado al asentimiento de los representados. Estos representantes son en verdad funcionarios de aquellos a quienes representan (los procuradores).

Representación Libre: El representante es generalmente "elegido" eventualmente "designado" No está ligado por instrucción alguna siendo señor de su propia conducta. Solo necesita atenderse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes. Cuando el sentido de la elección es éste, el representante se convierte en el señor investido por sus electores y no en el servidor de los mismos. Este es el carácter de las modernas representaciones parlamentarias particularmente apropiadas a las tareas objetivas impersonales en conexión con normas abstractas (políticas, éticas), que es lo que caracteriza a la dominación legal.

Representación de intereses: La representación se hace en consideración a la pertenencia profesional o de clase, siendo designados por sus iguales. Es la representación profesional. En sus versiones modernas, prescindiendo del ámbito sindical, es el producto de los grandes partidos de masa o clases.

Se debe destacar que la organización nacional no tiene voluntad propia. La que se expresa a través del gobierno es voluntad meramente humana. Que al objetivarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se la considera voluntad de la comunidad. La voluntad de los gobernantes se encuentra sometida a una función, la que debe de cumplirse dentro de los cuadros previstos por la Constitución. En nuestra carta Magna se determina quienes y bajo que condiciones tienen derecho a gobernar y de que manera desempeñaran su función gubernamental.

La elección, todo lo técnico que para la designación de los gobernantes, hace visible la vinculación entre representantes y representados. La particularización de la representación de los encargados de la función legislativa tiene una razón histórica, en razón del origen y desarrollo del régimen representativo. En la forja del Estado Liberal, la lucha contra el absolutismo monárquico convirtió en instrumento de combate y programa de realización la implantación del parlamento, o si se quiere, del poder de las asambleas electivas erigidas en centros de poder efectivo. El poder ejercido por quienes estaban invertidos de la representación popular, materializada el tipo ideal del estado. En realidad, reflejaban el ideal de moderación política y de justo medio característico del pensamiento liberal.

⁴⁶ UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia*. p. 19

1.3.1 CONCEPTO JURÍDICO DE LA REPRESENTACIÓN

La representación es una institución jurídica por la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación. Según que estos poderes resulten de la ley o del acuerdo de voluntades, la Representación será legal o convencional.⁴⁷

Es legal la que la ley confiere a las personas incapaces para practicar por sí actos de la vida civil, son formas de representación, la patria potestad, la tutela y la curatela.

Es convencional, la Representación que resulta del mandato, civil o comercial, es decir, de un contrato por el cual alguien recibe de otros poderes para practicar actos o administrar intereses en su nombre.

Así es como encontramos la Representación Voluntaria (Derecho Civil): Se entiende por Representación el mecanismo por el cual los efectos jurídicos, del negocio realizado por cierta persona (representante) recaen directa e inmediatamente en la esfera de otra (representado), en cuyo nombre se ha actuado.

Este tipo de Representación debe de ser autorizado ya sea por la ley o el propio representado.

En síntesis existe mediante una declaración de voluntad a otro para actuar a nombre y por cuenta propia, por medio de un poder, que no hay que confundirlo con el mandato.

La Representación legal es como su nombre lo indica, dimana directamente de la ley, tal es el caso de la representación de los incapaces, que la ley confiere a las personas que los tienen a su cuidado, a través de la institución de la patria potestad.

Su investidura proviene de la Constitución y de las leyes que confieren legitimidad a sus actos en virtud de la forma en que han sido designados y las funciones que desempeñan. Es legítimo un gobierno instituido conforme a las previsiones constitucionales y legales. La legitimidad se refiere a la investidura. La Representación, por consiguiente, es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para estos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.⁴⁸

Esta situación demuestra una relación dinámica. Lo específico del proceso es la vinculación entre el grupo gobernante y la comunidad política, pudiendo variar el mecanismo de designación y el grado de aprobación y participación de los gobernantes. En general es representativa toda actividad del poder que se ejercita a nombre del pueblo. En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa.

⁴⁷ Un Diccionario Jurídico Mexicano. p. 1171

⁴⁸ Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VII. Cámara de Diputados. p. 114

1.3.2 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

La Representación Política aparece, enunciada por primera vez en la Constitución francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el Art. 3º de la declaración de Derechos de 1789 de que "toda soberanía reside esencialmente en la Nación". Originariamente, la representación política proviene de la jurídica. A partir de entonces se origina la sistematización jurídica de la representación política pero ya en el ámbito del derecho público.

La representación política se justifica como respuesta en términos de poder, a un cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización interior del poder en el Estado. Las asambleas de representantes, hasta entonces fuera o al margen del poder político se convierte en centros de poder efectivos. Dejan de ser la expresión de los intereses para transformarse en órganos del gobierno.

*El parlamento es la asamblea deliberante de la nación y el diputado representa a la nación o al pueblo sin dejar de ser el representante virtual de sus electores. La justificación política de la representación supone que la diversidad de intereses dentro de la comunidad puedan alcanzar, mediante la deliberación y la crítica, un grado de coordinación que los haga compatibles sino idénticos, con el interés público. De ahí que la unidad nacional tenga que ser recreada constantemente en el proceso político cuyos ingredientes son los dirigentes, los partidos políticos, las elecciones y la acción gubernamental. Esa unidad política consiste en la reducción de las diferencias para hacer posible un orden de vida y el cambio dentro del orden.*⁴⁹

Las asambleas de representantes, hasta entonces fuera o al margen del poder político se convierten en centros de poder efectivos. Dejan de ser la expresión de los intereses para transformarse en órganos del gobierno.

Por lo tanto siendo imposible que el pueblo en masa tenga el poder legislativo es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo. La mayor ventaja de las representaciones electivistas es que los representantes son capaces de discutir las cuestiones. El pueblo no es capaz; y éste es, precisamente, uno de los mayores inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes. Por consiguiente, la falta de "capacidad" del pueblo, según Montesquie, justifica materialmente a la representación política.

En el proceso político real, el diputado se convierte en representante de sus electores o del partido político que organiza su elección. La mayor o menor subordinación del elegido a sus electores, en cualquiera de sus grados, significa una dependencia a una voluntad distinta de la propia y en definitiva un elemento de representación popular que ha venido a transformar la esencia primitiva del régimen representativo. La representación proporcional, por otra parte, contribuye a que el régimen representativo sea "un régimen de verdadera representación", pues se orienta a producir una relación de concordancia entre la voluntad del pueblo y la voluntad

⁴⁹ BURGOA Orihuela, Ignacio. Derechos Constitucionales. p. 533

*nacional que expresan las asambleas legislativas. Es decir, hacer efectiva la representación.*⁵⁰

Esa subordinación del representante a una voluntad extraña, se acentúa con la institucionalización de los partidos políticos, que han perdido su carácter originario de simples organizaciones electorales para convertirse, con el advenimiento del partido de masas, en organizaciones que reclaman poder para sí, y no para sus miembros.

En esas condiciones se encuentra sometido a la disciplina y al programa del partido y a las resoluciones de sus órganos directivos. La figura del diputado independiente que formaba parte de una asamblea deliberativa de la nación es sustituida por la figura del representante del partido. En los hechos. El diputado sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica en cierta medida, la resurrección del mandato imperativo entre partido y diputado afiliado de partido. No es el representante del pueblo no de la nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos del sector del cuerpo electoral que lo a elegido a través del partido, su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidista, tanto por disciplina como por convicción, y aun por deber ético.

Esta subordinación varía según del partido de que se trate, podemos decir que entre más grande y mayor organizado es mas fuerte el sometimiento del diputado a los partidos. La renuncia anticipada a su banca o escaño, la entrega de una parte de su sueldo, y hasta el caso hemos visto de convertirse en un asalariado del partido son algunas de las técnicas que aseguran el dominio del partido sobre los parlamentarios.

La representación política, es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto numero de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por si mismos participen en la creación de la voluntad estatal. Este principio, que tiene como presupuesto el de la soberanía popular, consiste en la afirmación de que todos los poderes constituidos no obran en virtud de un derecho propio de autoridad, sino tan solo son representantes de la nación.

1.3.3 LA REPRESENTACIÓN COMO FUNCIÓN CONSTITUCIONAL

El tema de la representación política en una asamblea legislativa moderna, sea un Parlamento o un Congreso, se ha prestado en los últimos dos siglos a diversas interpretaciones por parte de filósofos y teóricos políticos. De la solución aportada a este tema, tan añejo como actual, depende directamente la posición adoptada con respecto a qué tipo de régimen democrático se defiende. En otras palabras: en función de cómo se conciba la relación de la representación con los órganos parlamentarios, se decide el compromiso con la forma de organización del gobierno democrático.

En algunas de las más distintivas Teorías del Estado del siglo XX, a menudo la representación se interpretó como una idea meramente jurídica, o bien como una mera "ficción política" del parlamentarismo contemporáneo, la cual tiene por objeto conservar la apariencia de una soberanía popular.

⁵⁰ Derechos del Pueblo. Op. Cit. p. 115

Para Hans Kelsen el principio del parlamentarismo contemporáneo que estipula la autonomía del representante con respecto a la base electoral de sus representados, constituye una ficción política que ha sustituido el fundamento democrático de la representación, por los convencionalismos de la división del trabajo que impone la naturaleza de la organización de las sociedades modernas.

La independencia del parlamento frente al pueblo significa que el principio de la democracia es, en cierta medida reemplazado por el de la división del trabajo. A fin de ocultar esta desviación de un principio a otro, usase la ficción de que el parlamento "representa" al pueblo.

Por "representante auténtico", sin embargo, pueden entenderse muy diversas cosas pues es algo mucho más complejo de lo que aparece a primera vista. Así, para algunas interpretaciones teóricas, un representante debe ser lo más similar posible a sus representados, para que éstos puedan reconocer en aquél una muestra fidedigna de sí mismos; para otras versiones, un representante tan sólo debe seguir las instrucciones más amplias y generales de sus representados, a fin de no perder su autonomía y capacidad de deliberación y negociación en el seno de la asamblea legislativa; para otras más, el representante es un mero delegado con la función de expresar en el parlamento el mensaje explícito de sus representados y llevar a cabo su voluntad de la manera más fiel posible.⁵¹

La Representación Política mediante la política de partidos es así fundamental y básica para el funcionamiento del parlamentarismo contemporáneo. La representación es, tanto en la teoría como en la práctica de gobierno, el medio para permitirle a la ciudadanía, o a una parte de ella, la participación en la configuración de la legislación y la política gubernamental a través de diputados, senadores o representantes elegidos por los ciudadanos mismos. La justificación del gobierno representativo reside en que las organizaciones sociales modernas son demasiado grandes y complejas como para permitir una participación directa de la ciudadanía en la discusión, la deliberación y la toma de decisiones tal y como lo permitía, por ejemplo, la democracia ateniense. En la organización democrática moderna si la ciudadanía participa en la configuración del gobierno, tiene que hacerlo mediante la elección de un grupo relativamente pequeño de ciudadanos para que defiendan los intereses de los diversos grupos de la comunidad más amplia en una asamblea legislativa. Para ello, se requieren los partidos políticos, pues son estas instituciones las que permiten articular las cuestiones sobre las que se tendrá que decidir el electorado.

La voluntad del pueblo no puede ser representada, y que la única y auténtica forma de democracia es la directa, pues la representación es ya una adulteración de la voluntad general, lo cierto es que en las comunidades políticas modernas la democracia directa no es ni realista ni factible y resulta inevitable recurrir a alguna forma de representación, para fundamentar al gobierno en alguna forma realista de consenso democrático. Las maneras de diseñar y construir la representación democrática moderna han sido muy variadas e ingeniosas, pero casi todas se relacionan con la

⁵¹ BURGOA. Op. Cit. p. 516

*representación parlamentaria y la política de partidos. Así, los problemas resueltos por las técnicas de representación abarcan la calificación de los electores mediante padrones electorales y credenciales de elector; la configuración de las circunscripciones y distritos electorales; la base de la elección de acuerdo a listas uninominales y plurinominales; sistemas de mayoría simple y de representación proporcional; selección de candidatos al interior de los partidos para competir por los puestos de elección popular; y hasta medios para identificar preferencias del electorado mediante las técnicas del plebiscito y referéndum. En casi todos estos casos, y debido a la necesidad de aglutinar y ordenar de manera sistemática las demandas y aspiraciones del electorado, han sido los partidos políticos las instituciones que actúan como intermediarios entre los electores y sus representantes. Por ello, el debate político, configurado de acuerdo a los lineamientos partidistas, se ha convertido en el rasgo más característico de los sistemas de gobierno representativo*⁵²

La autonomía del representante electo, frente a los intereses inmediatos y egoístas de sus representados, garantiza la posibilidad de alcanzar un consenso de eticidad comunitaria en la instancia racional y estatal de la asamblea legislativa, después de haber discutido, deliberado y negociado la propuesta que mejor conviene a toda la nación, y no la que conviene a un grupo específico de la sociedad civil, o a una circunscripción política en particular. Hegel insiste, pues, en la necesidad del carácter de agentes libres de los representantes y no de delegados atados a demandas e instrucciones específicas porque, en este último caso, los diputados no tendrían suficiente margen de maniobra para la deliberación y negociación durante el debate de la cámara, cuando éste constituye precisamente la esencia de una auténtica asamblea legislativa. Así, el fundamento de la asamblea legislativa, auténticamente representativa, es la de "ser un cuerpo viviente donde todos los miembros deliberan en común para convencerse e instruirse recíprocamente".

*La auténtica democracia representativa debe llevarse a cabo en las asambleas legislativas mediante una política de partidos. Quien desea participar genuinamente en las oportunidades que ofrece la vida democrática de México, debe hacerlo mediante una representación partidista en el Congreso. "la mayoría de estas iniciativas llevan en la cara la marca del entusiasta impráctico que ya ha sufrido el rechazo de una legislatura" y, por lo mismo, busca formas de influencia que rebasen los sabios controles al populismo extremo que logran imponer los procedimientos institucionales de una auténtica democracia representativa.*⁵³

La representación bicameral del Congreso mexicano se encuentra, sin embargo, adulterada a partir de la reforma de 1993 al artículo 56 constitucional mediante la cual se duplicó el número de senadores de 64 a 128. Esta reforma introdujo una especie de representación proporcional en el Senado y alteró así su esencia original de representación federativa por excelencia de la vida nacional, al convertir potencialmente al Senado de la República en otra asamblea popular que duplica miméticamente las funciones de la Cámara de Diputados. La representación proporcional de la población del país debe quedar circunscrita al ámbito de la Cámara de

⁵² HEGEL. Citado por URIBE Vargas, Diego. El Referéndum: Ensayo sobre la Democracia Semidirecta. p. 89

⁵³ *Ibid.* p. 96

Diputados; en tanto que en el ámbito del Senado deben quedar representados los estados de la federación en términos de igualdad, independientemente de la población que tengan, y por ello resulta una aberración institucional haber introducido ahí un falso principio de representación proporcional. La distinción en las formas de representación debió mantenerse, pues en cada cámara se representan cosas distintas: población en la de Diputados y entidades del Pacto Federal en el Senado.

1.3.4 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia. En este capítulo revisaremos algunas de las razones que explican esa paradoja aparente: la participación como un método que le da vida a la democracia, pero que al mismo tiempo suele complicar su existencia. En principio, porque una vez separada de la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve irremediamente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos. En otras palabras: la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada *sociedad civil* para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Antes veíamos que no sólo se participa a través de las elecciones. Ahora hay que agregar que sin esa forma de participación todas las demás serían engañosas: si la condición básica de la vida democrática es que el poder dimane del pueblo, la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla reside en el derecho al sufragio. Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas. Que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes. No obstante, las que interesan a estas líneas son las que pueden tener lugar en la democracia. Es decir, "aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos".⁵⁴

Quienes aportan esta definición sugieren, también, que en general pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos: desde luego, la que supone el ejercicio del voto; en segundo lugar, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular;

⁵⁴ UGALDE. Op. Cit. p. 33

una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular. No es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Aunque la participación ciudadana en general siempre "se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales". Nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos. Pero en todos los casos, a pesar de las obvias diferencias de grado que saltan a la vista, el rasgo común es el ejercicio de una previa condición ciudadana asentada claramente en el Estado de derecho. Sin ese rasgo, la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía "desde abajo", o de movilización "desde arriba".

La participación ciudadana supone, en cambio, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma. Pero es preciso distinguirla de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de las leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado. Si en las rebeliones de cualquier tipo -pacíficas o violentas, multitudinarias o no - el sello básico es la inconformidad con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo, en las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: El Estado de Derecho y la libertad de los individuos. Así pues, aunque con mucha frecuencia se les confunda como formas de Participación, conviene tener claro que ni la rebelión ni la movilización cumplen esos dos requisitos.

En principio, "tomar parte en cualquier acción política requiere, generalmente, dos decisiones individuales: uno debe decidirse a actuar o a no hacerlo; y debe decidir, también, la dirección de sus actos. Pero, además, la decisión de actuar de un modo particular se acompaña de una tercera decisión acerca de la intensidad, la duración y/o los alcances de la acción". Ninguna de esas decisiones, sin embargo, viene sola: de acuerdo con todas las evidencias disponibles, en ellas influye el entorno familiar, los grupos cercanos al individuo y, naturalmente, las motivaciones que se producen en el sistema político en su conjunto. De ahí la compleja relación entre las razones individuales y el medio político, y los muy variados cauces que puede cobrar la participación ciudadana.

Es verdad que mientras más estímulos políticos reciban una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y más profunda será su participación. Pero esto no significa que esos estímulos producirán una especie de reacción automática de los individuos: para que se produzca la participación, es imprescindible que haya una relación entre ellos y las necesidades, las aspiraciones o

las expectativas individuales. Y al mismo tiempo, aunque esa relación opere con claridad, un exceso de estímulos puede llegar a saturar los deseos de participación ciudadana: muchos mensajes producidos simultáneamente por los medios de comunicación masiva, por la literatura, por ciertas campañas políticas, por múltiples encuentros colectivos, mítines, conferencias o conversaciones interminables y repetidas sobre los mismos temas, las mismas personas, los mismos problemas, suelen causar un efecto contrario a la voluntad de participar. Casi todos los autores subrayan la relevancia de este punto: estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública. Y es en este sentido que las campañas políticas sintetizan el momento más claro de participación ciudadana, en tanto que el abanico de candidatos y de propuestas partidistas suele coincidir con el deseo de al menos una buena porción de los ciudadanos, dispuesta a expresar sus preferencias mediante el voto.⁵⁵

Es preciso subrayar que la participación ciudadana apenas podría imaginarse sin una cuota, aunque sea mínima, de eso que llamamos conciencia social. Me refiero a los vínculos que unen la voluntad individual de tomar parte en una tarea colectiva con el entorno en el que se vive.

El mundo no padecería conflictos sociales ni sufriría la depredación creciente de sus exiguos recursos, por citar sólo los ejemplos más conocidos, si todos los seres humanos actuáramos sobre la base de lo que Max Weber llamó una ética de la responsabilidad (ética que, por cierto, le asignó especialmente a los políticos profesionales). Pero ocurre que la mayor parte de las personas suele luchar por satisfacer sus intereses y sus necesidades individuales antes que permitirse el sacrificio por los demás. Y en la mayor parte de los casos, son esas necesidades e intereses privados los que mueven a los seres humanos a emprender actividades conjuntas con otros: los que empujan a la participación ciudadana.

Aunque la gente no participe siempre y en todas partes (ya vimos que eso es sencillamente imposible), la consolidación de la democracia requiere mantener abiertos los canales de la participación y despiertos los valores que le dan estabilidad a ese régimen.⁵⁶

1.3.4.1 EL SUFRAGIO

En el lenguaje común sufragio y voto se emplean como conceptos equivalentes, si bien en la doctrina se marcan diferencias entre ellos.

Para algunos autores el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido sólo tienen derecho al SUFRAGIO los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley; mientras que el VOTO

⁵⁵ MONSIVAIS, Carlos. Crónica de la Sociedad que se Organiza. p. 79

⁵⁶ *Ibid.* p. 82

se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en todo tipo de cuerpos colegiados.⁵⁷

En los Estados democráticos las leyes que establecen el derecho al sufragio son fundamentales y tan importantes, que en toda democracia representativa el sufragio universal viene a significarse como el medio idóneo para la integración, conformación y legitimación de todo Gobierno. Para llegar al sufragio universal, se tuvo que recorrer un largo camino durante el cual, en la mayoría de los países, se limitó el ejercicio de los derechos políticos en favor de grupos. Se tiene conocimiento de que en épocas pretéritas existían distintas limitaciones al derecho de voto, toda vez que de los padrones electorales se excluían a quienes no reunían ciertos requisitos. En otros casos, por razones que se decían educativas, dieron como resultado que se negara el voto a los analfabetas. También por motivos racistas, en ciertos países no se le reconocía el derecho de voto a los miembros de ciertos grupos como los judíos o los negros. Por valoraciones ideológicas, que impedían sufragar a grupos de personas que no comulgaban con los intereses del partido en el poder, como sucedió con los católicos, capitalistas, comunistas o judíos. Por razones de sexo, que se basaron en una supuesta ineptitud natural de las mujeres para las cuestiones políticas.⁵⁸

En la actualidad casi la totalidad de las constituciones reconocen la plena igualdad jurídico-electoral de mujeres y hombres. La evolución del sufragio en nuestro medio ha sido el resultado de una serie de luchas reiteradas a través del tiempo. Es así como el poder constituyente de 1857 suprimió la exigencia de saber leer y escribir para poder votar. En 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de las mujeres y hombres nacionales.

También contribuyó a universalizar el sufragio en nuestro medio, la reforma que en 1970 experimentó el artículo 34 constitucional, al otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años de edad, que tengan un modo honesto de vivir; y ello con independencia de su estado civil. La edad mínima para el ejercicio del voto suele situarse en la mayoría de edad civil, lo que se explica desde diferentes criterios; se dice que quien puede gestionar sus propios asuntos, también puede gestionar los de su nación; la plena capacidad de obrar parece implicar la de obrar en el campo político.

El artículo 35 Constitucional establece como prerrogativa del ciudadano, votar en las elecciones populares y poder ser electo para todos los cargos de elección popular; el mismo ordenamiento en el artículo 36 establece como obligaciones del ciudadano, inscribirse en los "padrones electorales" y votar en las elecciones populares.

El COFIPE precisa en su artículo 4 que "votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular".

⁵⁷ El Voto y la Representación Democrática. Instituto Federal Electoral p. 16

⁵⁸ *Ibid.* p. 17

Se entiende por sujeto activo del sufragio a las personas capacitadas para participar en la designación de los representantes, es decir, aquellos encargados de pronunciarse a favor de alguno o algunos de los candidatos a la elección.

Actualmente en términos generales, la condición de elector corre paralela con algunas salvedades a la del ciudadano. Esta situación no ha sido siempre idéntica a lo largo de la historia. Es hasta el siglo actual en que se puede hablar de un sufragio universal o capacidad general de la ciudadanía de uno u otro sexos, mayores de edad y que hayan satisfecho determinados requisitos de carácter formal, para participar en las elecciones políticas de representantes.⁵⁹

Son derechos políticos inherentes y exclusivos de los mexicanos que tengan la calidad de ciudadanos: votar y ser votado. Las leyes que regulan el derecho de sufragio suelen excluir dos tipos de condiciones bien distintas. No pueden votar los incapaces, es decir, los privados de sentido en el momento de la elección o quienes hayan sido condenados por determinadas categorías de delitos que se consideraran proyectan una carga de “indignidad” sobre quienes por ellos han sido condenados, de conformidad con lo cual no son merecedores del derecho al voto.

El sujeto pasivo en el Derecho al Sufragio. De acuerdo con los principios constitucionales que conforman a nuestro sistema político electoral, es un derecho político fundamental de los ciudadanos mexicanos ser electo para ocupar un cargo de representación popular siendo éstos, en el ámbito federal, los de Presidente de la República, Diputado Federal y Senador; en el ámbito local, los de Gobernador, Diputado Local, Representante ante la Asamblea del Distrito Federal; y en el ámbito municipal, los de Presidente Municipal y miembros del Ayuntamiento.

El derecho pasivo del Sufragio o derecho a ser elegido representante en unas elecciones, aparece estrechamente ligado a una determinada concepción de la representación; precisamente, porque se espera de los elegidos unas cualidades singulares, se les exigen condiciones distintas y más estrictas que las que se requieren para el sufragio activo.

Existe, un grupo de ciudadanos más o menos extenso que se ve privado del derecho de sufragio pasivo por ostentar posiciones o cargos que puedan limitar la libertad del elegido o del elector. Dentro de este grupo se encuentran los militares en servicio activo de quienes se dice que su dependencia jerárquica privaría de la necesaria libertad en el ejercicio de sus funciones así como a sus subordinados de un efectivo derecho libre de voto; ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado; no tratarse de una reelección; no tener mando en la policía; tampoco ser Ministro de la Suprema Corte, Secretario de Gobierno de algún Estado, Magistrado o Juez Federal o del Estado, no ser Ministro de algún culto religioso, Jueces, Funcionarios Electorales o Autoridades que puedan influir de manera cierta sobre el comportamiento de los electores, entre otros⁶⁰.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ BARRAZA Arturo, Los Derechos Políticos de los Ciudadanos. p. 113

Con base en las consideraciones anteriores, se dice que si es requisito esencial de la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para expresar su voluntad política, sin embargo, no lo es el que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, no menos cierto es que el abstencionismo resulta ser un fenómeno político negativo que daña a todos los partidos así como al propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez mas plena. La calidad democrática de un régimen puede ser juzgada por el grado de Participación Ciudadana.

1.3.4.2 LOS GRUPOS DE PRESIÓN

*Por "grupos de presión" entendemos, simplemente todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste*⁶¹

La parte final de las definición se dirige generalmente a distinguir al grupo de presión de un partido político o grupo conspiratorio, mientras que el énfasis sobre las organizaciones lo distingue de una muchedumbre u otro conjunto espontáneo de individuos.

Los grupos de presión pueden contribuir de manera crucial a los procesos y principios que caracterizan a los sistemas democráticos modernos y en referencia a los cuales en ocasiones se defienden la existencia y las actividades de los grupos de presión. Acerca de muchos aspectos del gobierno, que abarcan desde las decisiones políticas fundamentales hasta las minucias de la administración, el único publico significativo consistiría en uno o mas grupos de presión; por lo tanto se puede pretender que el proceso de debate enteramente, en ocasiones, de los grupos de presión, y en todo momento es probable que dependa de ello en cierta medida a construir la opinión publica.

Los grupos de presión pueden también contribuir a la búsqueda de la racionalidad en la elaboración de la política, como uno de los aspectos mas discretos de su trabajo. Es bien dicho por algunos politólogos que ningún examen de la representación será completo, por consiguiente, sino se toma en cuenta a los grupos de presión.

Hay que recordar que un grupo triunfara en la medida en que el gobierno desee o deba prestarle atención y por lo tanto, esta expuesto a la persuasión. Si un gobierno desea prestar atención a un grupo el elemento de presión resulta opaco. Esta situación surge con no poca frecuencia; los gobiernos solicitan constantemente consejo, información, y otros tipos de colaboración a quienes no pertenecen a ellos y ocasionalmente la colaboración a quienes no pertenecen a ellos y ocasionalmente la colaboración incluye el ejercicio de la autoridad con fines públicos.

Muchos grupos se crean fundamentalmente para cumplir algún propósito publico definido por el gobierno; en lo que se refiere a tales grupos, la persuasión puede ser principalmente un asunto de evidencia o discusión de educar a los gobiernos, ya que hay acuerdo acerca del propósito y la naturaleza de la consulta, pero si las

⁶¹MARTINEZ Gil, José de Jesús. Los Grupos de Presión y Los Partidos Políticos. p. 169

*circunstancias cambian, pueden invocarse para estos grupos otros tipos de persuasión directa e indirecta, que vayan desde formas de discusión menos lógica hasta la amenaza de insurrección*⁶².

Las ideas y creencias ocupan un lugar en toda consideración de los grupos de presión, aunque solo sea porque el objeto de la presión consiste con frecuencia, en modificarlas, y esto no se refiere solo al caso de los grupos promocionales. Las ideas y creencias también deben ser consideradas como recurso, de tres diferentes maneras: ciertos grupos, de los cuales la iglesia constituyen los principales ejemplos históricos, están organizados en torno a un conjunto particular de creencias; en segundo lugar, todo grupo gana en cohesión y por lo tanto, en fuerza, cuando hay un sentimiento de misión, una línea directriz distintiva o un fuerte sentimiento de entrega por parte de los miembros; en tercer lugar, un grupo será más débil según nade a favor o en contra de la corriente de las normas y creencias aceptadas socialmente.

Los grupos de presión pueden ayudar así, a redondear y complementar el sistema formal de representación. En tanto grupos cuentan con ciertas cualidades distintas que ofrecer, y en particular con el hecho de que pueden escoger el tema y el momento de su propia intervención en mayor medida que el electorado, aunque aun los grupos de presión deben operar dentro de los límites establecidos por las medidas políticas y los procedimientos gubernamentales; por lo tanto, puedan desempeñar una tarea, importante, vital y en realidad, insustituible, al dar significado y contenido específico al derecho de oposición. Pero esto no se desprende de los grupos de presión proporcionen necesariamente un proceso de representación más racional o más significativo que el que proporcionan los partidos políticos y el sistema electoral. Esto se debe; primero, ni los líderes ni los miembros de los grupos de presión, aunque se cuentan entre los que están relativamente más involucrados e informados, pueden escapar a las limitaciones de su propia experiencia o de las perspectivas o actitudes fomentadas por sus pautas de interacción algo restringidas; segundo, y esto es importante desde el punto de vista de lo que llamamos dimensión populista de la democracia no hay grupos de presión equivalentes al sufragio igualitario y universal y; tercero, en el análisis de los grupos de presión como contribuyentes al proceso representativo, se olvida a veces que en gran parte de la actividad de los grupos de presión se destina a las áreas políticas que sean de interés general.

*Si bien los grupos de presión son necesarios para la democracia y para un sistema de político abierto, están lejos de ser suficientes, en realidad el sistema de grupos de presión puede no lograr articular todos los intereses y perspectivas pertinentes, o no hacerlo en la forma o en el momento necesarios para que tengan cierto peso. Además depende de la constitución y el contexto político general el que los grupos de presión funcionen como una fuerza que agrande los círculos de intrincación informada o que contribuyan, en cambio a la creación y conservación de un sistema representativo en donde se pueda tomar en cuenta todos por igual*⁶³

⁶² GRAEME C, Moodie. Gerald Studdert, Kennedy. Opiniones, Públicos y Grupos de Presión. p. 123

⁶³ MONSIVAIS. Op. Cit. p. 56

1.4 ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El surgimiento de los partidos políticos ha sido una consecuencia necesaria del ejercicio de la representación política democrática, aunque no haya sido previsto por los teóricos del gobierno republicano o democrático.

Siempre han existido grupos que han luchado por el control del poder en los sistemas políticos: facciones, tendencias, partes. Ello pues siempre que se trata de la conducción de un grupo humano aparece la necesidad de determinar los fines del grupo y los medios para alcanzarlos. Surge entonces, casi inevitablemente, con la discrepancia acerca de los medios o de los fines, la necesidad de agrupar a los partidarios y adversarios.

No siempre han existido los partidos. No los hubo entre quienes siguieron a Pericles y a Demóstenes en Atenas, y a Espartaco, Mario o Sila, en la república romana. Tampoco constituyeron partidos los gúelfos y los gibelinos de Europa medieval; los tories y los whigs en la Inglaterra del siglo XVII, y los jacobinos, girondinos y montañeses, en la época de la revolución francesa.

El concepto de partido político, como hoy se conoce en la política y en el derecho, es reciente y se vincula a una apreciación favorable y positiva de ellos, ya que se les ve como fuerzas políticas indispensables para el desarrollo del gobierno popular en las condiciones contemporáneas. Sin embargo, con un sesgo negativo, atribuido a su papel de dividir a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, el uso de la noción de partido, tal como se mencionó anteriormente, se inició a partir del s. XVIII.

La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por varios fenómenos modernos, entre los que destacan:

- *La aparición de asambleas deliberantes de origen electivo (parlamentos)*
- *La aparición, tolerancia y valoración del pluralismo.*
- *El desarrollo del sufragio, y*
- *El aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto medios como proletarios.*⁶⁴

Así, puede asegurarse que el régimen democrático representativo y los partidos políticos han surgido y se han desarrollado en estrecha vinculación y que la transformación de la naturaleza de los segundos ha influido sobre el funcionamiento del primero. Por otro lado, históricamente, en todos los países en que se implantó el régimen democrático representativo, los partidos políticos se fueron modificando a través del tiempo. Contribuyeron a esa transformación los cambios introducidos en los sistemas electorales y, en particular, la extensión cada vez mayor del derecho a sufragio.

Como los cambios en la naturaleza de los partidos políticos no tuvieron las mismas características en todas partes, no resulta posible realizar una sistematización que considere cada caso particular.

⁶⁴ Ibid. p. 68

Max Weber, en su obra "Economía y Sociedad", esquematiza la aparición y evolución de los partidos políticos en tres etapas y modelos de organización interna, que puede tener validez para los sistemas políticos occidentales:

- *Conjunto de familias aristocráticas.*
- *Partidos de notables (Honoraciones).*
- *Partidos democrático-plebiscitarios o de masas.*⁶⁵

La característica de los dos primeros, es la inexistencia de organización en escala nacional basada en asociaciones permanentes; la cohesión originada exclusivamente por la acción de los parlamentarios; la vida del partido limitada al período electoral. En cambio, en el tercer tipo de partido lo característico es:

- a) La existencia de políticos profesionales, incluso fuera de los parlamentos.
- b) La existencia de asambleas organizadas de miembros del partido.
- c) La presencia de una maquinaria interna de existencia permanente, que se erige en el poder real dentro del partido.

1.4.1 CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

El Código Electoral define un partido político como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo al Código Electoral.

Añade que los partidos políticos son organismos funcionales de la Nación y, en consecuencia, lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y la participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno; y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición de lucha del pueblo panameño.

El surgimiento de los partidos políticos ha sido una consecuencia necesaria del ejercicio de la representación política democrática, aunque no haya sido previsto por los teóricos del gobierno republicano o democrático.

El término partido empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término facción, pues, como veremos, ambos conceptos no tienen el mismo significado.

La facción es el término más antiguo y deriva del verbo latino facere (hacer, actuar). La palabra factio significa, para los autores que escriben en latín, un grupo político dedicado a un facere perturbador y nocivo, a "actos siniestros". De esta manera, el significado primario que expresa la raíz latina es una idea de comportamiento excesivo, implacable y, en consecuencia, nocivo.

⁶⁵ MAX Weber. Citado por RAMOS Jiménez, Alfredo. Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas p. 79

*La palabra partido también se deriva del latín, del verbo "partire", que significa dividir. Por ello según Robert Michels etimológica y también lógicamente, este sólo puede abarcar a una parte de la ciudadanía políticamente organizada, sería una parte de un todo.*⁶⁶

Benjamín Constant: Un partido es una reunión de hombres que profesan una misma doctrina. No considera a la organización como elementos del partido, que es esencial en los partidos políticos modernos.

Lenin: El partido de la clase obrera no es aquel en que militan los obreros, sino el que defiende el programa revolucionario que expresa los intereses objetivos del proletariado.

Tiene una perspectiva similar que el de Constant, en el cual, no se hace referencia a la organización del partido.

Hans Kelsen: Los partidos políticos son formaciones que agrupan hombres de la misma opinión para asegurarles una verdadera influencia sobre la gestión de los asuntos públicos.

Es demasiado amplio, ya que incluso en una aldea se pueden dar las condiciones que propone Kelsen. El grado de precisión del concepto es bajo.

Jacques Cadart: Señala que un partido político es un grupo organizado de ciudadanos constituido para defender y hacer triunfar sus opiniones y sus intereses y para obtener la realización de un programa de reformas.

Señala que la característica esencial del partido político es la realización de un de un programa que contenga fines determinados, pero ello sólo es efectivo en el caso de partidos ideológicos y/o programáticos.

*Mauricie Duverger: El partido político es una comunidad de una estructura particular, que se caracteriza ante todo por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad.*⁶⁷

1.4.2 FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

⁶⁶ Ibid. p. 53

⁶⁷ DUVERGER. Op. Cit. p. 123

Algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la que prevalecía, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger. La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.⁶⁸

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

⁶⁸ RUIZ. Op. Cit. 134

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

También su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentario; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los

*enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.*⁶⁹

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la "clase trabajadora" o la falange.

1.4.3 LA PARTIDOCRACIA

La partidocracia es un fenómeno recurrente en diversas sociedades democráticas a partir de 1960, concretamente en Europa la sociedad civil considera a la partidocracia como una institucionalización burocrática del partido político; es decir, la sociedad considera que el partido político es un instrumento de conservación del Estado y no de transformación de la sociedad.

Esta concepción de partido-instrumento, que tan abiertamente es impugnada hoy por la sociedad mundial, muestra la pobreza de respuesta social que muchos partidos presentan, y lo que es peor, denota la pobreza de sus propuestas políticas. Tal situación, ha producido un distanciamiento entre el partido y sus candidatos, en donde muchas veces- la mayoría-, la población realiza el ejercicio del voto, no bajo la convicción de que ofrece el partido, sino, de qué es lo que ofrece el candidato.

Hay quienes afirman que la llamada civilización o cultura occidental no vive en una democracia auténtica, como gustan de decir y repetir sus teóricos e ideólogos más conspicuos, sino en una partidocracia. ¿Por qué en una partidocracia? Porque son los partidos los únicos sujetos de derechos políticos, a diferencia del resto de la sociedad, cuya participación en la vida política de sus respectivas comunidades nacionales se reduce a elegir, con su voto, entre las distintas opciones que tienen a bien ofrecerle los partidos. En breves palabras: su único derecho es el derecho a elegir amo.

Los partidos, en cambio, se reservan para sí todas las actividades que tienen que ver con la organización y funcionamiento del Estado, con la forma de gobierno que dicho Estado debe tener, con la estructura e integración del mismo, con los servicios y actividades que debe prestar y desempeñar, con la reglamentación de todos los aspectos fundamentales de la vida de los ciudadanos y, ante todo y sobre todo, el derecho a disputar el poder político de la nación y a proponer candidatos para ocupar todos, absolutamente todos, los llamados "puestos de elección popular". En estricto sentido, los funcionarios de una democracia occidental no salen del seno de toda la sociedad ni el programa de gobierno que enarbolan expresa las aspiraciones y demandas de la misma. Los elige su partido, y su plan de trabajo sintetiza la ideología y los intereses de los militantes de éste. Consecuentemente, el gobierno conformado por ellos no representa a la sociedad en su conjunto sino al partido que los llevó al poder. De ahí el nombre de partidocracia.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 126

El gobierno de los partidos es una falsa democracia; niega en los hechos la esencia de ésta última que es, precisamente, el derecho del pueblo a participar, abierta y libremente, en la conformación del equipo de hombres que deben gobernarlo y, sobre todo, en la toma de aquellas decisiones trascendentes que impactan de modo decisivo la vida y el bienestar de toda la ciudadanía y que cambian el rumbo del país en cuestión. Sin embargo, cuando la formación económico-social en que actúan los partidos funciona aceptablemente bien, los ciudadanos comunes y corrientes no sienten la necesidad de participar directamente en los asuntos públicos, no sienten la urgencia de tomar en sus manos, sin ningún tipo de intermediarios, la discusión y la solución de los problemas más graves y urgentes que los acosan. En tales condiciones, la partidocracia juega bien su papel de encausadora de las inquietudes masivas y su dominio es tolerado, y hasta aplaudido a veces, por las grandes masas populares a quienes mutila y conculca sus derechos.⁷⁰

Las cosas cambian cuando el modelo económico-social no responde, aunque sea en mínima medida, a las aspiraciones y necesidades populares; cuando el denominador común es la pobreza, la marginación, la ignorancia, la insalubridad, el hambre y la injusticia social en todas sus formas y manifestaciones. Entonces la partidocracia, con su insistencia en el respeto irrestricto a las viejas leyes y tradiciones que le dan vida, con sus intentos por reforzar y endurecer su monopolio sobre los órganos y mecanismos esenciales del gobierno, muestra su verdadera esencia, su carácter de camisa de fuerza que pretende contener el surgimiento de nuevas formas de organización popular y de creativas formas de lucha social, que buscan paliar las difíciles condiciones de vida en que se desenvuelven las grandes mayorías trabajadoras y desempleadas. En tales condiciones, la partidocracia, en vez de mostrarse flexible y evolutiva, se cierra totalmente a cualquier manifestación política que no esté controlada por ella y que, a su juicio, represente una competencia y ponga en riesgo su dominio. Surge entonces una santa alianza entre los partidos preexistentes con el fin de impedir la creación y el desarrollo de nuevos partidos políticos que les disputen el poder, o lo que pudiera considerarse como un embrión de los mismos.

⁷⁰ VEGA, Verónica. Gobierno de los Partidos. Vértigo 26 de abril de 2002. p. 50

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FIGURA DE LA REPRESENTACIÓN

2.1 CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812

"La constitución Política de la Monarquía Española, o de Cádiz, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos osé Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían constituyentes en 1824, en el ya México independiente. Este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio".⁷¹

Las Constituciones contemporáneas tienen como objetivo fundamental garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y para ello dividen los poderes queriendo evitar las posibilidades dictatoriales de cualquier sector, a su vez señalan la manera en que dichos ciudadanos eligen a sus representantes y proclaman su superioridad de rango con respecto a cualquier otra ley para evitar su anulación. En este aspecto, la de Cádiz acometió una importante transformación social que exigía un orden nuevo en el que se abolían los señoríos, se suprimía la Inquisición, se debilitaba el poder de los gremios, etc., todo lo cual se basaba en un marco de "revolución liberal".

La obra más relevante de las Cortes de Cádiz, fue la Constitución de 1812, jurada el 19 de marzo del mismo año bajo el título de Constitución Política de la Monarquía Española. El documento constitucional se divide en diez títulos y 384 artículos con las ideas liberales predominantes, en ese sentido, consigna el principio de la soberanía nacional; limita la monarquía hereditaria; reconoce al catolicismo como religión oficial; establece la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); insta los derechos y deberes de los ciudadanos; en resumen, la Constitución presenta las bases para el establecimiento de un estado burgués.

"Los legisladores gaditanos resentían una fuerte influencia de Rousseau o Montesquieu, de los postulados liberales emanados de la revolución francesa, particularmente en lo relativo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Asamblea Nacional del 26 de agosto de 1789, y por supuesto de la Constitución Francesa de 1791."⁷²

El texto constitucional reconoce como uno de sus principios más preciados el de la "soberanía nacional". Se deslinda del origen divino del poder de los monarcas, al igual que de las pretensiones imperiales y de dominio napoleónico, al declararse "libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Esto sin romper con el catolicismo tradicional de España, por el contrario de manera absoluta, las cortes declaran que la religión de la nación es y será perpetuamente católica, apostólica y

⁷¹ SAYEG Helu, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano p. 46

⁷² GUTIÉRREZ S, Sergio Elías. Rives S, Roberto. La Constitución Mexicana en el Siglo XX, p. 45

romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

Los legisladores rompen con la monarquía declarando que el gobierno de la nación española es una monarquía moderada hereditaria. Ciertamente que divide el gobierno en los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), sin embargo instituyen la atribución legislativa del monarca, compartida con los representantes, de tal forma " que la potestad de hacer la leyes reside en las cortes con el rey.

Lo mismo en España que en América, la vigencia y la aplicación de la constitución de Cádiz fue errática e inestable, en concordancia a las turbulencias política y sociales de la época. En 1814 al regreso del destierro, Fernando VII deroga todo lo legislado en las cortes de Cádiz, restableció el absolutismo español y reprimió brutalmente a los líderes y grupos liberales. La resurrección militar proliberal encabezada por riego en 1820 obliga a Fernando VII a reconocer la constitución gaditana de 1812 se establece así el trienio constitucional 1820-1823 que reinicia la obra legislativa de las cortes de Cádiz.

Apoyado en el principio de la representación del gobierno, se enmarca el sufragio, naciendo de esta manera el concepto de ciudadano en cuanto al elector, aunque no tenían este derecho los sometidos a proceso, las mujeres y los menores de edad (incluso en la España estas cuestiones resultaban aun más complejas)

A partir de ello, se estableció el presupuesto anual de gastos: "Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno". En lo referente a las Fuerzas Armadas, el reordenamiento se produjo en un período bélico por lo que la defensa de la nación fue un tema muy debatido. Estos se dividieron en ejército y milicias, cada uno con funciones diferentes. Los últimos implicaban un servicio no continuo y estaban a las órdenes del Rey, como el ejército, aunque con ciertas restricciones; su misión era la defensa del Estado pero también la de la libertad (con lo que se convirtió en la mano armada de los progresistas durante el siglo XIX).

"Un campo en el que la Constitución de Cádiz fue trascendental, es el de la instrucción pública pues planteó la existencia de escuelas en todos los pueblos, la creación de universidades y el establecimiento de un plan general de enseñanza. Resulta encomiable este empeño por evadir el analfabetismo pues en otros países como en Inglaterra, aun se veía la educación del pueblo como un peligro (en España en 1850 era analfabeta más del 75% de la población)"⁷³

2.1.1 EL CONTEXTO Y LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA ÉPOCA

La Constitución Política de la Monarquía Española fue promulgada el 19 de marzo de 1812.

De los diecisiete diputados americanos que suscribieron dicha carta política, doce serían titulares y cinco suplentes, y lo hicieron obligados por las circunstancias, más que por convicción, como en su oportunidad se expondrá, habiendo sido los siguientes:

⁷³ Ibid. p. 46

Diputados propietarios: Antonio Joaquín Pérez, por Puebla de las Ángeles; Josef Simón de Uría, por Guadalajara; José Miguel Guridi Alcocer, por Tlaxcala; José Miguel Gordo y Barrios, por Zacatecas; José Ignacio Beye Cisneros, por México; José Eduardo de Cárdenas, por Tabasco.

Otros diputados propietarios fueron Mariano Mendiola, por Querétaro; Miguel González y Lastiri, por Yucatán; José Miguel Ramos de Arizpe, por Coahuila; Juan José Güereña, por Durango; José Cayetano de Foncerrada, por Valladolid de Michoacán, y Octaviano Obregón, por Guanajuato.

Los diputados suplentes serían José Ma. Couto, Andrés Savariego, Francisco Fernández Munilla, Salvador San Martín y José Ma. Gutiérrez de Terán, todos por Nueva España.⁷⁴

La Constitución fue reconocida en México por bando del 28 de septiembre de 1812 –seis meses después que en España– y jurada dos días más tarde. A pesar de ello, sus disposiciones nunca entrarían en vigor, salvo en partes aisladas.

En España, estuvo en vigencia hasta el 4 de mayo de 1814, en que sería abolida por decreto de Fernando VII, publicado en la Nueva España cuatro meses después, el 17 de septiembre.

“Pasados seis años, en marzo de 1820, el monarca se vería obligado a restablecer dicha Ley Fundamental, a consecuencia de un levantamiento militar. La misma suerte correría en México, habiéndose jurado el 31 de mayo de 1820 y mantenido su vigencia hasta el 10 de enero de 1823, en que sería “sustituida” por el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano”⁷⁵

Las cortes doceañistas fueron convocadas el 28 de octubre de 1809 por la Suprema Junta Gubernativa del Reino que a la sazón funcionaba en Sevilla. Constituida la asamblea de las Cortes, primero en la isla de León, un poco después en Cádiz, los representantes proclamaron el principio de la soberanía nacional dando principio a la labor legislativa que transformaría a España y sus colonias. De manera novedosa, las Cortes de Cádiz se integraron con diputados de la metrópoli y sus colonias. El total de representantes fue de 303.

El 19 de marzo de 1812 la Constitución quedó definitivamente aprobada, con su anhelo profundo por una honda remodelación de la sociedad inspirada en el impulso ético. Este sólo impulso ético bastaría para distinguirla del modelo francés, y aparece muy claro en su articulado cuando se dice que los españoles deben ser “justos y benéficos”. No era ajena a este veta taumatúrgica y religiosa, aquella adición marginal sobre la religión católica que aparece en un documento de Quintana y que ahora pasa a ocupar uno de los primeros artículos que dice textualmente así: “La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única y verdadera”. Se ha criticado mucho esta decisión, sin valorar en su justa medida que un tercio de los diputados de la Asamblea eran eclesiásticos, y que aquella

⁷⁴ CORONADO. Op. Cit. p. 75

⁷⁵ Ídem.

concesión era de todo punto necesaria si luego se les quería arrancar como contrapartida decisiones como la de abolir el “voto de Santiago” (impuesto de pan y trigo que entregaban los campesinos a la iglesia de Santiago) o la de abolir la Inquisición.

La Constitución de 1812 representa simbólicamente a la vez la quiebra del Antiguo Régimen y el comienzo del constitucionalismo español. Su valoración ha sido siempre muy alta por los mejores especialistas en el tema del constitucionalismo.

La verdadera originalidad de la Constitución de 1812 proviene de ser la expresión más alta del liberalismo español. Y, desde ese punto de vista, su texto es la primera expresión europea de un Romanticismo político en el que España fue la pionera. En contraposición al carácter universalista e imperialista de la Constitución francesa de 1791, la española es la manifestación más pura de la fe en la propia nación como sujeto de la soberanía y como lugar donde encarnar esos supuestos valores universales y abstractos.

La afirmación de la nación como fuente engendradora de derechos es lo característico del Romanticismo político en contraposición a la Ilustración para quien esa fuente estaba en la razón. Por eso aparece al frente de la Constitución la reivindicación que caracteriza ese postulado; tras definir la Nación española como “reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y afirmar su libertad e independencia (“no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”), se proclama solemnemente: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

La Constitución de Cádiz, de 1812, cuya vigencia sería breve. La vuelta al absolutismo, con el retorno de Fernando VII al trono español, en 1814, implicó la cancelación temporal de este esfuerzo liberal: abolió la Constitución, disolvió las Cortes e inclusive se encarceló a diputados. Cádiz significó sólo un aspecto del ansia de libertad que prevalecía en los territorios hispanoamericanos. La Nueva España había elegido otra vía para lograr las condiciones de igualdad. El 16 de septiembre de 1810, encabezados por el cura Miguel Hidalgo, los americanos despertaron a la lucha por la independencia; fue entonces también cuando las posibilidades de una nueva nación comenzarían a surgir. A lo largo de once años de lucha se mostró el anhelo de liberación de los novohispanos. No en vano, el caudillo Hidalgo había abolido la esclavitud y posteriormente José María Morelos dictó la supresión de las castas, el pago de gabelas, y la repartición de tierras a los indios.

*“La realización de este congreso puso de manifiesto la capacidad de la nación para gobernarse a sí misma, para dictar sus propias leyes. Entre los 23 puntos contemplados por Morelos destacaron, por su trascendencia, la declaración de la independencia; la preservación de la religión católica; el ejercicio de la soberanía; la división de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el otorgamiento de los empleos para los americanos; la condena a los gobiernos tiránicos; la capacidad del Congreso para hacer las leyes; el ataque a los cuerpos privilegiados; la proscripción de la esclavitud y la distinción de castas”.*⁷⁶

⁷⁶ SAYEG Helu, Jorge. *Historia Constitucional de México*. p. 22

El 6 de noviembre de 1813, por medio del Acta de Independencia de la América Septentrional, dada en el Palacio Nacional de Chilpancingo y firmada por Andrés Quintana Roo, Ignacio Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zárate, se planteó formalmente la separación de España y la posibilidad de los novo hispanos de gobernarse a sí mismos.

2.1.2 PROCESO DE FORMACIÓN

En 1808, entre los desastres de la guerra, existía una gran demanda de reformas políticas, algo que, por ejemplo, evidenciaban los Ayuntamientos de Castilla La Vieja. Pero ya en 1809, la exigencia de convocatoria a Cortes fue un clamor universal (ésta debía realizarse, por razones obvias, en ausencia del monarca); las mismas estuvieron integradas por "liberales, conservadores y americanos".

El principio de la soberanía nacional marcaría claras diferencias con el Estatuto de Bayona, en éste José I declara: "Hemos decretado y decretamos la presente Constitución..." en la de Cádiz se afirma: "Las Cortes generales y extraordinarias de la nación española... decretan la siguiente Constitución...". Otro punto de ruptura con el Antiguo Régimen fue la división de poderes, dándose primacía al legislativo. El rey tenía la potestad de ejecutar las leyes, sin embargo la implantación del nuevo poder judicial se basaba en una enorme transformación de la administración de justicia, pues supuso la extinción del poder real y señorial en este ámbito.⁷⁷

La originalidad del liberalismo español llega a su máxima expresión en la convocatoria de las Cortes de Cádiz y el fruto más destacado de las mismas que fue la Constitución de 1812. España da entrada así al siglo XIX, abriendo las puertas de una nueva época al resto de los países europeos. En diciembre de 1810 se nombró una comisión -dirigida por los líderes liberales Agustín Argüelles y Diego Muñoz Torrero-, a quien se encargó elaborar una constitución para la nación española.

"Influidas por los ideales liberales y aprovechando la situación de España en 1808, tras la invasión napoleónica y la abdicación del rey, algunas de las colonias trataron de definir su situación política, al no reconocer la autoridad de José I, hermano de Napoleón, quien ocupaba el trono en lugar de Fernando VII. En la Nueva España se designó una Junta Suprema de México, con el virrey a la cabeza, lo cual representó el primer paso para la emancipación política, sin lograr tener éxito. Este intento por alcanzar la soberanía dejó una profunda huella. Con el tiempo, nuevas oportunidades se presentarían para manifestar el descontento".⁷⁸

Las Cortes de Cádiz fueron la segunda fase en este camino hacia la liberación. Un cuerpo representativo, formado por 16 miembros, marchó a España a defender los intereses de la Nueva España. En las Cortes de Cádiz se reveló la injusta política que obstaculizaba el desarrollo natural de los pueblos que habían quedado bajo el reino de la península y se expusieron cuestiones tan determinantes como la libertad de imprenta, las leyes de elecciones

⁷⁷ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. p. 78

⁷⁸ SAYEG. Op Cit. p. 49

para ayuntamientos y diputaciones provinciales, la separación de la autoridad militar de cualquier intervención judicial, el respeto a los derechos individuales y las bases del sistema social.

Los diputados suplentes serían José Ma. Couto, Andrés Savariego, Francisco Fernández Munilla, Salvador San Martín y José Ma. Gutiérrez de Terán, todos por Nueva España.

La Constitución fue reconocida en México por bando del 28 de septiembre de 1812 – seis meses después que en España- y jurada dos días más tarde. A pesar de ello, sus disposiciones nunca entrarían en vigor, salvo en partes aisladas.⁷⁹

En España, estuvo en vigencia hasta el 4 de mayo de 1814, en que sería abolida por decreto de Fernando VII, publicado en la Nueva España cuatro meses después, el 17 de septiembre. Pasados seis años, en marzo de 1820, el monarca se vería obligado a restablecer dicha Ley Fundamental, a consecuencia de un levantamiento militar.

La misma suerte correría en México, habiéndose jurado el 31 de mayo de 1820 y mantenido su vigencia hasta el 10 de enero de 1823, en que sería "sustituida" por el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano

2.1.3 FIGURAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN

TITULO III DE LAS CORTES, CAPÍTULO PRIMERO; DEL MODO DE FORMARSE LAS CORTES

Art. 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

Art. 28. La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.

Art. 29. Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el artículo 21.

Art. 31. Por cada 70.000 almas de población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes.

Art. 32. Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de 35.000 almas se elegirá un diputado más, como si el número llegase a 70.000, y si el sobrante no excediere de 35.000, no se contará con él.

Art. 33. Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a 70.000 almas, pero que no baje de 60.000, elegirá por sí un diputado; y si bajare de este número se unirá a la inmediata para completar el de 70.000 requerido. Exceptuase de esta regla la isla de Santo Domingo, que nombrará un diputado cualquiera que sea su población.

⁷⁹ SAYEG. Historia Constitucional... Op. Cit. p. 26

Cabe señalar lo que se quedó del proceso en el idioma político: la idea que los pueblos tenían su "soberanía". Es un concepto que se encuentra a menudo a lo largo de todo el siglo XIX cada vez que los pueblos lucharon en defensa de sus derechos sobre la tierra. El binomio tierra-soberanía no pertenece a la tradición colonial, sugiere más bien que hubo un cambio cultural en los pueblos, una redefinición de sus libertades antiguas en un nuevo contexto. La originalidad del dato es evidente: las luchas de las comunidades territoriales por la tierra no es privativa ni de México ni de la América hispánica, y sin embargo sólo en el área mesoamericana éste tipo de lucha se legitimó con la idea de gobernarla.

*"La carta gaditana no asignó ninguna función política a los ayuntamientos constitucionales, mas bien en el debate del constituyente los liberales ibéricos enfatizaron repetidas veces la naturaleza administrativa de los nuevos órganos electivos. Sin embargo, al aplicarse en Nueva España la constitución favoreció las tendencias hacia la máxima descentralización política, a pesar de que el proyecto originario era centralista. El cambio fue favorecido por factores institucionales y coyunturales, entre los cuales hay que destacar los requisitos de voto: no solo los indios tuvieron acceso a la arena electoral por ser reconocidos como parte de la nueva ciudadanía, sino que para votar a nivel de parroquia había que tener "modo honesto de vivir" y ser "avecindado y residente", dos requisitos muy poco manejables por los funcionarios estatales por que fundados sobre el principio de notoriedad del individuo frente a su comunidad. La fuerte autonomía de las sociedades locales en los primeros procesos electorales fue reconocida por la misma constitución, que otorgó a las juntas de los vecinos el poder de juzgar sobre los requisitos de voto sin apelación".*⁸⁰

Un caso bastante famoso de lo que pago al instalarse el régimen representativo en Nueva España fue la elección por el primer ayuntamiento de Ciudad de México en el noviembre de 1812: los gachupines no ganaron ni un representante, la Audiencia intentó de anular el voto pero no pudo por falta de argumentos en contra, y al fin tuvo que aceptar la derrota. Lo que aquí interesa destacar es la actuación autónoma de los actores colectivos en el espacio urbano capitalino: sin duda hubo una cierta organización de las candidaturas que llamó la atención de la Audiencia.

El fenómeno es aun más evidente en las áreas rurales, donde el voto articuló los espacios de sociabilidad tradicional de las comunidades (hermandades, cofradías, archicofradía, jerarquías étnicas etc.) con el nuevo espacio político de los ayuntamientos constitucionales. Lo impresionante es el número: alrededor de 630 en 1821, una difusión que sigue el perfil étnico de las intendencias: 6 ayuntamientos en Veracruz, 13 en Zacatecas, 15 en Guanajuato, 42 en Tlaxcala, 85 en México, 90 en Valladolid, 172 en Puebla, 200 en Oaxaca. Los datos son incompletos por que como siempre las fuentes de archivo no son exhaustivas, sin embargo, es evidente la concentración de ayuntamientos en las áreas Indias. Son muchos los interrogantes que el dato plantea: por ejemplo en Oaxaca 117 de los nuevos ayuntamientos antes de Cádiz eran sujetos y no cabeceras. En la provincia había 90 repúblicas de indios, y aunque es imposible conocer su ubicación, la difusión de las elecciones plantea por lo menos la duda de que el voto pudo propiciar una nueva etapa de fragmentación y reagregación de comunidades alrededor de nuevas capas de principales. Tampoco podemos conocer el peso de los indios

⁸⁰ GUTIERREZ, S. Rives S. Op Cit. p.53

elegidos a los nuevos cargos: las pocas actas que se encuentran confirman, sin embargo, lo señalado por Bellingeri en su estudio sobre Yucatán: si no pudo ser elegido a los cargos de alcaldes la componente indígena tuvo acceso a los cargos de regidores.

2.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

En la Constitución de 1814, la de Apatzingán, expedida por el Congreso de Chilpancingo convocado por el Generalísimo don José María Morelos y Pavón, se estableció expresamente: "Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación". Es decir, la situación actual en la que no existe reelección inmediata.

El Supremo Congreso era unicameral y sólo estaba formado por los diputados. Siguiendo el sistema electoral establecido en la Constitución española de Cádiz, de 1812, la elección de los diputados era indirecta en tercer grado a través de juntas electorales de parroquia, de distrito y de provincia.⁸¹

La Constitución de Apatzingán tuvo una vigencia restringida a los territorios ocupados por los insurgentes, y su valor radica en tratarse de uno de los documentos fundadores de la República.

Un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los "Sentimientos de la Nación", donde exponía, entre otros puntos, que "América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía", y que la soberanía dimana esencialmente del pueblo.

Morelos conjuntó esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y, así, en un Congreso Constituyente itinerante, se expidió en octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

"El documento recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación". Aunque no pudo estar en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, la Constitución de Apatzingán establecía los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la religión católica como la única reconocida en el país, así como la división de poderes. Para fines del sufragio, instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia".⁸²

El Acta de Declaración de la Independencia y Soberanía de México de 1814 o Constitución de Apatzingán no llegó a tener una aplicación real, tampoco tuvo algún poder efectivo el gobierno nombrado por el Congreso de Anáhuac, puesto que meses después, Morelos sería hecho prisionero y ejecutado por los realistas. A finales de 1815, la guerra de independencia

⁸¹ TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México p. 59

⁸² Idem.

parecía haber fracasado ya que los realistas habían reestablecido su poder y control en la mayor parte de los territorios anteriormente liberados por los insurgentes. Una vez ejecutado Morelos, la causa de independencia levanta nuevamente su estandarte, ahora bajo la conducción de Don Vicente Guerrero. Mientras tanto, en España, el ejército español restaura la Constitución de Cádiz de 1812. Este hecho cambia de manera importante el escenario político - ideológico de la todavía colonia española en América, en efecto, numerosos líderes revolucionarios se identifican e incluso se adhieren a los principios liberales contenidos en la Constitución de Cádiz.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso, reunido en la ciudad de Apatzingán a causa de la persecución de las tropas de Calleja, promulgó la primera Constitución de México, titulada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Se basaba en los principios de la Constitución de Cádiz, aunque un tanto modificados, pues, a diferencia de la española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y no sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad.

Se proclamaba la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, considerando como órgano supremo al Congreso, compuesto por 17 diputados de las provincias, con facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Gobierno (ejecutivo) que debía estar formado por tres personas, alternándose éstas en la Presidencia cada cuatro meses, y del Supremo Tribunal de Justicia (judicial) constituido por cinco personas. Se decretaba a la religión católica como única y proclamaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la libertad de palabra y de prensa y la inviolabilidad del domicilio.

La Constitución de Apatzingán se inspiró más en el modelo liberal-democrático de las constituciones francesa y española que en las ideas sociales y políticas de Morelos formuladas en el documento "Sentimientos de la Nación". Además de no proponer medidas para moderar la opulencia de los ricos y la indigencia de los pobres, punto central del pensamiento de Morelos, al depositar el poder ejecutivo en tres personas en vez de una, la Constitución de 1814 propiciaba la anarquía del movimiento insurgente que Morelos había tratado de evitar, y limitaba su papel como líder revolucionario, entorpeciendo su acción militar y política.⁸³

2.2.1 EL CONTEXTO Y LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA ÉPOCA

De la Constitución de Apatzingán, del ideario insurgente plasmado en ella, por una parte, y del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba del 24 de febrero y del 24 de agosto de 1821, por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas que se disputaron la rectoría y estructuración de México durante los primeros años de su vida independiente. La primera, con esencia revolucionaria y republicana, y otra, de indudables tendencias monárquicas y conservadoras, cuya intención era mantener la subordinación del país a la Corona.

⁸³ SAYEG. Historia... Op Cit. p. 29

En la primera parte de dicho código político se define lo que es la soberanía, en quien reside, quién la ejerce y cuales son sus características. A diferencia de la Constitución de Cádiz, que no define lo que es la soberanía, la de Apatzingán señala que es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad.

A diferencia de la Constitución de Cádiz, según la cual la soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, la de Apatzingán establece que la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la Representación Nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.⁸⁴

Además, dicha soberanía, según la carta política de la América mexicana, es por su naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible. Y tres son sus atributos: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

“La Constitución de Apatzingán, en sí, no fue formalmente derogada por el coronel Mier y Terán, ni por nadie más. No fue necesario. Al contrario. Mier y Terán ofreció que en lo sucesivo se actuaría conforme a los principios y mandamientos de dicha Carta. Sin embargo, no habiendo ya ninguna autoridad emanada de ella, que respetara y cumpliera, y que hiciera respetar y cumplir sus disposiciones, quedó convertida en un pedazo de papel, en un “ente de razón” -como decían los españoles veracruzanos- o en letra muerta”.⁸⁵

Sin embargo, sus principios fundamentales, su forma republicana, sus valores democráticos, su “parte dogmática”, resultado de los ideales nacionales y de esfuerzos escritos con sangre durante años para hacerlos realidad, no se desvanecieron, como tantas veces se ha escrito. Viven. La mayor parte de ellos o, por lo menos, los más importantes, serían rescatados y readecuados por el Congreso Constituyente de 1857, y reafirmados y actualizados por el Congreso Constituyente de 1917.

El Plan de Iguala contemplaba la existencia de un gobierno monárquico y pretendía imponer como emperadores a Fernando VII, a los de su dinastía y a los de otra casa reinante. Por su parte, los Tratados depositaron el Poder Legislativo en un organismo denominado Junta Provisional de Gobierno, mientras se reunieran las Cortes, el cual debería componerse por “los primeros hombres del imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto”, requisitos indudablemente de carácter aristocrático.

Los Diputados que participaron en el Congreso Constituyente de Apatzingán fueron los siguientes:

- José María Liceaga por Guanajuato
- José Sixto Verduzco por Michoacán
- José Ma. Morelos por el Nuevo Reino de Nuevo León
- José Manuel de Herrera por Tecpan

⁸⁴ TENA. Op. Cit. p. 76

⁸⁵ SAYEG. El Constitucionalismo... Op Cit. p. 54

- *José María Cos por Zacatecas*
- *José Sotero de Castañeda por Durango*
- *Cornelio Ortiz de Zárate por Tlaxcala*
- *Manuel Aldrete y Soria por Querétaro*
- *Antonio José Moctezuma por Coahuila*
- *José Ma. Ponce de León por Sonora*
- *Francisco Argandar por San Luis Potosí*
- *Remigio de Yarza y Pedro José Bermeo.*⁸⁶

Contribuyeron con sus luces a la formación del decreto.

2.2.2 PROCESO DE FORMACIÓN

La Guerra de Independencia había cambiado completamente de teatro de acción, las provincias liberadas en la primera etapa de la lucha habían sido recuperadas por los realistas, ahora se había trasladado a las provincias del Sur y Oriente. Para disponer de una herramienta que permitiera la toma de medidas urgentes de gobierno en todos los territorios liberados, y que les facilitara, además, el desarrollo de una cohesión política e ideológica revolucionaria, a iniciativa de Morelos, el 15 de septiembre de 1813, se reunió a los representantes de las regiones liberadas en el Congreso de Chilpancingo.

Los delegados manifestaron sus simpatías liberales, tanto de los ideólogos y textos clásicos de la revolución francesa, de las constituciones francesas de 1793 y 1795, así como de los recientes debates de las Cortes de Cádiz de donde había surgido la Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de marzo de 1812. En plena guerra de independencia, el Congreso no contaba con la estabilidad y seguridad suficientes para el adecuado cumplimiento de sus fines, el acoso de los realistas obligó el traslado del Congreso a la ciudad de Apatzingán, desde aquí, los legisladores trashumantes emiten y sancionan el Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana del 22 de octubre de 1814, documento histórico reconocido como la primer Constitución de México.

Las fuentes que sirvieron de inspiración principal a los legisladores de Apatzingán fueron, primordialmente, las Constituciones francesas.

Las fuentes próximas de Apatzingán, fueron los elementos constitucionales de don Ignacio Rayón, los Sentimientos de la Nación del Cura Morelos y el Reglamento para la reunión del Congreso, expedido por el mismo Morelos el 11 de septiembre de 1813.

El ideario político del movimiento mexicano de Independencia adquirió congruencia doctrinal y sistema en su formulación bajo el liderazgo de don José María Morelos y Pavón. Fue entonces cuando el ideal de una independencia completa se manifestó con toda claridad y fuerza, desvelado ya de la anterior estrategia de invocar la adhesión a Fernando VII para justificar, ante la invasión napoleónica de España, el movimiento separatista.

⁸⁶ RABASA. *Historia...* OP. Cit. p. 97

Uno de los grandes méritos del cura Morelos fue, sin duda, haber planteado la preocupación constitucional en la historia política de México; sea que ésta haya sido originalmente suya, sea que la haya tomado de sus consejeros, el hecho es que la convocatoria y reunión del primer Congreso Constituyente mexicano fue posible gracia a su devoción y esfuerzo, y que la Constitución de Apatzingán —primer ensayo constitucional mexicano— es una obra que también a él se debe en lo fundamental.⁸⁷

La Constitución de Apatzingán representa el adelanto del ideario que habría de configurar la estructura política de la nueva nación soberana, dentro de los moldes doctrinales del Estado demo-liberal. Dicha Constitución representa "el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano" Por ello, y aunque esa carta constitucional no llegó a regir la vida política de un Estado que para entonces no acababa de surgir, es de importancia básica para comprender la evolución posterior de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas.

El congreso debía integrarse por diecisiete diputados, uno por cada una de las provincias del territorio nacional, y que eran, por supuesto, las mismas que las del sistema político español.

Sin embargo, dicho cuerpo parlamentario no se integró más que con dieciséis de los diecisiete representantes, de los cuales ocho fueron los fundadores, o sea, los que integraron el Congreso Constituyente de Chilpancingo de 1813, y los otros ocho, provisionales o suplentes. Quedó pues un espacio vacante.

"Los primeros ocho conservaron su curul, a pesar de la sensible pérdida de gran parte de sus bases territoriales y poblacionales. Los demás, aunque debieron haber sido electos por las provincias respectivas, no pudieron serlo, dado el repliegue o retroceso que tuvieron los insurgentes en el terreno militar. Más tarde, la Ley Fundamental de la insurgencia señalaría: cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establece para la salvación y la felicidad común"⁸⁸.

Así es que, en lugar de convocar a elecciones, el congreso original designó a los ocho diputados suplentes durante el transcurso de 1814, en calidad de provisionales, uno por cada provincia, con los mismos derechos que los anteriores, sin saberse por qué no designó al noveno, para completar su número. Además, a Morelos, que lo reincorporó al seno del congreso, le asignó una adscripción contraria a la de su naturaleza política.

La naturaleza mixta del congreso mexicano, como la de las cortes españolas, no alcanzaría a modificarse con el tiempo; es decir, no llegaría a estar formado plenamente por diputados surgidos de una elección sino permanecería integrado por ambas categorías: diputados electos y diputados designados provisionalmente, en calidad de suplentes, por la propia asamblea.

Y así como todos los diputados, electos y suplentes, independientemente de su origen, participaran antes en España en la elaboración de la Constitución de Cádiz, de la misma

⁸⁷ TENA. Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 89

⁸⁸ GUTIÉRREZ S. Rives S. *La Constitución Mexicana...* Op. Cit. p. 149

manera lo harían también en la de la Constitución de Apatzingán o, más propiamente, en el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana, que inclusive justificaría y formalizaría esta situación.

Además, todos ellos, electos y nombrados, propietarios y suplentes, en España y América, tendrían la representatividad plena de la nación y los mismos derechos en los cuerpos parlamentarios del viejo y del nuevo continente. En cambio, un día después, el 17 de septiembre, el gobierno español de México expidió el bando que declaró sin efecto la Constitución Política de la Monarquía Española en todos los dominios españoles.

2.2.3 FIGURAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN

La idea de atribuir las distintas emanaciones de la soberanía a tres órganos o corporaciones distintos, evitando su concentración en uno solo de ellos, fue pues principio inspirador de los primeros constituyentes mexicanos, aunque como veremos después, no fue respetado e estrictamente. El dogma quedaría plasmado claramente en el texto del *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana* dado en el palacio nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, año quinto de la independencia mexicana. En el manifiesto anexo a la constitución se hacía clara alusión a la técnica divisoria del poder, aunque la declaración no se apegara a los resultados del texto:

"...Se prescribe la organización de las supremas corporaciones, que derivadas en la fuente legítima de los pueblos, parten entre sí los poderes soberanos, y mezclándose sin confusión sus sagradas atribuciones, quedan sujetos a la sobre vigilancia mutua, y reducidas sus funciones a un periodo determinado".⁸⁹

Soberanía popular y división de poderes son dos conceptos de teoría política íntimamente ligados en la doctrina constitucional de Apatzingán, siguiendo en estos puntos la tónica francesa. Soberanía es, por una parte, "la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad" (artículo 2). En este sentido originario, soberanía es igual a Poder Constituyente; aquella atribuye a los ciudadanos el "derecho incontestable a establecer el gobierno que más convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera" (artículo 4). Por su naturaleza, este poder es "imprescriptible", in enajenable, e indivisible" (artículo 3).

Sin embargo, aunque originalmente la soberanía reside en el pueblo, su ejercicio corresponde a la representación nacional (artículo 5). Aquí la soberanía apunta un significado distinguido: potestad de gobierno, atribución referida al ejercicio ordinario del poder político, sentido derivado y no ya auténtico u original. Esta actitud se confirma más adelante en el texto de la Constitución:

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas en los casos particulares.

⁸⁹ idem.

Legislar, ejecutar leyes y aplicarlas, funciones ordinarias del gobierno, son pues atribuciones de la soberanía. Es una soberanía parcelada en cuanto a su ejercicio, pero indivisible en cuanto a su esencia. Es la teoría de la trinidad política aludida por Duguit, al comentar las incongruencias del pensamiento revolucionario francés de 1791.

Este parcelamiento del ejercicio de las potestades soberanas tiene por objetivo atribuir las a distintos órganos del gobierno para evitar su concentración, principio de tiranía.

Artículo 12. *Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.*

La potestad más cercana a la soberanía es de legislar.

Artículo 18. *Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común; esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.*

Así, se sientan las bases doctrinales de la supremacía de la corporación legislativa. Las tres potestades se depositan en tres corporaciones: el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (artículos 44 y 48). Esta corporación era de naturaleza provisional, ya que resignaría sus funciones en una Representación Nacional, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional (artículos 232 a 236).

El Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso, auxiliados por tres secretarios: el de guerra, otro de hacienda y el tercero llamado especialmente de gobierno. Es indudable aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795, con un ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental o política propiamente dicha, y la función administrativa (artículos 44, 132, a 134 y 151). Auxiliaba también al Supremo Gobierno una intendencia general, encargada de la administración de rentas y los fondos nacionales (artículo 175).⁹⁰

En un principio, pues, la técnica de la división de poderes se adopta formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado.

A diferencia de la Constitución de Cádiz, que niega a los de origen africano, y a los descendientes de ellos o cruzados con ellos -las castas- el título de ciudadano, el derecho de voto y la representación política, el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana reconoce la ciudadanía a todos sus habitantes, sin distinción de origen, y a todos concede el derecho de sufragio.

Se reputan ciudadanos a todos los nacidos en su suelo así como a los extranjeros radicados en él, con carta de naturaleza. La base de la representación nacional, por consiguiente, es la población compuesta de los naturales del país y los extranjeros que se reputen por ciudadano

⁹⁰ RABASA. *Historia...* Op. Cit. p. 87

El Congreso funciona en sesión permanente, sin recesos. Ejerce atribuciones legislativas, entre ellas, "sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario"; pero también decretar la guerra y la paz; votar los presupuestos; elegir tanto a los miembros del gobierno y del poder judicial, cuanto a los secretarios del primero y a los fiscales del segundo; hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del Congreso así como de los poderes Ejecutivo y Judicial, y elegir a los "generales de división".

El Poder Ejecutivo o Supremo Gobierno no se deposita en una persona, como lo había propuesto Morelos, sino en tres -iguales en autoridad- que deben alternarse por cuatrimestres en la presidencia y salir del poder uno cada año, por sorteo. Sólo los diputados pueden ser miembros del Supremo Gobierno.

Los secretarios de Estado tienen más presencia y fuerza política que los vocales del Gobierno. Son responsables ante el Congreso y duran en su encargo cuatro años. Quedan aprobadas tres secretarías: las mismas que los diputados de Cádiz reclamaron para la América: Hacienda, Guerra y Gobierno.

Los tres vocales del Supremo Gobierno deben ser nombrados por el Congreso en sesión secreta, así como los tres secretarios de Estado, por primera vez, ya que después lo serán por el Supremo Gobierno, aunque sujetos a la aprobación del Congreso. Y por lo que toca al Supremo Tribunal de Justicia, se integra por cinco individuos iguales en autoridad- designados por el Congreso.

2.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

Se aplicó de 1824-1835.

- Establece una república federal
- Crea a los estados de la república
- Habla sobre la soberanía nacional
- Garantías individuales
- Establece la división de poderes:
 - Ejecutivo: el presidente dura 4 años en el poder hay reelección. Existe un vicepresidente.
 - Legislativo: diputados y senadores
 - Judicial: corte suprema de justicia que se dividía en Tribunales de Circuito y juzgados del distrito.
- En 1824 fusilan a Iturbide y se celebran elecciones para el primer periodo presidencial de México 1824-1828. Gana Guadalupe Victoria y como vicepresidente Nicolás Bravo.
- En 1828 gana la elección el Gral. Gómez Pedraza.
- A lo largo del país hay varios levantamientos. Surge Santa Ana que apoya al levantamiento de Vicente Guerrero.
- Este movimiento es tan fuerte que el congreso en 1829 lo nombra presidente, inmediatamente después Guerrero se va a Tampico a calmar un levantamiento.

- Mientras tanto en la capital se mete Bustamante y toma el poder el 1 de enero de 1830. Por lo tanto Guerrero se retira. En 1831 Guerrero trata de retomar el poder pero lo fusilan.
- Santa Anna se subleva contra Bustamante. En 1833 cae Bustamante.
- Gómez Pedraza convoca elecciones
- Existen dos grupos muy fuertes:
 - Diputados Mier y Terán
- Mantuvo los privilegios del alto clero y ejército.
- Fomentó las garantías individuales, garantizando la libertad de pensamiento y de imprenta.
- Impulsó la educación creando institutos de cultura superior.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.
- La soberanía reside esencialmente en la nación.

*“Un aspecto negativo de la Constitución de 1824, aparte de mantener los privilegios del clero y el ejército, fue la autonomía de los estados, establecida por el régimen federal, pues en las etapas críticas del país los gobiernos estatales actuarían de manera egoísta, sobreponiendo los intereses regionales a los de la nación”.*⁹¹

Los indígenas eran incorporados dentro del derecho común, adquiriendo ante la ley una igualdad meramente teórica respecto a los otros sectores de la población, pues al convertirse en ciudadanos, aunque se suprimieron los tributos que pesaban sobre ellos, se verían obligados a pagar impuestos y prestar el servicio militar, en tanto que las ventajas y derechos otorgados por la Constitución eran letra muerta para los indígenas, porque al ser analfabetas, carecían de la capacidad para disfrutarlos.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, marca el inicio de la vida jurídico-política de México independiente, dando origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, documento en el que ya se dispone la división de los Poderes en los que se asienta y justifica el nuevo gobierno, esto es, el Poder Ejecutivo, denominado en su artículo 74 el Supremo Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores (Art. 7), y el Poder Judicial, (Art. 123).⁹²

En el título 5º, se integran los preceptos constitucionales relativos a la elección, duración y competencia y solemnes juramentos, a los que debían someterse los individuos que integrarían esta Institución.

2.3.1 EL CONTEXTO Y LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA ÉPOCA

Sin duda alguna, la Constitución de 1824 es la primera Constitución, que tuvo vigencia real, y que marca los primeros pasos sólidos en la vida del Supremo Tribunal Mexicano, pues a partir de ese momento se puede afirmar que se inicia una línea

⁹¹ RABASA. *Historia...* Op. Cit. p. 51

⁹² TENA. *Leyes...* Op. Cit. p. 116

*estructurada en la vida político-jurídico de México, pues si bien, la nación, posteriormente, sufrió múltiples vejaciones, traiciones y usurpaciones de poder, no por ello dejó de seguir de pie y caminando en su lucha por la libertad y la justicia, de la cual sentimos gran orgullo, porque en todo ello, los miembros que han integrado históricamente la Suprema Corte, han sido pilares fundamentales de la misma. Baste recordar los nombres de ilustres mexicanos, tales como: Benito Juárez e Ignacio L. Vallarta; sin olvidar a hombres como Don Miguel Domínguez, esposo de Doña Josefa Ortiz; a Don Mariano Sánchez Arreola, Primer Presidente del Supremo Tribunal, emanado del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; a José Ma. Ponce de León; y Antonio Castro; entre otros, que vivieron difíciles momentos de aquel Primer Supremo Tribunal de Justicia, como muchos más en diversas épocas de la vida de México.*⁹³

De acuerdo con las disposiciones que arrojaba la revolución que derrocó a Iturbide, el poder ejecutivo convocó a un nuevo Congreso que inició actividades el 7 de noviembre de 1823. Dicho Congreso se conformaba por los grupos borbonista, iturbidista y republicano, de modo que el nuevo Congreso no se diferenciaba mucho del anterior excepto que habiéndose desechado la posibilidad de un gobierno monárquico, los primeros dos grupos se unieron pugnando por un sistema centralista mientras que los republicanos defendían la idea de una organización federal para el país.

En las batallas dialécticas por definir la forma de gobierno para México destacan entre los más notables federalistas Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Prisciliano Sánchez, mientras que por los centralistas destacaron Fray Servando Teresa de Mier, Becerra y Espinosa. Fue una hábil maniobra de los federalistas lo que hizo que se aprobara el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que establecía el federalismo mientras se aprobaba la constitución definitiva.

Los últimos movimientos territoriales antes de la Constitución de 1824 fueron la incorporación de Chiapas y Centroamérica en 1821 y después la separación de las Provincias Unidas de Centroamérica que habiendo considerado perjudiciales para ellas algunas disposiciones hacendarias dictadas por el gobierno mexicano comenzaron a demandar su independencia, principalmente los salvadoreños de modo que el Congreso aceptó la petición y el cambio se hizo sin intervención de las armas en junio de 1823.

Mientras se prolongaban las discusiones en el Congreso, la falta de una decisión por una forma de gobierno para el país impulsó a algunos estados a lanzarse a la lucha a favor del federalismo, mientras que los iturbidistas promovían rebeliones en estados como Jalisco, que tuvieron que ser sofocadas por el ejército del ejecutivo comandado por Nicolás Bravo, quien al cumplir el Jalisco marchó a Colima para poner orden ahí y regresar finalmente a la capital. Fueron muchas las rebeliones y levantamientos amenazaron entonces la tranquilidad de la nación y la posibilidad de que los federalistas del Congreso llevaran a buen término su propuesta, pero el poder ejecutivo tuvo la firmeza necesaria para dispersar motines y sofocar levantamientos de modo que fue posible continuar los trabajos legislativos.

⁹³ GUTIÉRREZ. Op. Cit. p. 89

Sin embargo, este desequilibrio y la crisis económica por la que atravesaba el país hizo que los iturbidistas gestaran la idea que su jefe regresara a establecer el orden y un nuevo gobierno; pero quienes favorecían la idea cometieron el error de escribir a Iturbide motivándolo a regresar aprovechando la situación del país logrando que volviera a México el 14 de julio de 1824, pero desconocía el hecho de que el Congreso, previendo una situación de ese tipo fraguada por los federalistas, en el mes de abril de ese año ya había expedido una ley en la cual se le declaraba a Iturbide traidor y fuera de la ley si regresaba a México de su destierro.

*“Una de las principales preocupaciones de los diputados constituyentes fue organizar políticamente al país, de modo que los principales ordenamientos se encaminaron a este propósito estableciendo que 19 estados soberanos y 4 territorios dependientes del gobierno central integraran la nación; además, que al gobierno lo constituyeran tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial representados el primero por las cámaras de diputados y senadores, el segundo por el presidente y vicepresidente y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Su vigencia terminó en 1835 al ser suplantada por el Proyecto de Bases para la Nueva Constitución”.*⁹⁴

2.3.2 PROCESO DE FORMACIÓN

Mientras se resolvía la cuestión del monarca, se nombraría una Junta Gubernativa que asumiera el gobierno y en la que, obviamente participaba Iturbide. Son notorias las divergencias ideológicas entre la Constitución de Apatzingán y la que pretendía Iturbide, implicando un retroceso dentro de los ideales libertarios. Sin considerar que finalmente el objetivo de la lucha por la independencia de la Nueva España se había alimentado con ideales republicanos, Iturbide acepta ser proclamado Emperador de México, jurando cumplir con la Constitución que emanara del Congreso.

Al proclamarse Iturbide emperador, las divergencias entre sus partidarios y sus opositores republicanos aumentaron considerablemente entre tanto, los iturbidistas trabajaban intensamente para lograr acuerdos en el Congreso que favorecieran sus intenciones imperialistas.

De esa forma Iturbide terminó, aparentemente, con el conflicto que se había generado pero al mismo tiempo, con rapidez y discreción organizaba a la Junta Nacional Instituyente para integrar un nuevo Congreso cuya función sería la redacción de las bases de una Constitución Imperial.

En ese contexto, la estrella de Iturbide declinaba y se enfrentaba a la rebelión encabezada por Antonio López de Santa Anna, con el Plan de Casa Mata, documento en el que se desconocía a Iturbide como emperador y se solicitaba la instalación de un Congreso Constituyente.

Posiblemente, con el objetivo de conservar el poder, Iturbide reinstaló al anterior Congreso el 7 de marzo de 1823, sin embargo, la decisión de los congresistas republicanos por dar la batalla, determinó la abdicación del emperador, la cual firmó 13 días después de reinstalado el Congreso.

⁹⁴ Ibid. p. 56

Al reinstalarse el Congreso se nombró, el 30 de marzo de 1823, al Poder Ejecutivo, integrado por tres miembros, a saber: don Nicolás Bravo, don Guadalupe Victoria y don Pedro Celestino Negrete, quienes gobernarían en forma colegiada.

La situación política de México no se estabilizaba y de hecho, se hacía presente la falta de unidad nacional puesto que mientras unas entidades pugnan por la federación, otras pretendían su independencia.

Al Congreso en funciones, a pesar de haber presentado el Plan de la Constitución de la Nación Mexicana, el cual no se aprobó, se le exigía, de acuerdo a su facultad, convocar a un Congreso Constituyente, para contar con el organismo legal, el cual se abocara exclusivamente a elaborar una Constitución que rigiera los destinos del país.

El 12 de junio de 1823, la diputación y el ayuntamiento de Querétaro, suscribieron un documento en el que hacían notar que retardar la convocatoria para la instalación del Congreso Constituyente, había originado múltiples problemas a la nación mexicana.

La representación de Querétaro formuló la convocatoria y el mismo 12 de junio declararon estar a favor de una república federada y en cuanto a la forma de las elecciones, avalaban los procedimientos de las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán.

Según Ignacio Romero Vargas, la actuación del Congreso reinstalado no fue positiva expresando lo siguiente: "Sin experiencia parlamentaria no supo llevar a cabo ninguna labor constructiva, en constante contradicción de principios, su labor fue destructiva, escandalosa y demagógica, jamás supo resolver los problemas que aquejaban a la nación, dando en cambio margen a las críticas acerca de la falta de capacidad de los mexicanos para constituirse en una nación independiente y civilizada".⁹⁵

La convocatoria para la instalación del Congreso Constituyente quedó debidamente formalizada el 30 de junio de 1823. El Congreso ordinario continuó trabajando mientras el Constituyente adquiría vida legal en el mes de noviembre.

Los trabajos del Congreso dieron fin el 30 de octubre de 1823 para dar paso a las sesiones del Congreso Constituyente en noviembre.

"El 7 de noviembre de 1823, con toda solemnidad fue instalado en Congreso Constituyente en la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo, en donde federalistas y centralistas entrarían en ásperos debates sobre la estructura política que se daría a la nueva nación. Entre los constituyentes estaban Lorenzo de Zavala, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Carlos María de Bustamante y otros, identificados con el federalismo. Uno de los puntos de discusión en la Asamblea de Constituyentes fue determinar el lugar de residencia de los poderes de la Federación, proponiéndose a Querétaro para establecer el Distrito Federal por ser la parte central de la nueva república. El gobierno no estuvo de acuerdo con esta propuesta y aunque hubieron diputados, como Ramos Arizpe que votó en contra de los deseos

⁹⁵ Ídem.

*gubernamentales, finalmente y mediante un decreto se creó el Distrito Federal con sede en la ciudad de México, el 20 de noviembre de 1824”.*⁹⁶

El 4 de octubre de 1824 fue firmada la Constitución Federal. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos estableció el pacto entre los estados originando una República Federal.

La Constitución de 1824 dividió a la República en 19 estados y 5 territorios. Cada estado adquirió la facultad de elegir a su gobernador y a su propio Congreso. El gobierno quedó dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Dicha Constitución, la de 1824, establecía la libertad de imprenta y de palabra. Con relación al Poder Legislativo, éste quedó integrado por dos Cámaras: la de senadores y la de diputados. El Ejecutivo se constituyó con un Presidente y un Vicepresidente y la Suprema Corte de Justicia, se hizo cargo del poder judicial. La Constitución de 1824 contuvo 171 artículos, organizados en 7 Títulos y se le considera un notable documento político.

2.3.3 FIGURAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN

Esta constitución se basó en la Constitución española, cuya redacción y aprobación correspondió a las Cortes de Cádiz en 1812, y en la Constitución estadounidense en lo concerniente a la distribución de la representatividad; de tal manera que la cámara de senadores representa a los estados de la federación, constando de dos senadores por cada entidad federativa; y la cámara de diputados representa a la población, un diputado por cada 80 mil habitantes en el país.

Cada estado gozaba de autonomía para elegir a sus gobernadores y legislaturas, recaudando impuestos y participando en el sostenimiento del gobierno federal con una cuota fija de acuerdo a sus recursos. El defecto de esta postura pronto fue evidente debido a que el nuevo gobierno no tenía recursos suficientes.

El referéndum regularmente reviste de legitimidad los cambios legislativos instrumentados por los gobiernos.

Los temas que tienen relación directa con el referéndum son: de tipo constitucional, cuando se busca dar legitimidad a los nuevos arreglos políticos de un Estado; territoriales cuando se trata de arreglar diferencias por delimitaciones geográficas; morales, cuando tiene que ver con cuestiones de tipo partidista, y tienen posiciones políticas diferentes en opiniones que versan en torno al aborto, divorcio, legislación del consumo de narcóticos y religión entre otros; y temas de interés general, que se relacionan con las consultas populares que van desde preguntar al electorado si se debe cambiar el sistema de medición, o hacer cambio de horario de verano, para aprovechar más la luz del día y ahorrar energía, etc.

“La práctica de realizar consultas a la población en forma oficial data del siglo XIX con la utilización del referéndum en 1824 para incorporar a Chiapas a la Federación (24 de marzo de 1824); la Reforma de la Constitución en 1856, (apelación al voto de los electores) y en 1867 convocatoria a elecciones y reforma constitucional emitida por

⁹⁶ SAYEG. Historia Constitucional... Op. Cit. p.45

*Benito Juárez. Y de 1946 a la fecha se han realizado propuestas para la utilización del referéndum en nuestro país, sin embargo, algunas de ellas sólo quedaron en eso, en propuestas, otras si se pudieron concretizar”.*⁹⁷

El Poder Ejecutivo bajo la Constitución de 1824, lo consideraba como aquél que tiene la facultad de poner en práctica las leyes emanadas del cuerpo legislativo, y las sentencias de los tribunales. Es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes o las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los tributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera.

El Poder Legislativo: estaba compuesto por diputados y senadores; la cámara de diputados se componía de los representantes de los estados, distrito y territorios, correspondiendo un diputado a razón de ochenta mil almas o de una fracción que exceda de 40 mil, electos cada 2 años, el primer domingo de Octubre, y en enero siguiente entran a funcionar, las condiciones para ser diputados, ser ciudadano en el ejercicio de los derechos de tal; tener 25 años cumplidos al tiempo de la elección; ser nacido en el estado, distrito o territorio que elige o avecindado en él por 2 años inmediatamente anteriores a la elección; no ser presidente o vicepresidente ni miembro de la Suprema Corte de Justicia, ni empleado de Hacienda; no ser gobernador, comandante, general, juez de distrito o de circuito, comisario general, arzobispo, obispo, gobernador de mitra, provisor ni vicario general en el estado que sea electo.

La cámara de senadores se componía de los representantes con la denominación de senadores eligen los congresos de los estados de la Federación su duración es de 4 años en sus funciones y se remuevan por mitad cada bienio saliendo el más antiguo y quedando el que es menos. Las calidades que se requieren para ser senador, son las mismas que para ser Diputado, sólo con edad de 30 años cumplidos al tiempo de la elección.

2.4 LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1835-1836

La primera Constitución Mexicana que, como ya se expresó fue promulgada el 4 de Octubre de 1824, tuvo el mérito de haber reunido en un texto jurídico congruente, los principios fundamentales de la Constitución española y de la estadounidense. Los Constituyentes de este Congreso llevaron a cabo de manera efectiva una tarea encomiable, pues hicieron posible algo que parecía irrealizable: ordenar jurídica y políticamente a un país nuevo que amenazaba con ir al caos.

A pesar de la vigencia de este texto constitucional que debería haber sofocado las pasiones y unido los criterios, la lucha interna entre los propios mexicanos dio comienzo, y así nacieron en esta etapa histórica los dos partidos políticos: el conservador, que apoyaba el clero, insistía en aquella época en que el país no estaba capacitado para gobernarse por sí mismo, y proponía que se buscara la protección y tutela de una potencia extranjera. El partido liberal, por su parte, que promulgaba por mantener y fortalecer la independencia política del país.

⁹⁷ MONTERO Zendejas, Daniel. *Derecho Político Mexicano*. p. 96

*“Con la participación destacada de Lucas Alamán, de franca tendencia conservadora, este Congreso se encarga de elaborar una nueva Constitución de tipo centralista. Es importante destacar que no obstante la influencia de Santa Anna, el Congreso Constituyente de 1835-1836 desafió en muchas ocasiones absurdas del caudillo y procuró elaborar un texto que, aunque contrario al sistema federal, estaba lleno de patriotismo y buenas intenciones. Este documento se promulgó a fines de 1836, y se conoció con el nombre de Las Siete Leyes Constitucionales, por ser éste el número de capítulos en que estaba dividido su texto. Como ya se expresó, esta Constitución cambió el sistema de republicano federal a republicano central, lo cual tuvo como consecuencia que desaparecieran los Estados de la República, para transformarse en departamentos del gobierno central, el cual tenía facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores de esos departamentos”.*⁹⁸

Al entrar en vigor las Siete Constitucionales, comienza la década más negra y triste en la historia de México. Con el pretexto de violación del pacto federal, Texas y Yucatán se separan de la república. Francia invade el país y lo humilla con una guerra injusta. Las luchas armadas entre los partidos opositores son constantes y sin tregua de ninguna especie. La hacienda pública cae en la quiebra absoluta; en fin, este periodo termina con el desastre de la invasión a México por las tropas de los Estados Unidos de América en 1857. En este lapso de 1936 a 1846, se reunieron tres Congresos Constituyentes, y tratar de ajustarlo a una realidad que laceraba al país, pues se creía que los males estaban en la constitución y en las ambiciones personales de los cabecillas de los grupos políticos en turno.

Las Siete Leyes, en materia política, sufragio, representatividad contemplaron:

La Primera Ley: Difiere a los estatutos legales respectivos, el arbitrio determinante de los requisitos necesarios para ser elector (artículo 8º-II). Los que atañen a la elegibilidad de los funcionarios, están consignándose en las subsecuentes leyes. La Segunda dispone que el supremo poder conservador lo integren cinco ciudadanos, de los que se renovará uno cada bienio -mexicanos por nacimiento, mayores de 40 años y con tres mil pesos de renta mínima- elegidos, entre quienes hubieren desempeñado el cargo de Presidente de la República o los de vicepresidente, senador, diputado, secretario del despacho del ministro de la Corte, mediante una recelosa depuración realizada sucesivamente por las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y la de Senadores. (Artículos 1º, 3º y 11). La Tercera fija en más de treinta años la edad y el no menos de mil quinientos pesos la renta de los diputados, que duran cuatro años en su encargo, se renuevan cada bienio por mitad y son designados por las asambleas electorales secundarias de los departamentos, de los cuales deben ser nativos o vecinos. La Cuarta Ley, previene que el Presidente de la República sea un ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de cuarenta años y con renta no menor de cuatro mil pesos. Se fija un periodo de ocho años -el lapso washingtoniano- para el desempeño del cargo y se implanta, sin sufragio popular, un sistema de elección similar al instituido por la Carta de 1824 pero de más complicado desarrollo; según lo previene el artículo 40: las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponden, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes.

⁹⁸ TENA. *Leyes...* Op. Cit. p. 158

La Quinta Ley está formada por 51 artículos: Instituye el Poder Judicial y lo integra con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los juzgados de la Primera Instancia y de Hacienda; forma la Corte con 11 ministros y un fiscal, ciudadanos mexicanos por nacimiento, mayores de 40 años y 10 de ejercicio profesional, inamovibles, electos en igual forma que el presidente de la República, y autorizados para ejercer, entre otras, las siguientes funciones: solicitar del Supremo Poder la nulidad de leyes expedidas por el Congreso, iniciar éstas cuando se relacionan con la administración de justicia y dictaminar las propuestas sobre la materia por el Ejecutivo y los diputados.

La Quinta Ley, sobre el Poder Judicial de la República Mexicana, decía que éste se ejercía por la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por la Hacienda que estableciera la ley de la materia, y por los juzgados de Primera Instancia y señalaba las atribuciones de cada uno de éstos.⁷¹

La sexta Ley está formada de 31 artículos: Crea los Departamentos y reproduce, con algunas variaciones, la división territorial implantada por la Constitución de 1824: el estado de Coahuila y Texas, se divide en dos departamentos, se crea el de Nuevo México, las Californias forman uno solo, Aguascalientes se erige, Colima se agrega al departamento de Michoacán, Tlaxcala se anexa al de México y la capital de éste es la ciudad del mismo nombre; los gobernadores son mexicanos por nacimiento, mayores de 20 años, con renta anual no menor de 2 000 pesos, naturales o vecinos del departamento respectivo, postulados por las juntas departamentales (con base en una terna) y designados por el presidente de la República con aprobación del Consejo de Gobierno; y los siete individuos que integran las Juntas (renovadas cada cuatro años)

La Séptima Ley está formada de seis artículos: Otorga al Congreso la facultad de resolver las dudas que suscite la interpretación de normas constitucionales, obliga a todo funcionario a jurar la observancia de la Suprema ley, prohíbe la reforma de ésta por seis años y expresa que, transcurrido el plazo anterior, las enmiendas que se propongan deben ajustarse al procedimiento indicado en la Tercera y Cuarta Ley.

Las luchas durante todo este periodo parecieron interminables, y el pueblo, que adoptó una actitud pasiva, por las consecuencias, al sufrir una gran estabilidad política y económica. La pobreza, la ignorancia, los abusos de la casta militar y el clero, fueron algunos de los más grandes problemas de la población.

2.4.1 EL CONTEXTO Y LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA ÉPOCA

“Las Siete leyes constitucionales de 1836 no contuvieron ningún artículo que se refiera a la soberanía; algunos constitucionalistas afirman que fue una maniobra para no declarar que residía en una oligarquía, ya que esta pseudo constitución es marcadamente aristocrática. En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 no se encuentra la idea de la soberanía, sino, sólo anteriormente en sus Bases

*Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente y posteriormente en su Proyecto de Reformas, donde el texto aparece sin cambio alguno”.*⁹⁹

Con la caída de Iturbide se habían empezado a gestar las pugnas entre las corrientes federalista-republicana y de inspiración democrática- y centralista –monárquica y defensora de privilegios. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instituirse la constitución de 1824 el cargo de presidente de la República para aquel que resultara ganador en votaciones, y de vicepresidente para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, entre otros.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Con este ordenamiento se dividía al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. Entre otras disposiciones, fijó el periodo presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, y la clausura del Congreso.

2.4.2 PROCESO DE FORMACIÓN

*“La rebelión regionalista sobrevino cuando el presidente Anastasio Bustamante, en agosto de 1841, impuso una contribución de 15% sobre textiles de procedencia extranjera. El general Mariano Paredes Arrillaga, comandante militar de Jalisco, proclamó entonces el llamado Plan del Progreso, que denunciaba el lamentable estado de la nación causado por las “peligrosas innovaciones” implantadas por las recientes administraciones, criticaba el referido impuesto y el manejo de la hacienda pública, convocaba a un congreso nacional extraordinario que reformara la Constitución de 1824 y desconocía al presidente Bustamante”.*¹⁰⁰

Dueño de la situación en Guadalajara, Paredes Arrillaga formó una Junta de Notables que incluía a federalistas y centralistas. Aunque Escobedo fue ratificado como gobernador, prefirió renunciar dejando su sitio a Paredes, quien designó una nueva Junta Departamental. En septiembre de 1841, Paredes, que había ganado seguidores en el resto del país, salió a pelear

⁹⁹ Ibid. p. 159

¹⁰⁰ Ibid. p. 162

contra Bustamante. El 28 de ese mismo mes se publicaron las Bases de Tacubaya que desconocían también a los poderes nacionales e instaban a reformar la Constitución de 1824.

Bustamante se retiró, y Antonio López de Santa Anna le ganó a Paredes el camino a la presidencia de la República, por lo que éste tuvo que conformarse con gobernar Jalisco. Una vez en el poder, Santa Anna lanzó un llamado para instituir un nuevo congreso constituyente, pero en virtud de que éste se formó por una gran mayoría de federalistas ordenó su inmediata disolución y dispuso la creación de la Junta Nacional Instituyente, compuesta exclusivamente por militares. Fruto de esta junta fueron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que no eran otra cosa que las Siete Leyes promulgadas tiempo atrás con ligeras modificaciones. El nuevo documento fue jurado por los tapatíos el 12 de junio de 1843.

En agosto de 1844, Antonio Escobedo, quien había vuelto a ocupar la gubernatura de Jalisco, recibió del gobierno central la orden de contribuir con 150 mil pesos para la recuperación del territorio texano, disposición que provocó una nueva insurrección. Paredes Arrillaga la encabezó, ahora en contra de Santa Anna, quien finalmente fue desterrado. Sin embargo, Paredes tuvo que esperar todavía dos años más para llegar a la presidencia.

Las denominadas Siete Leyes o Constitución de 1836, deberían haberse denominado Ocho Leyes, por las Bases que precedió a ésta. Nacieron de un golpe de estado y no de una revolución popular. El gran pecado de las siete leyes, fue haber desaparecido al sistema federal, de allí que los federalistas cuestionen su origen.

En 1833 se produce en Morelia la primera rebelión al grito de Religión y Fueros, con el Plan de Escalada. Así se producen otros pronunciamientos. Como en el congreso algunos diputados moderados sostenían la administración de Gómez Farías y en el senado la influencia de Rejón era factor importante, se dieron los primeros pasos para la separación de la Iglesia y del Estado, excomunión de monjas, no utilización de la fuerza civil para pagos de diezmos; Supresión de la Real y Pontificia Universidad de México, a la que se sustituía con varias escuelas superiores; desamortización de bienes de las corporaciones religiosas y diversos decretos sobre instrucción laica. En cambio, en el sector militar Santa Anna, por una parte, y Nicolás Bravo, por la otra, atacaban duramente a los reformistas y promovían rebeliones. Algunos destierros y un decreto sobre provisión de vicarías y supresión de sacristías mayores, en diciembre de 1833, precipitó a los opositores, que en 1834 dieron al traste con el gobierno de Gómez Farías.

2.4.3 FIGURAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN

En la Constitución centralista de 1836, conocida como "Las Siete Leyes Constitucionales", la Cámara de Diputados era renovada por mitad cada dos años teniendo como base la elección popular, pero no así el Senado cuyos miembros eran electos de manera indirecta por el voto de las juntas departamentales, a partir de las listas formuladas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia.

El Presidente de la República, por su parte, era nombrado por el Congreso General a partir del voto de las juntas departamentales, expresado sobre la terna seleccionada por la Cámara de

Diputados respecto a las presentadas por "el Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia".

En esta Constitución, la de 1836, la reelección del Presidente era posible siempre que su nombre apareciese en las tres ternas que ya he mencionado, así como en la de la Cámara de Diputados, y que, además, obtuviese el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

La elección de los 11 ministros de la Corte y el fiscal se hacía de la misma manera que la del Presidente de la República.

El gobierno interior de los departamentos en que estaba dividida la República, estaba a cargo de los gobernadores nombrados por el gobierno general, a propuesta en terna de las juntas departamentales. Éstas, a su vez, estaban formadas por siete miembros "elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose la elección precisamente al día siguiente de haberse hecho la de los diputados".¹⁰¹

2.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

Miguel de la Madrid relata que la Constitución Mexicana de 1857, en su pensamiento económico, siguió los moldes de las constituciones europeas y estadounidenses correspondientes al Estado liberal burgués:

"Los textos que la conformaban expresaron la teoría de que las libertades económicas constituían una categoría específica de derechos naturales del hombre e imperaba en sus disposiciones la doctrina clásica liberal que enseñaba que las leyes del mundo físico eran el motor omnipotente para establecer el progreso y el equilibrio"¹⁰².

La Constitución de 1857 fue elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Federal de la República Mexicana.

Fue liberal en sus aspectos político y económico; asimismo, democrática, representativa y con tres poderes: Ejecutivo, Judicial y Legislativo de sistema unicameral (Cámara de Diputados). No obstante, que fue apoyada por el Partido Liberal, resultó ser una ley moderada que más tarde se radicalizaría al incorporarse las Leyes de Reforma.

La Constitución de 1857 aportó al Derecho Constitucional el Juicio de Amparo.

La nueva Carta Magna no logró estabilizar al país. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe

¹⁰¹ GUTIÉRREZ S. Op. Cit. p. 59

¹⁰² MADRID Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. p. 87

de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la Iglesia y el Estado.

La Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917

2.5.1 EL CONTEXTO Y LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA ÉPOCA

Con el triunfo de la revolución de Ayutla, llegó al poder una nueva generación de liberales, casi todos civiles. Entre ellos, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada y Guillermo Prieto. Una junta nombró presidente interino al general Juan Álvarez y después a Ignacio Comonfort. También convocó a un Congreso que trabajaría en una nueva constitución.

*“El equipo de Comonfort preparó algunas leyes que promovieron cambios importantes. La Ley Juárez (por Benito Juárez), de 1855, suprimía los privilegios del clero y del ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley. La Ley Lerdo (por Miguel Lerdo de Tejada), de 1856, obligaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas a vender las casas y terrenos que no estuvieran ocupando a quienes los arrendaban, para que esos bienes produjeran mayores riquezas, en beneficio de más personas. La Ley Iglesias (por José María Iglesias), de 1857, regulaba el cobro de derechos parroquiales”.*¹⁰³

El proceso de construcción y consolidación del Estado Mexicano está marcado, históricamente por la elaboración de las constituciones de 1857 y 1917. La primera estableció en nuestro país los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales; mientras que la segunda marcó un hito en la historia universal al incorporar en su texto los derechos sociales.

La constitución de 1857 formó parte de la legislación conocida como las Leyes de Reforma, promulgadas por un grupo de liberales del que destacan Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Melchor Ocampo.

Un nuevo congreso Constituyente se instaló el 18 de febrero de 1856, y estaba presidido por el liberal Ponciano Arriaga. En este congreso también estuvieron presentes además de los liberales los conservadores y los llamados moderados, que eran un grupo de liberales, pero con ideas no tan radicales como los anteriormente mencionados. Los moderados propusieron que

¹⁰³ RABASA. Op. Cit. p 72

simplemente se restableciera en su forma original la Constitución de 1824. No obstante, triunfaron en este Congreso las ideas de los liberales, y del 5 de febrero de 1857 se promulgó una nueva Constitución Política, desde luego, de marcadas ideas liberales o individualistas, que era la corriente política que se había impuesto en todos los países civilizados.

El presidente Ignacio Comonfort, presionado por el clero y por el Partido Conservador, quiso seguir el objetivo que se había trazado, que era el de conciliar los intereses de los partidos políticos en pugna y pretendió derogar la Constitución que él ya había promulgado. Los liberales como se opusieron a este propósito y, en tales condiciones, Comonfort, que no estuvo a la altura de su momento histórico, renunció al cargo, y dejó al país en una encrucijada. Tanto los liberales como los conservadores pretendieron llegar al poder, y así se dio el caso de que unos y otros eligieron a un presidente interino. Por los liberales, de acuerdo con la Constitución, asumió el cargo de presidente Benito Juárez, quien era presidente de la Suprema Corte de Justicia. Por el conservador asumieron la presidencia sucesivamente Miguel Miramón y Felix Zuloaga. Con estos hechos, dio inicio una cruenta lucha armada entre liberales y conservadores, llamada Guerra de Reforma o Guerra de Tres Años.

*El Congreso Constituyente inició sus labores el 18 de febrero de 1856, y durante casi un año la Asamblea Legislativa -conformada por hombres como Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez e Ignacio Luis Vallarta- debatió temas fundamentales para la Nación: los derechos del hombre, la forma de gobierno, la soberanía de los estados con respecto al centro, la división de poderes y el respeto a la Constitución.*¹⁰⁴

*En el seno del Constituyente de 1856 se planteó la perspectiva de un constitucionalismo social que se evocara a la resolución de los problemas sociales y económicos del país, pero los legisladores no hicieron caso. "Esto es debido a que en primer lugar después de 35 años de anarquía y desmoralización en nuestros poderes públicos habían hecho concluir a nuestros políticos y estadistas que la solución de todos los problemas nacionales estaban en la realización de la democracia y libertad. De ahí que la tónica de la Constitución de 1857 fuera darle una fuerza preponderante a la representación nacional y la adopción del sufragio universal, ambas medidas tendientes a la consumación de la democracia".*¹⁰⁵

La segunda causa de la omisión de preceptos que evocaran a los problemas económicos en la Constitución del 57 fue la doctrina liberal. "La no-intervención del Estado en materia económica fue una tesis que se vio sustentada por la idea de que las leyes de la producción, la distribución y el consumo eran de carácter natural y que su juego debía dejarse al libre hacer de los individuos", Por lo tanto, "fue por estas razones que la Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo y a consignar la libre concurrencia, sin darle al Estado facultades para intervenir en estas materias".

¹⁰⁴ RABASA. *La constitución...* Op. Cit. p. 189

¹⁰⁵ MONTERO. Op. Cit. p. 121

2.5.2 PROCESO DE FORMACIÓN

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada u jurada la nueva constitución por el congreso constituyente y el presidente Ignacio Comonfort.

"Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales", señala la Constitución, y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son".¹⁰⁶

Los hombres que participaron en el gobierno emanado de la revolución de Ayutla pertenecían a una nueva generación que buscaba cortar de tajo con cualquier indicio del viejo régimen colonial. Anhelaban implantar instituciones modernas, representadas en un sistema republicano y democrático en donde la libertad y el derecho a la propiedad, al trabajo y a la empresa fueran las vías que llevaran al progreso.

Mientras el Congreso deliberada sobre los artículos que debían tener la Constitución, Comofort gobernó bajo las bases del Estatuto Orgánico Provisional de tono moderado en sus principios. No obstante, el ímpetu reformista siguió su marcha. El 26 de abril de 1856 se promulgó un decreto que suprimió la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos y más adelante se acabó con la obligatoriedad del pago de diezmo.

El 28 de diciembre de 1855, se dio la Ley Lafragua que concedía de nueva cuenta la libertad de imprenta, suprimida por la Ley Lares que emitió el Gobierno Santannista . El 25 de junio de 1856 se conoció la Ley Lerdo o Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas. Ambas serían discutidas dentro del Congreso y ratificadas y aprobadas en todas sus partes para incorporarse al texto constitucional del 57.

"Los legisladores extremistas como Isidoro Olvera, José María Castillo Velasco y Ponciano Arriaga pronunciaran sus famosos votos particulares en los que exponían sus proyectos de ley que encerraban planteamientos de índole social. Olvera se manifestó partidario de la existencia del Senado, de la libertad de cultos y propuso una nueva distribución territorial al señalar que la tierra que debería pertenecer a todos los hombres. Por su parte, el voto de Castillo Velasco también se refería a la propiedad territorial con mención de su injusta distribución, y se mostraba partidario del aumento de propietarios y de otorgar soberanía a los municipios. Pero sin duda el voto de Ponciano Arriaga fue el más radical en sus propuestas. Ante la situación real del campesino en especial del indígena, pugnaba por la justa repartición de la propiedad

¹⁰⁶ RABASA. *La Constitución...* Op. Cit. p. 246

*territorial. Destacada en su postura un análisis cómo el campesino se encontraba en condiciones de franca miseria y explotación y hace reflexiones en torno a una situación que desafortunadamente se iría haciendo más crítica con todos los años".*¹⁰⁷

Sin embargo, estos votos y otras propuestas también novedosas no fueron incorporadas a la Carta Magna del 57, por considerarse, en ese momento, demasiado radicales.

El 16 de junio de 1857 se presentó en Cámara el proyecto de Constitución elaborado por Ponciano Arriaga, León Guzmán, Mariano Yáñez, José María de Castillo, José María de Castillo Velasco, José María Mota y Pedro Escudero y Echánove. Tras su discusión, la Constitución de 1857 quedó integrada por 8 títulos y 120 artículos que garantizaba los derechos del hombre; la soberanía nacional; dividía los poderes de la nación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde se depositaba el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión que sería constituido por una sola cámara, la de diputados; el Poder Judicial se integraría por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y de distrito. Con respecto a los estados exige que adopten en su interior el régimen republicano, representativo y popular, con una serie de restricciones que limiten la soberanía estatal e impidan la disolución de la federación; se suprimen las alcabalas y las aduanas interiores, medidas éstas conducentes al fortalecimiento de la unión nacional. Esta Constitución fijaría la posibilidad de reformas posteriores en beneficio del bien común y como medidas de adecuación a la realidad imperante. La Constitución de 1857 se convirtió en la máxima ley que regiría sobre los destinos del país; ninguna otra ley podría estar por encima de ella.

2.5.3 FIGURAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN

*En la historia de México, a nivel nacional, ha habido dos referéndum, el de 1863, para ratificar a Maximiliano como emperador, y el de 1874, para integrar a la Constitución de 1857 las Leyes de Reforma, una de las cuales restauraba el Senado de la República. El segundo caso inició un largo debate sobre el referéndum, con sus silencios y sus momentos de intensidad, como el de ahora, según parece. Desde 1874, Zarco aparecía como un contemporáneo intelectual de Schmitt, advirtiendo que al introducirlo resultaba una "mezcla" del sistema representativo y la democracia pura que, al final de cuentas, provocaba "el desprestigio del Congreso".*¹⁰⁸

A mediados del siglo XIX existían en México dos partidos políticos: el conservador y el liberal. Los dos querían mejorar la situación, pero no estaban de acuerdo en la forma de conseguir lo que el país necesitaba.

Entre los conservadores había muchos que poseían tierras o formaban parte del ejército o de la iglesia. Consideraban que el país había perdido la mitad de su territorio y vivía en desorden porque no tenía un gobierno fuerte. Algunos consideraban que México debía ser una monarquía y que hacía falta traer un rey de Europa.

¹⁰⁷ GUTIÉRREZ S. Op. Cit. p. 68

¹⁰⁸ MONTERO. Op. Cit. p. 121

Los liberales por lo común eran profesionales, de recursos mas bien modestos. Estaban convencidos de que el gobierno republicano era el mas adecuado y pensaban que hacían falta reformas. Proponían que, como sucedía en los países mas adelantados, la iglesia se mantuviera fuera de los asuntos del gobierno. Que la educación, el registro de los nacimientos, bodas y muertes, los hospitales y los cementerios ya no estuvieran en manos de la iglesia sino que pasaran al gobierno. Querían apartarse de la tradición española, proclamaban que cada cual practicara la religión que quisiera y tenían como modelo de organización política el sistema federal de Estados Unidos. Estaban convencidos de que la industria y el comercio eran los pilares de la riqueza del país, y que los ciudadanos debían trabajar libremente sin que el gobierno participara de manera directa en las actividades económicas

2.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 vino a ser la cristalización de los ideales revolucionarios que fueron elevados a la categoría de normas constitucionales.

En ella se incluían avanzados principios de reformas sociales y derechos en favor de obreros y campesinos. Además, fue formulada para gobernar a todos los mexicanos sin distinción de raza, credo, condición social o política, ya que en ella se elevaron al rango de normas constitucionales la libertad de pensamiento y de creencia.

Del mismo modo, la Carta Magna cuenta con un amplio capítulo de garantías individuales, y el sistema para hacerlas funcionar mediante el juicio de amparo.

El artículo 27 establece las normas bajo las cuales se rige la propiedad del suelo en territorio mexicano, garantizando la propiedad privada y estableciendo sus limitaciones.

En cuanto a las reformas sociales, la Constitución de 1917 adopta un código de trabajo muy avanzado en cuanto a las relaciones obrero-patronales.

En un esquema muy general podemos señalar que nuestra Constitución se encuentra integrada por nueve capítulos y 136 preceptos, más los artículos Transitorios.

Podemos dividirla de la siguiente manera:

Parte Dogmática. Comprende los primeros 29 artículos, que establecen los derechos fundamentales del hombre. Quedan inscritos en el Capítulo 1, bajo el nombre de: "De las garantías individuales".

Parte Orgánica. Son los artículos que regulan el capítulo geográfico, la forma de gobierno, la división de poderes, la distribución de facultades entre los órganos federales y locales, la supremacía de la Constitución y finalmente su inviolabilidad.

Garantías sociales. Consagradas principalmente a través de los artículos 27 y 123.

Sus principios esenciales son: Soberanía, Derechos Humanos, División de poderes, Sistema Federal, el Sistema Representativo, la Supremacía del Estado sobre las Iglesias y la existencia del juicio de amparo como medio fundamental del control de la constitucionalidad.

Desde su promulgación a la fecha la Constitución Política Mexicana ha tenido más de 500 modificaciones, lo que demuestra que a pesar de su rigidez teórica, ha sido muy flexible en la práctica.

2.6.1 EL CONTEXTO Y LOS ACTORES POLÍTICOS DE LA ÉPOCA

El primero de diciembre del citado año de 1916, en un abarrotado Teatro Iturbide, fue inaugurado el Congreso estando presente Carranza, quien presentó su proyecto de reformas para que fuera analizado.

Los diputados, miembros del Congreso, eran todos partidarios de Carranza, ya que de acuerdo a la convocatoria no debía haber opositores. Pese a ello, dentro de la asamblea surgieron dos grupos con puntos de vista distintos: uno lo integraban los Carrancistas o moderados, teniendo como líder al tabasqueño Félix F. Palavicini; el otro grupo lo componían los radicales, cuyo guía fue el michoacano Francisco J. Múgica, apoyado extra muros por Obregón.

En ambos lados, moderados y radicales, hubo soldados, de esos que se cruzaron el pecho con cananas; en la tribuna se escucharon los discursos de admirados humanistas universitarios; participaron rudos obreros y modestos y valientes campesinos; dieron forma literaria al texto constitucional bravos y románticos periodistas, y destacaron por su entusiasmo numerosos profesores de provincia.

“Los radicales manifestaron su inconformidad con el proyecto de Carranza, por considerarlo demasiado prudente o tímido; proponían transformaciones de fondo, pues pensaban que los problemas del país eran muy diferentes a los observados 60 años atrás”¹⁰⁹.

Por esos días, en 1916, México tenía más obreros con dificultades de trabajo, de salario justo, de derecho a huelga (que no existía); los campesinos estaban pobres y sin tierra. La mayoría de las industrias y la explotación del petróleo estaban en manos de extranjeros.

Radicales y moderados se aprestaron a defender sus posiciones, y a conquistar nuevos frentes. La lucha era de altura: de ideas; combatirían con un arsenal de razones, lanzada con fragor, con vehemencia, a veces con enojo... Pero jamás asomaron las malolientes bocas de las armas vomitando sus ráfagas mortales.

Durante todas las sesiones el público llenó las galerías del teatro; asistieron estudiantes, profesionistas, obreros y campesinos, que aprobaban o repudiaban, con aplausos o siseos, algunos puntos de vista de los diputados.

¹⁰⁹ RABASA. La Constitución... Op. Cit. p. 246

En muchos aspectos los congresistas coincidieron; en donde discreparon notoriamente fue en lo referente a la educación, a la cuestión laboral y del campo, al presidencialismo y a las relaciones de la Iglesia y el Estado.

En 1916. El ejército constitucionalista, jefaturado por don Venustiano Carranza domina en la mayor parte del territorio nacional; las tropas de Villa, prácticamente diezmadas y las de Zapata, aisladas y sin mucho poderío militar, luchan en forma de guerrillas en pequeñas zonas. Por lo tanto, casi todo el país está pacificado, El señor Carranza efectúa giras para unificar los ideales revolucionarios.

Por decretos expedidos el 14 y 19 de septiembre de 1916, Don Venustiano en su calidad de encargado del poder ejecutivo convocó a la elección, de diputados, que deberían estar presentes el 20 de noviembre en Querétaro para realizar juntas previas a un congreso, el cual se inauguraría el primero de diciembre. Su principal objetivo: reformar la constitución de 1857.

El 20 de noviembre de 1916, seis años después de haber estallado la revolución, los presuntos diputados tuvieron la primera junta preparatoria en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes de Querétaro, presidiendo la reunión el ciudadano Antonio Aguilar, del Distrito Federal.

En total, fueron doce las juntas previas. En ellas se revisaron los documentos que comprobaban la elección de los diputados, algunos de los cuales no fueron admitidos por ser tachados de contrarrevolucionarios o enemigos de la patria.

Y como estaba previsto, el primero de diciembre del citado año de 1916, en un abarrotado Teatro Iturbide (hoy de la República), fue inaugurado el Congreso estando presente Carranza, quien presentó su proyecto de reformas para que fuera analizado. Fue electo Presidente de la Asamblea el licenciado Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco: era el mismo hombre que en febrero de 1913 escribió un tremendo "yo acuso" contra el Embajador de los Estados Unidos, atribuyéndole complicidad en los asesinatos de Madero y Pino Suárez.

Los diputados, miembros del Congreso, eran todos partidarios de Carranza, ya que de acuerdo a la convocatoria no debía haber opositores. Pese a ello, dentro de la asamblea surgieron dos grupos con puntos de vista distintos: uno lo integraban los Carrancistas o moderados, teniendo como líder al tabasqueño Félix F. Palavicini; el otro grupo lo componían los radicales, cuyo guía fue el michoacano Francisco J. Múgica, apoyado extra muros por Obregón.

Los radicales manifestaron su inconformidad con el proyecto de Carranza, por considerarlo demasiado prudente o tímido; proponían transformaciones de fondo, pues pensaban que los problemas del país eran muy diferentes a los observados 60 años atrás.

La educación pública los radicales proponían lo siguiente: prohibir la enseñanza de religión; que la instrucción primaria fuera obligatoria y gratuita, y que el Estado vigilara que las escuelas particulares cumplieran lo anterior.

Los moderados rechazaron la propuesta radical, argumentando que la enseñanza debía ser completamente libre, dejando al individuo escoger la educación que mejor le conviniera.

El diputado radical Francisco J. Mújica alegó en favor de su proyecto, señalando que la educación debía ser impartida por el Estado procurando el desarrollo nacionalista del país.

Tras de cuatro días de acalorados debates, el artículo tercero fue aprobado según la fórmula radical con 99 votos a favor y 58 en contra. Los moderados recibieron la primera de varias derrotas, a pesar de que en la sesión en que se abrieron las discusiones sobre este artículo contaron con la presencia del señor Carranza, quien se limitó a ver y oír.¹¹⁰

Acerca de la educación pública en México es necesario acentuar que ésta, según el espíritu de la constitución, no es atea, ni tampoco religiosa, sino simplemente laica. Que significa que no pertenece a la iglesia, a ninguna iglesia.

2.6.2 PROCESO DE FORMACIÓN

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, exministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.¹¹¹

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

¹¹⁰ GUTIERREZ. Op. Cit. p. 187

¹¹¹ MADRID. Op. Cit. p. 174

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular.

En la actualidad, por mandato constitucional, el voto es universal, libre, directo y secreto para los cargos de elección popular, y los partidos son entidades de interés público. Las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto federal Electoral, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

2.6.3 FIGURAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN

Es innegable que nos encontramos frente a una crisis de la representación, en la que los gobernantes parecen alejarse del sentir de los gobernados, y en muchas ocasiones toman decisiones de franco perjuicio para la mayoría, alegando diversas razones, o incluso lo que es muy frecuente, sin aducir alguna.

Es por ello que urge determinar que mecanismos de control se pueden ejercer sobre los representantes. La representación supone la existencia de elecciones que se desarrollen bajo condiciones de legalidad, libertad e igualdad, para que los votantes puedan determinar en quien depositar su confianza para que tomen las decisiones colectivas.

El referéndum es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación 'plebiscito' como si emanara de una clase social -la plebe-, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente.

La adición constitucional para que se adopten los mecanismos del plebiscito y referéndum, tendrá consecuencias trascendentes para nuestro país, pues la ciudadanía opinará activamente sobre los problemas nacionales, y con ello el gobierno acrecentará su legitimación.

La Constitución vigente establece un régimen de *democracia representativa* (artículo 40, 1er párrafo y 41),

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...”

De este modo, las personas que componen los órganos estatales representan al pueblo, son llevadas al gobierno y al poder político y administrativo por la voluntad del pueblo, mediante elecciones populares donde obtengan una mayoría de votos. el pueblo no ejerce poder, sino elige a quienes lo ejercen. Quienes detectan la autoridad en el Estado quedan obligados a actuar en nombre del pueblo, a cumplir su voluntad y a hacer lo que aquél haría si pudiera ejercer directamente el poder.

Asumamos, por último, en todos nuestros actos, en el quehacer público y privado, todos los mexicanos, como servidores públicos o simples ciudadanos, el compromiso impostergable del cumplimiento efectivo del contenido del Mandamiento Magno, pues él encierra la única fórmula, el único camino, para acceder a mejores condiciones de vida, a una patria próspera y generosa, que garantice la paz social y la prosperidad.

CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO POSITIVO EN MÉXICO DE LA FIGURA DE LA REPRESENTACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA CONCRETA EN EL PAÍS.

3.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la ley más importante de la nación, establece como forma de organización política la de una república representativa, democrática y federal. En este sentido, la participación ciudadana en la formación y elección de los gobiernos federales y estatales es de importancia, ya que constituye la base de la democracia. Sin participación de los ciudadanos no puede existir la democracia.

En este caso, la forma más usual de participación política ciudadana se realiza a través de la emisión del voto en las elecciones organizadas periódicamente para integrar los poderes que administran y gobiernan a nuestro país.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución, el presidente de la República, los diputados y los senadores, son elegidos en las urnas.

El voto es un derecho y una obligación de los ciudadanos. Derecho en cuanto a que el ciudadano participa en la conformación de los poderes que gobiernan y obligación para consigo mismo y los demás. El voto en nuestro país se caracteriza porque es: universal, libre, secreto y directo.

Universal: tienen derecho a él todos los ciudadanos que cumplan con lo establecido por la ley, sin distinción de ninguna clase.

Libre: el ciudadano no debe estar sujeto a ningún tipo de presión o amenaza para que vote.

Secreto: es la garantía de que no se conocerá la preferencia o voluntad de cada ciudadano.

Directo: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes.¹¹²

Los ciudadanos participan de dos formas en las elecciones:

1. Votando el día de las elecciones, para lo cual se debe contar con la credencial de elector.
2. Siendo candidato a algún cargo de elección; en México se eligen por medio del voto al presidente de la República, a los diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales y diputados locales.

En nuestro país las elecciones son organizadas por el Instituto Federal Electoral (IFE), que es un organismo conformado por representantes del Congreso de la Unión, los partidos políticos

¹¹² LOAEZA, Soledad. Oposición y Democracia, Instituto Federal Electoral, IFE. p. 96

y los ciudadanos. En cada entidad federativa existe un Instituto Estatal Electoral que se encarga de las elecciones para gobernador, diputados locales y presidentes municipales.

Entre las funciones del IFE están: Integración, actualización y depuración permanente del padrón electoral, es decir, de la lista de todos los ciudadanos que tienen su credencial de elector y que pueden votar.

Diseño e impresión de los materiales electorales como son las boletas, urnas y demás papelería.

Preparación de la jornada electoral; Capacitación de los ciudadanos encargados de recibir la votación y realizar el conteo de los votos en cada casilla; Cómputo de los resultados, Declaración y otorgamiento de constancias de validez en las elecciones.

Antes de la jornada electoral, los distintos partidos políticos dan a conocer a sus candidatos a los diferentes puestos de elección popular. Además, comparten con todos los habitantes sus propuestas para solucionar problemas.¹¹³

El día de las elecciones los ciudadanos tienen obligación de emitir su voto, el cual depositan en las urnas que se colocan en las casillas electorales. Cada casilla electoral cuenta con una mesa directiva compuesta por un presidente, un secretario y dos escrutadores, además de tres suplentes generales. Las mesas directivas están facultadas para instalar la casilla, recibir la votación, realizar el conteo de los votos emitidos e integrar la documentación correspondiente.

3.1.1 ARTÍCULO 35 CONSTITUCIONAL

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocio el derecho de petición.

El artículo 35 constitucional establece como una de las prerrogativas del ciudadano... "II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...". Precepto claro que autoriza al ciudadano común a participar como candidato al cargo de elección popular que aspire. Hasta aquí todo parece estar claro, mas resulta que no es así, ya que aunque la Constitución le diga a usted que puede ejercer la prerrogativa de ser votado, "EL COFIPE" establece un precepto contrario a la Constitución y nos dice que no puede ser votado, a menos que lo postule un partido político con registro.

¹¹³ CABO de la Vega, Antonio. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. p. 86

La Constitución debe ser la ley de leyes, la Carta Magna Fundamental, la superior jerárquico de todas las leyes, ninguna ley puede ir contra la Constitución, conforme al principio de jerarquía de las leyes; y a pesar de esto, por intereses políticos, "EL COFIPE" limita la prerrogativa constitucional.

A pesar de que el artículo 35 constitucional otorga a los ciudadanos el derecho de votar y ser votados, en el artículo 41 se ponen las bases en las que el sistema electoral otorga a los partidos políticos el derecho exclusivo al registro de candidaturas; así se eleva el nivel constitucional, el monopolio de la representación.

Es un monopolio, pues, aunque la sociedad civil pretenda reunirse para participar en asuntos políticos del país, no es tan sencillo pues como mencionamos antes se necesita que un partido nos postule como candidato.

3.1.2 PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO

Hacer referencia de la población desde el plano político, es reflexionar sobre las oportunidades de participación política que les ofrece la sociedad en que se desenvuelven.

Hoy en día, la sociedad civil goza de la apertura de espacios de participación como lo son: La libertad de pensamiento; de expresión; de asociación, de petición y de ser ciudadano con sus prerrogativas de votar y ser votado, éste último, es donde nos detendremos para hacer un señalamiento en cuanto al tratamiento que las leyes mexicanas le dan a la participación de la sociedad civil en la política.

A lo largo de la historia en el mundo y en el país la edad mínima para ser ciudadano varía en la medida en que los jóvenes se han hecho presente en el ámbito político. En 1917 la Constitución reconocía la edad de 21 años para ser ciudadano en caso de ser soltero y de 18 para los casados, sin embargo, esta disposición fue eliminada en 1969 que señala de manera general la edad de dieciocho años.

Por tanto, se observa en general en la mayoría de los países que la edad de 18 años es el límite para el otorgamiento de la ciudadanía, haciendo mención del caso excepcional de Cuba, que ha reducido a 16 años la edad para ser ciudadano.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: La fracción II del Artículo 35 Constitucional establece que una de las prerrogativas del ciudadano será poder ser votado para todos los cargos de elección popular..., mismo que establecen en su último párrafo del artículo 38 que la ley fijará los casos en que se pierdan y los demás en que se suspendan los derechos del ciudadano...

Una versión con la que se trata de justificar la violación a la constitución al establecer el COFIPE que nadie puede ser votado a menos que lo postule un partido, es que si los ciudadanos individualmente pudieran registrarse como candidatos y con ello tener el derecho a prerrogativas y participaciones, la enorme mayoría de los mexicanos se registrarían a cargos de elección popular; pero ni siquiera esto justifica la contrariedad, por existir mecanismos con los cuales se puede evitar tal cargada y tan

*sencillo como que aquel que quiera inscribirse individualmente no tendría derecho a prerrogativas y participaciones. La realidad es que los partidos políticos tampoco deberían tener derecho a prerrogativas y participaciones y que quienes los deben sostener son sus afiliados, mas para fortuna de quienes de esto viven y viven muy bien, las cosas no son así, gracias a la generosidad de nuestra democracia.*¹¹⁴

Es conveniente quitarles el privilegio a los partidos políticos de ser los únicos que pueden postular candidatos y que dejen de ser aquellos que manejan la política interna a su conveniencia.

3.1.3 PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS POLÍTICOS

Los derechos y deberes políticos en el derecho mexicano, están consagrados en los artículos 35 y 36 de la Constitución.

En efecto, el artículo 35 constitucional establece que son prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del país. Asimismo, el artículo 36 de la Constitución establece que son obligaciones del ciudadano de la República:

...votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Ciudadanizar la política es buscar que los ciudadanos, ejerzan toda su influencia y todas sus potencialidades en la política, para que la política se convierta en un instrumento de los ciudadanos y no al revés: que los ciudadanos sean el instrumento de la política. La política genera buenos ciudadanos; buenos ciudadanos generan sociedades fuertes; sociedades fuertes generan países desarrollados. En México tenemos una historia a favor de los derechos humanos y sociales. Habría que recordar diciembre de 1810, la declaración de la libertad del hombre y la abolición de la esclavitud, por don Miguel Hidalgo y Costilla. Asimismo, tres años más tarde don José María Morelos promulgó, en Los Sentimientos de la Nación, el principio de igualdad de todos los hombres; el derecho a la propiedad y la erradicación de la tortura; la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas como base principal de la democracia. Posteriormente, en 1857, en sus primeros 29 artículos la Constitución reconocía la existencia de los derechos humanos y su necesidad de salvaguardarlos, reafirmando estos derechos en nuestra Carta Magna de 1917, donde además se garantizó la existencia de derechos sociales. Hoy, en este momento de la historia, nos toca a todas y todos nosotros plasmar un nuevo capítulo escribiendo los nuevos sentimientos de la nación, que garanticen el mejor mañana para todos. El 2 de julio del 2000 marcó el

¹¹⁴ ANDREA Sánchez, Francisco José. Los Partidos Políticos su Marco Teórico Jurídico y la Finanzas de la Política. p. 87

*inicio de una nueva realidad nacional: un impulso de la sociedad para construir un tan anhelado mejor futuro; vivimos también una auténtica interrelación entre los Poderes de la Unión.*¹¹⁵

En el Poder Legislativo se han creado nuevas leyes con gran alcance social; destacaría, desde luego, la Ley de Acceso a la Información, que aprobaron en la LVIII Legislatura, e indudable es reconocer en este momento las claras muestras de apertura a la participación social del Gobierno. Vimos con muy buenos ojos la creación de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, así como el rediseño que en todas las Secretarías se está realizando para abrir vías de enlace con la sociedad. Consideramos, además, que el desarrollo humano integral sólo se dará cuando diseñemos las mejores formas de convivencia social y tengamos como única plataforma la educación intensa y con calidad.

Partiendo de que no podrá darse una reforma integral del Estado si no se considera a la participación social como la parte fundamental de la reforma y básica para incrementar la gobernabilidad democrática. Reconocemos y es destacable que más de 15 Legislaturas Locales han realizado reformas a sus Constituciones para crear figuras de democracia participativa, como plebiscito, referéndum e iniciativa popular, así como leyes de participación ciudadana. En este momento muchos otros están realizando proyectos al respecto.

*Este es un hecho que no se ha destacado muy importante en la vida de la nación. Otro acto previo a este Foro fue el Primer Encuentro de Legisladores Impulsores de la Democracia Participativa, que llevaron a cabo el 21 de mayo del año 2003, donde participaron junto con legisladores federales, legisladores locales. Es importante también que esta esperanza y optimismo que vivimos actualmente en nuestro país nos impulse a unirnos, reconociendo en esta riqueza de nuestro pluralismo las reflexiones de que estamos en una nueva era de México en donde el diálogo y los consensos deben ser las características de nuestros actuar. Pero de manera especial consideramos que todos, en este momento, no debemos oponernos a abrir los espacios a la participación de la sociedad; porque no obstante lo acertado que han sido las figuras institucionales que creó la democracia representativa en el siglo pasado, la sociedad civil, y se debe reconocer, ha experimentado mayor complejidad en sus relaciones, y está buscando y exigiendo nuevos espacios de intervención en ámbitos que antes estaban reservados al Estado. Se organizan y conforman grupos de sociedad, comisiones comunes, sobre intereses y asuntos muy concretos.*¹¹⁶

Así, muchas organizaciones ciudadanas han tenido un largo historial de trabajo en beneficio de la sociedad. Sin buscar su intromisión en la esfera política, son aliados en la procuración del bien común. Es cierto que existe una indisoluble relación entre la democracia y la participación social, dado que la construcción y consolidación de la primera es una labor que incluye no sólo a las instituciones de gobierno y partidos políticos, sino a los ciudadanos. Porque el principio justificativo de la democracia participativa se basa en que en el derecho universal el autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa; esto es, una

¹¹⁵ RUEDA Peiro, Isabel. México: Crisis Reestructuración Económica, Social y Política.

p. 57

¹¹⁶ MONSIVAIS op. Cit. p. 145

sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación de los problemas sociales y contribuya a la formación de una ciudadanía madura, capaz de interesarse de forma constante en el proceso de gobierno. Las condiciones generales para su logros serían: Primero y muy importante, un sistema abierto de información que garantice decisiones sustentadas por parte de la ciudadanía; hacer una especial reconsideración en la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres y los hombres de mañana puedan aprovechar plenamente las oportunidades de participar y fortalecer el desarrollo de las diferentes estructuras de participación social. El derecho internacional, que ha sido reconocido por el Estado Mexicano, tiene contenidos que pueden listarse dentro de los derechos políticos reconocidos por los ciudadanos de México

*El artículo 25 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, enuncia el derecho a participar en los asuntos públicos, establece que no solamente es responsabilidad de las autoridades municipales, sino de los ciudadanos y que tienen el derecho a participar en ellos. Hoy es claro que vivimos una democracia incompleta, con el consecuente riesgo de frustrar la transición política en México; es imperiosa la necesidad de llevar a cabo un rediseño de nuestro sistema político nacional, que permita contar con un modelo de democracia funcional, a través de las instituciones creadas en la democracia representativa, conjuntándolo con democracia participativa. Los instrumentos y medios para la participación ciudadana son variados y nos compete a todos su diseño.*¹¹⁷

3.1.4 EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA

Cuando se habla de democracia se entiende, por lo común, que es el tipo de gobierno ejercido y controlado por el conjunto del pueblo.

Pero hoy en día, la democracia no sólo se refiere al hecho de elegir o ser electo para desempeñar un cargo público; más bien implica la promulgación de leyes que busquen mejorar las condiciones de vida y reducir las diferencias sociales de la población.

La democracia es producto de un proceso de aprendizaje que exige no sólo su divulgación, sino también su práctica y en esto todos participamos. Quien participa "forma parte" de algo mayor, que lo supera y lo trasciende. Los seres humanos formamos parte de muchas agrupaciones: la familia, la comunidad escolar, la colonia, grupos infantiles, religiosos, etcétera.

Pero participar no sólo es "formar parte" sino también "tomar parte" en esos grupos de los cuales somos integrantes, lo cual implica intervenir, opinar y decidir sobre cuestiones que tienen que ver con el grupo y que por lo tanto, lo afectan. Así se ejerce la soberanía.

Cuando el hombre actúa de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños, como respuesta pura al ejercicio de su libre albedrío y determinando su conducta por

¹¹⁷ RAMOS Jiménez, Alfredo. Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas. p. 78

si mismo, podemos asegurar que es libre. Apliquemos este concepto de libertad y llegaremos a la conclusión de que la autodeterminación de la voluntad colectiva de un pueblo es la soberanía.

A través de la historia, el pueblo ha hecho uso de este derecho de autodeterminación colectiva en dos formas; directa la una, indirecta la otra. Debido a la alta densidad de población de los Estados, la forma directa de gobierno casi no es dable en la actualidad. En la forma indirecta o por representación, el pueblo, en ejercicio de su derecho de autodeterminación, designa entre sus elementos determinadas personas a quienes da su representación y delega sus facultades para que por su conducto se haga valer su voluntad.

*La soberanía es la cualidad de una sola potestad pública que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás. Dos son las características del poder soberano: Su independencia y su supremacía. La primera, su independencia se refiere a las relaciones internacionales, merced de la cual el poder soberano de un Estado existe sobre las bases de igualdad en relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se haya subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece.*¹¹⁸

La independencia, es pues, cualidad de la soberanía exterior. La característica suprema del poder soberano, se refiere al aspecto interior de su ejercicio por cuanto es aplicable en relación con los individuos y las colectividades contenidas dentro del Estado. La soberanía interior es por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad.

Etimológicamente, el vocablo soberanía denota lo que está por encima de todo (de "súper", sobre, se formó "superanía", soberanía, palabra que según otros deriva de "súper" "omnia", sobre todas las cosas). "El poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas".

"Llamamos pues soberanía a la facultad absoluta de autodeterminación mediante la expedición de la Ley Suprema que tiene una nación", dice Tena Ramírez.

Dentro del régimen representativo se encuentran definidas dos corrientes o formas de ejercicio de la soberanía:

1o.- La que concede permanentemente a los representantes del pueblo, facultades para actuar sin limitación alguna, sin una ley que por encima de ellos y en ocasiones en contra de su voluntad los obligue a actuar de acuerdo con sus proyectos. Es el caso del régimen jurídico de Inglaterra, donde el Parlamento, Organó Legislativo Ordinario, no tiene por encima de el ninguna ley superior.

2o.- La otra corriente es aquella en la que la asamblea legislativa en su actuación, debe ajustarse a los preceptos fundamentales establecidos en una ley, deriva de un Congreso Constituyente; localiza como único titular de la soberanía al pueblo,

¹¹⁸ ESPINOZA Toledo, Ricardo. Sistemas Parlamentarios Presidencial y Semipresidencial. p. 89

*externada su voluntad por escrito en la Constitución, en un acto de autodeterminación plena, libre, sin presiones ni determinaciones jurídicas extraños a su propia voluntad. En nuestro régimen, al designar el pueblo sus representantes al Congreso Constituyente y reunirlos en la asamblea especial que dio nacimiento a la Constitución, hizo uso pleno de su soberanía. Este acto de autodeterminación agotó la única posibilidad de que el pueblo, titular de la soberanía, la ejercitara en toda pureza e integridad; transportó en la Constitución su propio poder soberano, hecho lo cual, la residencia de la soberanía se localiza exclusivamente en la Constitución.*¹¹⁹

Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. Se desprende que la Constitución, por ser la expresión de la soberanía, está por encima de todas las leyes y autoridades.

Este último sistema o corriente de representación lo encontramos en los Estados Unidos de Norteamérica y en nuestra Legislación.

*Cuando el pueblo designa sus representantes para que se reúnan en un Congreso Constituyente y elaboren una Ley, está haciendo pleno uso de su derecho de soberanía. En esa Ley, derivada del Congreso Constituyente, se crean los diversos órganos del poder, cada uno sujeto en su actuación a las facultades y competencias que les otorgó la propia Constitución. El poder legislativo ordinario, que también es representante del pueblo, no realiza actos de soberanía ya que presupone el sometimiento al mandato de la Ley Constitucional; su actuación no es plenamente libre.*¹²⁰

El poder constituyente, único soberano, crea y organiza los poderes públicos dotándolos de facultades, limitándolos; el establece los poderes constituidos. Al nacer la Constitución el Poder Constituyente desaparece y surgen los poderes constituidos, los cuales no son ya soberanos porque sólo pueden actuar de acuerdo con la Constitución.

Establecidos así las diversas concepciones de soberanía, analicemos cuál de ellas es la aceptada por nuestra legislación.

Nuestra Constitución Política en vigor, fue producto de un Congreso Constituyente: el de Querétaro de 1917, que creó a los poderes constituidos, los dotó de facultades y los limitó en el ejercicio de ellas, hecho lo cual desapareció como tal, lo que nos autoriza a afirmar que nuestra Constitución ha adoptado para los efectos del ejercicio de su soberanía, el sistema norteamericano, de acuerdo con el cual el único poder soberano es el constituyente, del que la misma Constitución establece una ampliación en su artículo 135, creando el Constituyente Permanente, único órgano capaz legítimamente, para poder reformarla o modificarla.

¹¹⁹ RUEDA. Op. Cit. p. 125

¹²⁰ MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia I.F.E. México. 1996 (Cuaderno de Divulgación de la cultura Democrática) p. 26

3.1.5 ARTÍCULO 39 CONSTITUCIONAL

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos nos ofrece un concepto de soberanía nacional, como un derecho específico y una característica definidora del Estado Mexicano. El artículo 39 Constitucional dice: “La soberanía nacional... reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Muchas veces se ha especificado y se ha discutido en la academia, desde luego en los Foros de decisión legislativa cuál es el límite que tiene el constituyente permanente para realizar modificaciones a la Constitución y por lo que hemos visto prácticamente no existe este límite, puesto que se ha modificado, desde aspectos, a las garantías individuales, las relaciones con las iglesias, la propiedad agraria y todos aquellos temas que habían sido tan delicados y tan cuidados por la Constitución en su versión original.

*Actualmente, de los temas a discusión, posiblemente el de mayor incidencia sea el de la reestructuración del Estado mexicano, el establecimiento de una nueva relación entre los estados de la Unión y el Gobierno Federal y el fortalecimiento definitivo del municipio. Decidir sobre estos temas tan delicados es un asunto que debe quedar más allá de los especialistas y de los involucrados en el papel legislativo, es un asunto que compete exclusiva y ampliamente a la soberanía.*¹²¹

*No existe ninguna duda de que tanto la Constitución, en su Artículo 39, como la Suprema Corte, han establecido que solamente existe un depositario de la soberanía y este es el pueblo, el pueblo ejerce la soberanía a través de sus representantes y más concretamente por los Poderes de la Unión y por los de los Estados, pero el ejercicio de la soberanía que se extiende a los Poderes de la Unión y a la de los Estados se encuentra limitada completamente al concepto de la ley, se encuentra limitado a lo que las constituciones le marcan y a lo que le definen que es el campo de lo que puede hacer y de lo que no puede hacer, en consecuencia la única forma de retomar los conceptos estructurales de nuestro desarrollo constitucional es acudiendo a las dos vertientes que mencionábamos, el principio de soberanía y el principio de asimilación histórica, esto significa, en México cuando se han creado las constituciones, han sido el producto de una crisis generalmente revolucionaria.*¹²²

En este momento vivimos en condiciones en que lo menos que podemos decir es que existe un grupo levantado en armas reconocido expresamente como tal y mucha inquietud en el resto del territorio mexicano, si bien no estamos al borde de una crisis, si estamos en tiempo de evitarla y por ello es por lo que se debe buscar la consulta al titular de la soberanía, este es el pueblo y para ello el Artículo 39 de la Constitución nos está señalando que el pueblo tiene el derecho, en todo momento, de cambiar la forma de su gobierno.

¹²¹ Ibid. p. 31

¹²² ACOSTA Romero, Miguel. Las Mutaciones Políticas de los Estados en la última década de los XX. p. 96.

Cuando hablamos de forma de gobierno, no quiere decir solamente los órganos del Estado, sino en término genérico, forma de gobierno implica la manera en cómo nos conducimos dentro de un estado de derecho y por ello solamente el soberano puede en todo momento definir y decidir cuál es el camino que se debe seguir en materia constitucional.

Solamente mediante el desarrollo de una ley reglamentaria del artículo 39 constitucional que establezca un amplio mecanismo para recibir propuestas y podrías votar preventivamente, se puede llegar a establecer en forma expedita un mecanismo que realmente incorpore al titular de la soberanía para que pueda expresarse libremente, hasta este momento muchas de las grandes modificaciones a nuestra constitución han sido el producto de foros de estudio y luego el de trabajo en unas comisiones que presentan propuestas y que son votadas mediante el mecanismo limitado del constituyente permanente, sin embargo tenemos ejemplos muy claros en otros países que recientemente han hecho grandes modificaciones a su constitución, que los foros recogen inquietudes, pero muchas veces esas inquietudes no se ven plasmadas en los resultados constitucionales, por lo tanto es necesario definir las inquietudes y luego votarlas una a una para finalmente llegar a un Congreso Constituyente que tenga un proyecto completo.

Cuando originalmente se estableció el Congreso Constituyente, en la Constitución de 24, se reglamentaba que una iniciativa de reforma a la Constitución solamente podía ser votada por primera vez por una legislatura y la siguiente legislatura tenía a su vez que ratificarla, por lo que en medio quedaba un proceso electoral que permitía llevar a la discusión soberana las reformas constitucionales, por lo tanto, si bien es cierto que el constituyente permanente actual establece los mecanismos para modificar la Constitución, también es cierto que una reforma profunda solamente puede hacerse mediante la consulta al soberano y su votación sobre determinados puntos básicos de nuestra vida constitucional, por ello es importante que se reglamente el Artículo 39 constitucional para establecer los mecanismos concensados a través de los cuales se puede hacer una verdadera actualización a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²³

3.1.6 EL PUEBLO, DETENTOR DE LA SOBERANÍA

Buena parte de los debates acerca de la democracia se relacionan con la manera en que se entienden los términos *pueblo* y *popular* pues, en los hechos, estos términos son abstracciones, es decir, conceptos generales que no se refieren a objetos empíricos, sino a colectivos relativamente convencionales. Así, en la teoría de la democracia la categoría de pueblo gobernante ha tenido muy diversos significados que nunca han coincidido con el conjunto de los habitantes de una sociedad determinada. es decir, con el pueblo gobernado.

De esta manera, cuando en las sociedades democráticas modernas se habla del pueblo soberano, esta expresión se refiere exclusivamente al conjunto de los ciudadanos, es decir, de los hombres y mujeres que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo o de otro en la constitución de la voluntad política colectiva. Más adelante se volverá sobre estos derechos y sus presupuestos. Ahora sólo importa destacar que,

¹²³ CARDENAS Gracia, Jaime F. Transición Política y Reforma Constitucional en México. p. 110

así definidos, los ciudadanos que forman el pueblo gobernante o soberano siempre son menos que los simples habitantes o miembros de una población. Aun si hoy en día la extensión de los derechos ciudadanos abarca a las mujeres y a los jóvenes mayores de 18 años, quedan todavía fuera los menores de esa edad, los extranjeros, así como los que ven suspendidos tales derechos a causa de la comisión de algún delito.

Pero en la práctica no sólo se encuentran excluidos estos grupos. También lo están *de facto* todos aquellos que por circunstancias económicas, sociales o culturales son incapaces, parcial o totalmente, de ejercer los derechos políticos antes mencionados. Y, finalmente, también quedan al margen los que por voluntad propia y cualesquiera que sean sus motivos deciden no participar en los procedimientos democráticos. Es claro, por consecuencia, que aun en el caso de una amplia extensión de los derechos políticos los ciudadanos, es decir, los miembros del pueblo soberano, serán siempre menos que los miembros del pueblo gobernado.

Por otra parte, como ya se señaló, el pueblo no es una entidad orgánica ni una especie de espíritu colectivo, sino que es solamente el conjunto de ciudadanos distributivamente considerados, es decir, de ciudadanos tomados en tanto individuos libres e iguales, haciendo abstracción tanto de su papel socioeconómico como de sus capacidades e identidades culturales. No se trata, entonces, de ver al pueblo como a una unidad preconstituida, sustancial, sino como el efecto y la condición de las propias reglas del juego democrático, según las cuales cada ciudadano cuenta por uno, y nunca por más de uno, independientemente de su sexo, posición económica, situación cultural o identidad religiosa.

*El pueblo soberano de la democracia, se entiende que su gobierno sólo puede realizarse indirectamente, a través de una serie de mediaciones y procedimientos que traducen en términos prácticos el principio de la soberanía popular. En efecto, la democracia directa, o lo que es lo mismo, el autogobierno estricto del pueblo por el pueblo, sólo es posible o bien en sociedades sumamente pequeñas y no diferenciadas, o bien reduciendo a una muy estrecha minoría los derechos ciudadanos, esto es, restringiendo el demos a un sector muy limitado de la población. Ambas condiciones se daban en algunas sociedades premodernas, como la antigua Atenas, o en ciertas repúblicas italianas del Renacimiento, pero la evolución moderna las ha vuelto inviables e indeseables. Las sociedades modernas no solo son demasiado grandes y complejas, también son sociedades de masas, en las que la categoría de pueblo soberano, del demos, abarca de hecho a millones de personas.*¹²⁴

¿Cómo entonces puede ser posible el gobierno del pueblo así entendido? ¿Cómo puede la participación de millones de individuos transformarse en una voluntad política relativamente unitaria, capaz de gobernar y orientar el desarrollo de la sociedad? La respuesta a este problema se encuentra en otros dos principios de la democracia moderna: el principio de la mayoría y el principio de la representación.

¹²⁴ RAMOS Op. Cit. p. 135

3.1.7 EL PODER PÚBLICO

*Se conoce como poder público, al conjunto de órganos de autoridad que gobiernan un Estado con actos imperativos, unilaterales y coactivos; es un poder superior unitario, exclusivo e irresistible y se atribuye a la comunidad-sociedad; su dominación es incondicional y dentro de sus ámbitos de competencia y jurisdicción no puede sustraerse nadie, vinculándose con el poder coactivo monopolizado por el Gobierno del Estado.*¹²⁵

Se designa a los órganos-instituciones a través de los cuales la soberanía-poder supremo se manifiesta y funciona, es una facultad consubstancial del Estado que le permite dictar y ejecutar normas obligatorias que regulan la convivencia social de quienes se encuentran en el territorio de su jurisdicción; su origen soberano le faculta establecer e imponer coactivamente normas jurídicas para regular el orden político y social. También es conceptualizado como el conjunto de prerrogativas de la administración pública para hacer prevalecer el interés general bien común.

En el Estado de derecho democrático de división de poderes los órganos del poder público tienen su origen y validez en la Constitución, Ley fundamental, la que determina su organización y funcionamiento y en buena medida el contenido de las leyes ordinarias-orgánicas que les precisarán sus ámbitos de competencia y jurisdicción, para imponer la legalidad y garantizar la libertad de las personas y los ciudadanos, dando con ello certeza y seguridad jurídicas.

El poder público del Estado, es esencialmente imperativo y coercitivo, y forzosamente debe someterse al orden fundamental del cual emana.

La función legislativa, es una de las tres en que el poder público se externa dinámicamente, y mediante cuyo ejercicio se produce el derecho ordinario o secundario del Estado, sin contravenir el derecho fundamental o Constitución.

Por lo que se refiere a la función administrativa y jurisdiccional del Estado, el poder público se traduce en la subordinación normativa en donde los actos en que dichas funciones se desarrollan no sólo deben acatar las prevenciones jurídicas fundamentales o constitucionales, sino las normas jurídicas ordinarias o secundarias.

En la Constitución mexicana, el artículo 39, menciona que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...". Para Burgoa, la segunda parte del artículo establece una indebida equivalencia, si se toma en cuenta el texto del artículo 41, ya que el concepto de "poder" puede tomarse en su sentido dinámico y haría referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual, al ser unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, tiene como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinta de ella. Pero, si la idea de "poder", por otro lado, se imputa una connotación orgánica en cuanto que se le

¹²⁵ CARDENAS Op. Cit. p. 69

identifica con la de "órgano" la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado

3.1.8 EL DERECHO DE ALTERAR O MODIFICAR LA FORMA DE GOBIERNO

ARTÍCULO 71. - El derecho de iniciar leyes y decretos compete:

I Al presidente de la república

II. A los diputados y senadores del congreso de la unión.

III. A las legislaturas de los estados

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por la legislatura de los estados o por los diputados de los mismos, pasaran desde luego a conclusión. las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetaran a los tramites que designe el reglamento de debates.

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, texto significativo para el tema tratado, depositando en el pueblo la capacidad de ejercer el poder supremo.

Los diputados y senadores. pero estos antes de ser representantes del pueblo son y han sido representantes de sus partidos, y tienen además sus intereses partidistas, personales y por que no hasta regionales.

Si el pueblo es depositario original y esencialmente de la soberanía nacional, y tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, entonces, ¿por que no tiene el derecho de asociarse y reunir firmas para la presentación directa y sin intermediario de iniciativas de leyes y decretos, que lo beneficien, que por una u otra causa no se haya legislado, o para la modificación de las que lo estén afectando?

Basándonos en el artículo 40 constitucional: 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 este ley fundamental.

Democrática, lo que gramaticalmente proviene de dos palabras griegas Demos: pueblo y Cracia: poder lo que nos daría como resultado "el pueblo en el poder" o "poder del pueblo". Pero cuando el pueblo no tiene la facultad de presentar iniciativa de leyes y decretos sin representante alguno.

Recordemos que el pueblo es la parte de la población, con derechos políticos y civiles plenos.

Por tanto, votantes, es decir, electores (siempre y cuando tengan su credencial de votar expedida por el instituto federal electoral y estén inscritos en el padrón electoral) mientras que el pueblo tiene la obligación legal y constitucional, de cumplir y acatar estrictamente todas las

leyes (normas jurídicas) que corresponde según sea la materia que se **trate**. no pueden sin embargo intervenir directamente en la elaboración ni iniciativa de las mismas.

Es también entendible que no es posible que todo el pueblo, participe en **todas** las iniciativas y elaboración de las leyes, porque sería un trabajo sumamente arduo, mismo que se saldría de todo control posible pero si que se tenga la oportunidad, que el pueblo cuando estime necesario, pueda reunirse en un numero importante, en forma pacífica y respetuosa, para llevar al órgano correspondiente una iniciativa de ley.

*Sería más democrático que cuando una parte de la población en (debe ser en porcentaje importante, el cual se debe definir de acuerdo al numero de la población total y tomando en cuenta de esa población total, el porcentaje real de votantes) pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos plenos se reúnan sus firmas para llevarlas ante el congreso de la unión, una iniciativa de ley lo que le daría al pueblo la posibilidad de iniciar leyes y decretos, en asuntos que estimen que no se han legislado y que por los cambios sociales, económicos y de cualquier otra índole, se requiera de una urgente normatividad en dicho asunto.*¹²⁶

Volvemos a encontrarnos con los mismos puntos, ¿por qué no llevarlo la Congreso del Estado correspondiente, o ante el representante que han que han escogido? Independientemente por las razones y a expuestas (interés partidista, personales regionales etc.) es porque es realidad no tiene estos la obligaciones legal de responder dichas peticiones ni misivas mismas que no solo pueden ser no respondidas sino también ignoradas.

Tomando en cuenta el principio de derecho que expresa "para los particulares todo aquello que no este expresamente prohibido por la ley esta, esta permitido", se podría concluir que si en la constitución política Mexicana no esta expresamente prohibido que el pueblo ser reúna junto sus firmas y las mande al Congreso de la Unión para la iniciativa de ley, entonces esta permitido.

Claro que por lo anterior carecer de reconocimiento constitucional no surgiría el efecto deseado pro lo que dicho artículo 71 constitucional debe de ser reformado.

Si nos remitimos al artículo 8º constitucional. Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la república.

Y el artículo 108 constitucional señala que serán servidores públicos a los representantes de elección popular, por lo tanto si sería procedente el ejercicio del derecho de petición.

Por lo que sustentados en el artículo 8º constitucional, no sería ilegal que una parte del pueblo se reúna, en forma pacífica y respetuosa para juntar firmas, lo que implica hacerlo por escrito y estar de acuerdo plenamente con la iniciativa de ley en cuestión, llevándola ante el congreso

¹²⁶ BIDART. Op. Cit. p. 89

de la unión como iniciativa de ley, es decir ejercer el derecho de petición, convertida en este caso en el derecho de iniciar leyes.

En fin mi propuesta es basada en una necesidad real y actual del pueblo mexicano, el que pueda iniciar leyes y decretos directamente, sin intermediarios con intereses ajenos a los del pueblo. sin intereses partidistas, sectoriales regionales ni propios y privados, esto con el fin de que no se de la concentración Política y económica en manos de partidos (que finalmente son particulares reunidos) ni de poderes político (que finalmente son manejados por personas con interés propios).

Quizás muchos de los problemas actuales que se ven en México se podrían resolver en buena medida, con que el pueblo se reuniera algo así como en comicios romanos para iniciar leyes que realmente los beneficien y que sean apegados a su problemática actual.

Quizás no habrían tantas peleas verbales y físicas en los recintos destinados a la elaboración de leyes y decretos ni representantes populares aburridos por oír siempre lo mismo hablar entre ellos, ni responder preguntas capciosas a los medios de comunicación sino una voz popular, que lleva en si la necesidad de la mayoría, que no es resuelta aún.

Por lo que a mi entender, se requiere con prontitud, que se reforme al artículo 71 constitucional, no solamente por ser un gran paso a la democracia directa, sino porque es una gran medida de legislar sobre los asuntos que realmente urgen al pueblo. y de modificar aquellas normas jurídicas que no estén cumpliendo con el objetivo para las cuales fueron hechas, o por que no se han modernizado ni actualizado desde hace mucho tiempo.

3.1.9 ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL

A su vez el artículo 40 constitucional establece que 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.

Al comparar los artículos constitucionales anteriores sostengo que en tiempos actuales en realidad debe de respetarse la autonomía de cada una de las entidades federativas en relación con los recursos que se encuentren dentro de su jurisdicción, no tiene que existir ninguna barrera jurídica para que sean las entidades federativas quienes administren o exploten los recursos naturales como más les convenga lo anterior en razón de que en muchas ocasiones las entidades federativas no tienen fuente de trabajo suficientes para satisfacer las demandas de su población.

Luego cuando descubren que tienen un recurso como petróleo o cualquier otro que en la actualidad esta reservado a la nación resulta que no pueden hacer nada total o parcialmente para aprovechar esos recursos ya que la nación será la encargada de destinar los beneficios que aporten dichos recursos en la forma en que determine.

*Existen Estados, considerado este concepto como entidad federativo que carecen de fuentes de trabajo por lo tanto carecen de poder económico lo que los conduce a un atraso total tanto en lo económico, social, cultural, etc. si ellos administrara, explotaran todos los recursos que se encuentran en su territorio harian mejor uso de los beneficios que aportaran éstos toda vez que son las diferentes entidades federativas a través de sus respectivos representantes quienes tienen un contacto más directo con su población de tal manera que conocen plenamente como hacer frente a las situaciones que vive su población considero por lo tanto pertinente que si los estados soberanamente administraran en una sola palabra se hicieran caso de sus recursos éstos los conllevaria a obtener un mejor nivel económico, cultural, etc. porque tendrían una economía más sólida que difícilmente estaría sujeta a los va y vienes de los malos manejos federales.*¹²⁷

El Estado mexicano entendido como tal no tendría necesidad de hacer tantas privatizaciones de los recursos de la nación ya que esto conlleva a beneficiar a unos cuantos afectando por siempre a la mayoría del pueblo mexicano

3.1.10 LA REPÚBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRÁTICA Y FEDERAL

México es una república representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación conformada según los principios establecidos en su Constitución Política.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El poder Legislativo, depositado en un Congreso Federal, se divide en dos cámaras. La de Diputados se compone de trescientos representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integra por 128 miembros; en cada Estado y en el Distrito Federal se eligen dos por el principio de votación mayoritaria relativa, y se asigna uno más a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

El ejercicio del poder Ejecutivo federal se deposita en el Presidente de la República, elegido por sufragio universal y directo cada seis años. En ningún caso y por ningún motivo puede volver a desempeñar ese puesto.

El poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un consejo de la judicatura federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funciona en pleno o en salas; sus miembros permanecen en el cargo quince años y no pueden

¹²⁷ BORJA. Op. Cit. p. 73

ser nombrados nuevamente para tal función, a menos que hubieran ejercido el cargo con carácter provisional o interino. Para nombrar a los ministros el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designa al ministro que deba cubrir la vacante.

Existen tres niveles de gobierno representativo: el federal, el estatal y el municipal. El poder ejecutivo en cada uno de los 31 Estados integrantes de la federación y en el Distrito Federal se deposita en el Gobernador, quien es también elegido por sufragio universal cada seis años; asimismo, los Estados cuentan con congresos locales y judicaturas estatales.

Pareciera también que la división de poderes en nuestra república esta representando un equilibrio público que impide el abuso de uno de ellos y en tanto pone en un mismo terreno a los tres integrantes garantizando el funcionamiento óptimo de la democracia.

Sin embargo, la realidad nos enseña que en nuestro México existe un poder imperante que se distingue y cuyo titular dispone los funcionamientos y las limitaciones de los dos poderes restantes.

*Todas las decisiones se encuentran en manos únicamente de tres poderes, la administración, la elaboración de leyes y la aplicación de las mismas, son entonces tres atributos exclusivos del poder público, aún cuando se piense que por nuestra forma de Gobierno, el pueblo participa en las actividades públicas. En la realidad el poder público dimana del pueblo, pero nada más en el sentido de que todo gobernante pertenece físicamente a lo que conocemos como población, ello sin embargo no significa que se instituyan como un poder a beneficio de este y mucho menos será un derecho en la práctica el alterar o modificar la forma de gobierno. Pues si bien el artículo 39 Constitucional lo enuncia, no existe ley reglamentarla que detalle este derecho y sí por el contrario, existe otro artículo Constitucional que limita la misma garantía. El 136, que no permite por ningún motivo una modificación de forma de gobierno al margen de lo que la misma Carta Magna permite. En palabras más sencillas, nos preguntamos ¿cuál sería el medio para cambiar nuestra forma de gobierno, permitido por la Constitución?. No lo hay. Lo que nos hace pensar que el artículo 39 de referencia no tiene efectividad en la práctica y en esa medida la supuesta soberanía nacional no reside en el pueblo, sino exclusivamente en el poder público. Luego entonces no podemos admitir que se encuentra garantizada por la Ley la Soberanía de nuestra Nación. Y carentes de este poder tampoco tiene el pueblo un acceso auténtico al gobierno.*¹²⁸

Por lo tanto no podemos hablar que sea la voluntad del pueblo (que no tiene poder alguno), la que se manifieste para constituirse como lo dice el artículo 40 de la ley máxima, en una república representativa, democrática y federal. Lo anterior es debido a que en ningún momento el pueblo tiene una representación auténtica, pues en la práctica no solo la elección de los "representantes" es la única vía para decidir la integración de los Congresos Legislativos.

¹²⁸ CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. p. 83

Por otro lado, puede ser que la voluntad del pueblo si sea constituirse en una república democrática, el problema es que esa voluntad no se respeta precisamente por el mismo poder público.

México es una República Federa, pero solo de acuerdo a la división territorial y a la manera en que los Estados se integran como federación, sin embargo ello no garantiza en ningún momento la soberanía de cada una de las entidades.

Entonces, según nuestro juicio, los Estados Unidos Mexicanos no constituyen un gobierno emanado de la voluntad del pueblo, y mucho menos somos una república representativa y democrática, según las razones antes expuestas.

3.1.11 ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

La última reforma del artículo 41 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 1994, estableció que se reformaban los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue, respectivamente: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.¹²⁹

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

¹²⁹ ORTIZ Pinchetti, José Agustín. El Otoño de la Reforma Política. La Jornada. Miércoles 27 de marzo de 1998.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

a) En unión de los artículos 39 y 40 de la Constitución forma el basamento indispensable de nuestra Ley Mayor en lo relativo a soberanía popular, forma de gobierno y los dos niveles de la soberanía del pueblo: la federal y la local.

b) El artículo 41, a partir de la reforma del presidente López Portillo (Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977), institucionalizó a los partidos políticos.

Actualmente, después de cuatro reformas, es uno de los artículos más modificados de la Constitución. La última, a que se va a referir esta opinión, señala el tránsito del proceso electoral, originalmente sólo competencia del Estado (especialmente el Ejecutivo) hacia la incorporación de la ciudadanía.¹³⁰

El texto original de la Constitución de 1917 del artículo 41, estaba redactado en los siguientes términos.. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, 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.

La disposición que se analiza, permaneció inalterada -cosa insólita- por 60 años. Su primera modificación fue por iniciativa del presidente López Portillo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977 y, entre otras consideraciones, fue trascendente por un doble motivo: se alineó en el artículo de los dos niveles de la soberanía popular y, por primera vez, aparecieron los partidos políticos institucionalizados.

Es cierto, a no dudarlo, que fue la reforma presentada por el presidente Adolfo López Mateos en 1963 la que, desde la Constitución de Querétaro, ya menciona los partidos políticos expresamente, al establecer los "diputados de partido" pero, como bien dice el investigador Francisco José de Andrea, se trataba más de una cuestión semántica que de una estructural. Por supuesto, como también lo señala el autor mencionado, la posibilidad de formar partidos políticos ya estaba previsto en la Constitución original de Querétaro en el artículo 9º que a la letra decía:

Artículo 9º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.¹³¹

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Ídem.

De la disposición transcrita se infiere que los constituyentes consideraron la existencia de los partidos políticos, sin mencionarlos expresamente. Y vaya que la Revolución fue forjadora de partidos políticos. La reforma de 1977 no se detuvo en la institucionalización del partido político como apareció en el artículo 41, sino que al tocar otras disposiciones del proceso electoral (como, por ejemplo, la representación proporcional) era tendente a fijar todo un nuevo sistema electoral.

El artículo 41 se mantuvo, en los términos descritos, hasta la administración del presidente Salinas de Gortari, quien modificó el precepto en tres ocasiones.

En 1990 se declaró que la organización de las elecciones federales, sería una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, pero, además, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. La función se realizaría a través de un organismo público (Instituto Federal Electoral) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. También, se profesionalizó al organismo público y se le dotó de autonomía en sus decisiones. Por primera vez se creaban los consejeros y consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos.

También en la administración salinista, se introdujo una segunda reforma al artículo 41 que ahora analizo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993. En esta ocasión, lo novedoso fue darle *definitividad* a las distintas etapas de los procesos electorales, excluyendo ya a los colegios electorales de las respectivas cámaras. La única calificación definitiva e inatacable, sería la emitida por la Cámara de Diputados en relación con la declaración de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la fracción I del artículo 74 constitucional.

En todas formas y resumiendo, las varias reformas, ya citadas y comentadas, al cuatro veces modificado artículo 41, son indicadores que denotan, cada vez más, el alejar de los comicios, hasta donde sea posible, al Estado y darles a los ciudadanos una creciente e importante participación. A la postre, es el voto de los ciudadanos el que forma y conforma la estructura política del Estado mexicano.

3.1.12 MEDIOS DE EXTERIORIZAR LA VOLUNTAD DEL PUEBLO

Existen cuatro formas de participación política de los ciudadanos:

*1) El ejercicio del voto, 2) actividad en campañas políticas, 3) práctica de actividades comunitarias o acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico, 4) las que se derivan de algún conflicto. En las primeras dos actividades se encuentran centradas en la esfera de lo político, sin embargo, las dos últimas tienen un carácter difuso ya que un gran número de operaciones podrían caer en esos puntos y no sólo hechos de carácter político.*¹³²

¹³² ÁLVAREZ A. Ricardo. *Democracia Directa*, en Quórum Año VII, No. 58, Enero-Febrero 1998, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, si bien se trata de actividades que entran en el ámbito de lo estrictamente político como lo es el ejercicio del voto, se trata de actos que sólo pueden ser ejercidos por los ciudadanos en tanto se trata de un derecho, entre otros, que distinguen la calidad de éste.

La participación política de la ciudadana se separa al vincular a la primera con la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos, en órganos de representación que representen los intereses globales de una comunidad política. Se supone que los ciudadanos participan políticamente al elegir a sus representantes ante los órganos de gobierno.

De acuerdo con esta concepción, la participación política quedaría limitada a la participación electoral a través de los partidos políticos que contienen por puestos de representación, sin embargo, vuelve a resaltar el carácter difuso que separa a ésta de la participación ciudadana, que de acuerdo con una definición más general incluye la presencia de los ciudadanos en procesos electorales. Se trata de una discusión no acabada pero para los fines de este trabajo consideraremos esta separación que se establece por algunos autores, así como dos elementos de la participación política: ejercicio del voto y sobre todo, actividad en campañas políticas.

Con el objeto de esclarecer esa separación entre participación ciudadana y política, se puede optar por definir ésta última en términos más simples como aquella que se refiere a la actividad voluntaria mediante la cual los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y directa o indirectamente en la elaboración de la política gubernamental. Estas actividades abarcan el ejercicio del voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes. Las formas más activas de esta clase de participación incluyen afiliación formal a un partido, persuasión y recogida de votos, preparación de discursos y escritos, trabajo en campañas electorales y presentación de candidaturas a los cargos públicos y del partido.

Para algunos autores como De Pina lo político incluye un espectro mucho más grande que lo meramente electoral, para él, "la participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes " ¹³³

Profesionalismo político, cuando prevalece la solidaridad política y la participación ocurre dentro del sistema estatal; Participación ciudadana, con centro en la solidaridad privada, pero canalizada institucionalmente, siguiendo los mecanismos establecidos por el aparato estatal; Movimiento social, con prevalencia de lo político pero fuera de los canales estatales; La subcultura, caracterizada por la solidaridad privada, pero excluida de las vías institucionales normales.

Esta distinción incluye dentro de la participación política como una forma, a la participación ciudadana, pero a la vez, su concepción de lo político es mucho más amplio al hablar no sólo de procesos electorales y partidos políticos sino de otras formas de actuación como los

¹³³ PIÑÓN, Francisco. Presidencialismo, Estructura del Poder en Crisis. p. 155.

movimientos sociales, tema del que se podría hacer un apartado completo. Distinguimos en esta clasificación dos formas de actuación: la institucionalizada (profesionalismo político y participación ciudadana) que se lleva por caminos claros y formales y la que se realiza trastocando los caminos establecidos (movimientos sociales. subculturas).

*El problema de la separación de estos conceptos radica en la forma como se conciba lo social, lo ciudadano y lo político, la pregunta es ¿hasta donde llegan las fronteras entre uno y otro concepto?, ¿Cuándo se pasa de una participación sin adjetivos a una con carácter social y de ésta a una participación política?, También existe confusión cuando lo que inicia como una movilización social se transforma en una forma de participación ciudadana o política.*¹³⁴

Creemos que el tema no se acaba con estas definiciones que sólo intentan dibujar una parte del problema, el hecho es que nos encontramos en un momento en el que debido a la complejidad de los fenómenos sociales es difícil etiquetar a una forma de participación con las formas convencionales.

Corresponde a los investigadores hacer los cortes y precisiones en sus análisis para ubicar las trayectorias de las formas de participación y tal vez buscar nuevas definiciones más precisas.

3.1.13 RELACIÓN ENTRE SOBERANÍA Y LOS PODERES DE LA UNIÓN

La Soberanía originaria del pueblo mexicano (Art. 39). La esencia y estructura del Estado mexicano (Art. 40). La Soberanía jurídica o Soberanía en ejercicio, depositada en los Poderes Federales, que establece un pacto de unión entre la Federación y las Entidades Federativas (Art. 41). Y el artículo 49 que, a su vez, reitera: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

Como sabemos, el Estado lleva a cabo sus funciones por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De esta forma, nuestro sistema jurídico se fundamenta en el hecho de que los particulares ejercen su soberanía a través de dichos poderes, y así lo señala el artículo 41 constitucional, al establecer que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión".

Es claro que, el concepto contemporáneo de división de poderes nos ayuda a entender con mayor claridad la existencia de la posibilidad de hacer valer acciones ante organismos especializados, considerando precisamente la materia especializada, sin importar el origen formal de su creación, siempre y cuando éste sea legítimo y dentro de sus funciones, esté contemplado el conocimiento y resolución de los asuntos a controversias determinadas.

Acorde con la transformación paulatina que se observa en los países con sistema político occidental de división de poderes, del cual México forma parte, se ha hecho evidente la transformación del significado actual del concepto de división de poderes.

¹³⁴ MAGLEBY, David B. Legislación Directa: Grupos de Presión y Efectividad. p. 123

Para el ejercicio de la soberanía, los Poderes de la Unión tienen atribuidas funciones que los estudiosos del derecho administrativo clasifican con acierto desde dos puntos de vista, a saber: 1) el criterio formal u objetivo; y 2) el criterio material o subjetivo.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga sostiene: ...la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u órgano, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y

*b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cuál están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de estos grupos.*¹³⁵

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos como las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse... funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.

Los estados adoptan en México su régimen interior de la forma de gobierno republicano, representativo y popular; tienen libertad para organizar su régimen interno y no tienen más limitaciones que las de no invadir las facultades de los poderes federales. En lo que se refiere a su organización y administración internas, los estados son libres y pueden ejercer su gobierno conforme a sus propias leyes que en ninguna forma deben ser contrarias a la Constitución General de la República, sino adaptadas a los principios de la ley fundamental.

¹³⁵ BECERRA Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones, Partidos y Reformas. p. 158

De ahí que el Derecho mexicano se divida, con relación a la organización política de México, de acuerdo con una estructura federal y local. El Derecho federal está constituido por el conjunto de leyes que rigen en toda la nación y obligan por igual a todos los ciudadanos. El Derecho local rige en exclusiva dentro del territorio de cada estado de la República.

El Distrito Federal, la otra entidad distintiva que integra la federación de México, es, asimismo, la sede de los llamados poderes federales, por lo que en el caso de que éstos se trasladen a otro lugar, su territorio, con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión, se convertirá en otro estado más de la federación. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión y éstos lo ejercerán por sí mismos y a través de los gobiernos del Distrito Federal representativos y democráticos, como establece la Constitución. Como tipo del sistema democrático representativo existe el régimen presidencial.

3.1.14 DENOMINACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con la *constitución política de los estados unidos mexicanos*, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder político. Esta definición supone entonces que, los partidos políticos constituyen los organismos legítimos a través de los cuales la sociedad en general y los grupos de interés en particular verán representados sus intereses.

Sin embargo, actualmente, los partidos políticos en tanto instituciones necesarias en el proceso democrático, atraviesan por una grave crisis, misma que se manifiesta en el bajo grado de representación e interlocución que los propios ciudadanos les reconocen.

*Teóricamente, los intereses de la sociedad que habita en un lugar determinado se encuentran representados por los miembros que ocupan un cargo en la estructura política. En la mayoría de los casos, entre los requisitos indispensables para arribar a un cargo público de elección popular es ser postulado por un partido político. En tal sentido, la condición para que el ciudadano tenga representación política, es que ésta adopte la forma de partido.*¹³⁶

Esta especie de monopolio para acceder y ejercer el poder que ostentan los partidos, ha complicado el asunto de la representación en el orden municipal. Principalmente, porque en la mayoría de los casos el reconocimiento formal de los partidos implica el cumplimiento de ciertos trámites y requisitos poco accesibles desde la perspectiva de la sociedad municipal: por ejemplo, cuando se trata de partidos estatales no basta con tener estructura territorial y membresía reconocida en el municipio, sino que estos requisitos deben extenderse a una buena parte del conjunto de municipios que componen la entidad federativa.

Por otro lado, cuando la participación electoral en los municipios es exclusiva de los partidos nacionales la situación se torna más compleja. Éstos pueden aspirar a los cargos públicos por el simple hecho de contar con el reconocimiento legal de la autoridad electoral federal, sin considerar su grado de aceptación popular. Más aún, pudiera darse el caso de que los partidos

¹³⁶ BORJA. Op. Cit. p. 114

nacionales tengan una presencia mucho menor que otras organizaciones sociales y actores políticos municipales que, por no gozar del reconocimiento formal, se ven impedidos para participar en la contienda.

A final de cuentas el riesgo mayor es que los gobiernos municipales, estatales e incluso federal permanezcan distantes y por lo tanto indiferentes a las demandas de la sociedad a la que nominalmente representan, ya que sus acciones y políticas gubernamentales pueden responder a lógicas situadas fuera del propio orden nacional.

3.1.15 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La democracia que se ha construido históricamente, o sea, las “democracias realmente existentes”, se encuentran frecuentemente alejadas de los ideales humanísticos antes mencionados, y la participación del pueblo en las decisiones que le atañe resulta un ideal que ha sido sustituido por diversos mecanismos de mediación.

En la sociedad de masas, la participación fue descansando cada vez más en formas de representación indirecta, de tal suerte que la inclusión de un mayor número de ciudadanos se vio neutralizada por la atomización del electorado y por el surgimiento de intermediarios políticos profesionales.

En este contexto, los partidos surgieron como las instituciones encargadas de organizar la competencia por el poder, promover a los candidatos, definir los programas políticos, efectuar las negociaciones y en última instancia “gobernar”.

El pueblo, sujeto central de la democracia (constituido por la mayoría de los ciudadanos), ha quedado finalmente limitado a ejercer su “poder” en el fugaz instante de votar.¹³⁷

Los dirigentes de los partidos y los líderes de opinión se convirtieron en las élites privilegiadas que accionan entre la sociedad y el Estado, y frecuentemente desvirtúan el contenido de las luchas sociales, aprovechando la movilización popular para sus propios fines.

El reclamar el derecho a votar y a que se respete el voto, reclamar los compromisos de un gobierno que fue electo por medio del voto, exigir el derecho a que se respete la disidencia, son actos que se gestan cuando el imaginario colectivo asume los símbolos y los significados de eso que se ha llamado *ciudadano*.

Desde esta perspectiva, la democracia puede tener diferentes “calidades” según las características de los actores políticos que intervienen; puede haber regímenes más *democráticos* que otros. Se podría afirmar que las democracias *más democráticas* son aquellas donde prevalece una cultura ciudadana plural y existe una gran diversidad de organizaciones civiles que conducen las inquietudes y representan la diversidad de los ciudadanos. Porque un rasgo fundamental de la democracia es la pluralidad y la tolerancia al disenso. Inclusive no

¹³⁷ CABO de la Vega. Op. Cit. p. 63

sólo la tolerancia, sino la aceptación plena de la oposición como un elemento constitutivo y necesario para el buen funcionamiento del régimen político.

El pluralismo supone valorar la diferencia como algo positivo y enriquecedor para la vida en sociedad, supone también que el consenso se construye sobre la base de la diferencia. El consenso en la democracia no implica "uniformidad" como ocurría en los regímenes autoritarios, no supone una visión monocromática del mundo en la que todos están de acuerdo; el consenso en una sociedad plural significa la capacidad de llegar a puntos de acuerdo a pesar de las diferencias y mediante el respeto mutuo de esas diferencias, como un proceso de acercamiento siempre cambiante de las posiciones distintas y el respeto de las ideas e intereses.

*Es por ello que el pluralismo es un ingrediente fundamental de la democracia que se sustenta en la posibilidad que se ofrece al individuo —en una sociedad a gran escala— de escoger entre múltiples asociaciones voluntarias. Unas de estas organizaciones especializadas en la lucha por el poder político son los partidos, otras son organizaciones de la sociedad civil que pueden perseguir una gran diversidad de objetivos (la defensa y la organización de los trabajadores, como son los sindicatos, la promoción de la educación, la defensa de los derechos de las mujeres, la protección de los menores) pero que independientemente de ellos contribuyen a dar una densidad al tejido social indispensable para sustentar una democracia vigorosa, capaz de renovarse constantemente.*¹³⁸

Las opciones de cambio que ofrece el liberalismo y la democracia política sólo se condensan en cambios sociales significativos si hay múltiples organizaciones de ciudadanos que constantemente presionen para mover, por así decirlo, a las instituciones vinculadas al poder, las cuales, por su propia inercia, tienden al conservadurismo y la exclusión. Existen múltiples ejemplos, tanto en los partidos políticos y en las democracias occidentales como en los regímenes socialistas, de los riesgos que supone la ausencia de contrapesos al poder; por esa ausencia el poder se transformó rápidamente en absoluto.

El sentido de la participación ciudadana es la subversión del orden, la lucha permanente por hacerse oír, por buscar el acceso al poder. Pero en un mundo atomizado, las acciones del ciudadano solo pueden adquirir significación política cuando transforman sus ideas y sus opiniones individuales en deliberaciones colectivas, cuando se identifican como grupo social para expresarse y para actuar. Las identidades colectivas en la vida urbana no dependen de las relaciones primarias que se producen en el entorno físico inmediato; la familia y el barrio tienen una significación limitada porque las identidades en la vida urbana se producen en muchos espacios sociales que no tienen un referente físico ni socioeconómico determinado por el origen de la persona. En la ciudad, las opciones de trabajo, estudio, recreación, activismo político llevan a los individuos de un extremo a otro, cruzan las instituciones, las colonias, los espacios, las actividades profesionales, las religiones.

¹³⁸ VALDÉS, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partido*. p. 44

3.1.16 ACTIVIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las funciones o actividades de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos.

Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

Corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión

De los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses.¹³⁹

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

¹³⁹ LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. p. 59

Son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, y su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.¹⁴⁰

Los partidos políticos son particularmente sensibles a las transformaciones sociales, por cuanto actúan como bisagra en la relación sociedad-gobierno y gobierno-sociedad. Tienen, por así decir, una doble cara: por una parte, expresan una oferta de gobierno frente a la sociedad, al solicitar a los ciudadanos el apoyo a determinada propuesta de acción, y por otra, dan expresión a las demandas sociales frente al gobierno, al participar en y legitimar la toma de decisiones colectivas.

1. Una de sus tareas fundamentales es elaborar códigos interpretativos que permitan dar inteligibilidad a la realidad social, estructurar un marco de referencia y plantear los objetivos deseables y factibles. Ni la realidad habla por sí sola ni las alternativas son autoevidentes; son los partidos quienes construyen el panorama político. Me referiré a esta función como el ámbito del discurso.
2. Otra tarea básica consiste en proponer qué hacer; considerando los fines deseados y las condiciones existentes como cuáles son las opciones viables y cursos de acción adecuados. A tal selección de medios, con miras a alcanzar determinados objetivos, se refiere la estrategia.
3. Finalmente, los partidos participan (como gobierno u oposición) en la toma de decisiones colectivas y vinculantes. Deciden el rumbo y ritmo del desarrollo social a la vez que fiscalizan cómo se decide. Es la función de gobierno que tienen los partidos.

3.1.17 LA PARTIDOCRACIA EN MÉXICO

Hay quienes afirman que la llamada civilización o cultura occidental no vive en una democracia auténtica, como gustan de decir y repetir sus teóricos e ideólogos más conspicuos, sino en una partidocracia. ¿Por qué en una partidocracia? Porque son los partidos los únicos

¹⁴⁰ BECERRA. Op. Cit. p.86

sujetos de derechos políticos, a diferencia del resto de la sociedad (es decir, lo que Gramsci llamó la sociedad civil) cuya participación en la vida política de sus respectivas comunidades nacionales se reduce a elegir, con su voto, entre las distintas opciones que tienen a bien ofrecerle los partidos. En breves palabras: su único derecho es el derecho a elegir amo.

Los partidos, se reservan para sí todas las actividades que tienen que ver con la organización y funcionamiento del Estado, con la forma de gobierno que dicho Estado debe tener, con la estructura e integración del mismo, con los servicios y actividades que debe prestar y desempeñar, con la reglamentación de todos los aspectos fundamentales de la vida de los ciudadanos y, ante todo y sobre todo, el derecho a disputar el poder político de la nación y a proponer candidatos para ocupar todos, absolutamente todos, los llamados "puestos de elección popular". En estricto sentido, los funcionarios de una democracia occidental no salen del seno de toda la sociedad ni el programa de gobierno que enarbolan expresa las aspiraciones y demandas de toda la misma. Los elige su partido, y su plan de trabajo sintetiza la ideología y los intereses de los militantes de éste. Consecuentemente, el gobierno conformado por ellos no representa a la sociedad en su conjunto sino al partido que los llevó al poder. De ahí el nombre de partidocracia.¹⁴¹

El gobierno de los partidos es una falsa democracia; niega en los hechos la esencia de ésta última que es, precisamente, el derecho del pueblo a participar, abierta y libremente, en la conformación del equipo de hombres que deben gobernarlo y, sobre todo, en la toma de aquellas decisiones trascendentes que impactan de modo decisivo la vida y el bienestar de toda la ciudadanía y que cambian el rumbo del país en cuestión. Sin embargo, cuando la formación económico-social en que actúan los partidos funciona aceptablemente bien, los ciudadanos comunes y corrientes no sienten la necesidad de participar directamente en los asuntos públicos, no sienten la urgencia de tomar en sus manos, sin ningún tipo de intermediarios, la discusión y la solución de los problemas más graves y urgentes que los acosan. En tales condiciones, la partidocracia juega bien su papel de encausadora de las inquietudes masivas y su dominio es tolerado, y hasta aplaudido a veces, por las grandes masas populares a quienes mutila y conculca sus derechos.

Las cosas cambian cuando el modelo económico-social no responde, aunque sea en mínima medida, a las aspiraciones y necesidades populares; cuando el denominador común es la pobreza, la marginación, la ignorancia, la insalubridad, el hambre y la injusticia social en todas sus formas y manifestaciones. Entonces la partidocracia, con su insistencia en el respeto irrestricto a las viejas leyes y tradiciones que le dan vida, con sus intentos por reforzar y endurecer su monopolio sobre los órganos y mecanismos esenciales del gobierno, muestra su verdadera esencia, su carácter de camisa de fuerza que pretende contener el surgimiento de nuevas formas de organización popular y de creativas formas de lucha social, que buscan paliar las difíciles condiciones de vida en que se desenvuelven las grandes mayorías trabajadoras y desempleadas. En tales condiciones, la partidocracia, en vez de mostrarse flexible y evolutiva, se cierra totalmente a cualquier manifestación política que no esté controlada por ella y que, a su juicio, represente una competencia y ponga en riesgo su

¹⁴¹ ACOSTA. Op. Cit. p. 116

dominio. Surge entonces una santa alianza entre los partidos preexistentes con el fin de impedir la creación y el desarrollo de nuevos partidos políticos que les disputen el poder, o lo que pudiera considerarse como un embrión de los mismos. La consigna parece ser: "ya estamos completos; el pastel ya está repartido y no hacen falta más comensales; nuevos partidos sólo generarían desequilibrios e intranquilidad social y, por tanto, deben ser prohibidos terminantemente".

Sale sobrando decir que, semejante postura, no es sólo lógicamente incongruente por cuanto niega a otros el mismo derecho que reclama para sí, sino, lo que es más grave, políticamente errónea porque, al cerrar la puerta de la lucha política legal a los inconformes, a quienes, por una u otra razón, no se sienten representados por los partidos existentes, los reduce a la desesperación, a la impotencia y, por tanto, los obliga a buscar caminos fuera de la ley para dar curso a sus inconformidades. Desde mi punto de vista, no andan muy desencaminados quienes afirman que la proliferación de grupos que se autodenominan guerrilleros no es solamente el resultado de la tremenda injusticia social que priva en el país y de la miopía y dogmatismo trasnochado de los dirigentes de estos movimientos, sino también de la escasa flexibilidad que muestra el sistema para permitir la formación y libre actuación de nuevas corrientes políticas no enmarcadas en los partidos políticos tradicionales.

Nadie le hace tanto daño al sistema, que nadie atenta tanto contra la paz social y la tranquila convivencia de los mexicanos, como aquellos funcionarios que se niegan a dialogar con organizaciones sociales autogestionarias, que demandan servicios y derechos elementales de sus agremiados en un intento por atenuar la injusta distribución del ingreso nacional, simplemente porque no pertenecen a su partido o porque ven en su accionar un desafío a su poder omnimodo y a su sagrada investidura. Que los mejores aliados de la guerrilla, quienes más firmes argumentos les prestan a sus ideólogos, son aquellos funcionarios que atacan y persiguen, como si se tratara de peligrosos delincuentes, a los ciudadanos organizados que les demandan solución a sus problemas argumentando que, lo que en realidad buscan, es conquistar el poder que ellos detentan. Como lo puede discernir una mente sana, ese modo de razonar huele a paranoia, pues no necesariamente todo el que actúa, sobre todo si lo hace con banderas reales y legítimas, busca conquistar el poder político. Pero aunque así fuera ¿dónde está el delito? Si buscar el poder por los caminos previstos por la ley es un crimen, entonces los primeros criminales serían los funcionarios que lo poseen actualmente y los partidos que los ayudaron a conseguirlo.¹⁴²

Mientras más difícil se muestra la situación económico-social de un país, mayor flexibilidad y voluntad de cambio deben mostrar quienes lo gobiernan, mayor disposición a escuchar y abrir campo a las fuerzas inconformes, de modo que estas no tengan pretexto alguno para apartarse de los caminos de la ley. Desgraciadamente, en los hechos ocurre todo lo contrario

¹⁴² ANDREA. Op. Cit. p. 125

3.1.18 LA INFLUENCIA EJERCIDA POR AGENTES EXTERNOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uno de los argumentos más frecuentes de los que hace uso la teoría de la conspiración, afirma que los gobiernos democráticos están bajo el control de fuerzas ocultas que manejan los hilos de las decisiones políticas. A los globalifóbicos les encanta repetir el argumento que las democracias occidentales son rehenes y títeres de los intereses corporativos. Según su entender, los ciudadanos comunes no tienen medios para defenderse de los poderes sin rostro, que manipulan el destino de sus economías.

La reforma fiscal y el presupuesto aprobados por el Congreso, nos dejan en la incómoda situación de tener que coincidir con algunas de las diatribas de los enemigos de la globalización: en la democracia mexicana existen grupos de poder que imponen su propia agenda sobre los intereses de las mayorías.

La abolición de los privilegios es un principio clave de un sistema fiscal justo. La igualdad de las personas ante la ley y las urnas son las bases del estado de derecho y la democracia. Si a cada ciudadano le corresponde un voto y la Justicia tiene los ojos vendados para no discriminar con el filo de su espada, pero las leyes fiscales no se aplican de igual forma a todos los contribuyentes, es quizás porque se benefician a sectores que tienen interés directo en que esto ocurra así.¹⁴³

Los legisladores defendieron con eficacia los intereses de esa costosa minoría de mexicanos dedicados a vivir de nuestros impuestos. La miscelánea fiscal confirmó aquel cínico adagio de que vivir fuera del presupuesto era vivir en el error. Los contribuyentes mexicanos, que laboran en la iniciativa privada, tendrán que pagar impuestos por bonos, aguinaldo y primas, mientras que los servidores públicos gozan de un régimen fiscal especial que los protege de sufragar semejantes tributos. Si usted es un profesionista o empleado privado, pertenece a ese enorme grupo de mexicanos de segunda que tenemos que pagar todos los impuestos que establece la ley. En cambio, un burócrata que gane lo mismo que Usted, pagará menos impuestos por el simple hecho de trabajar en una dependencia pública.

Un grupo particularmente aventajado por las decisiones del Congreso fueron los partidos políticos y las personas que viven de ellos. A los diputados no les tembló la mano para recortar el presupuesto original del Poder Judicial, pero las asignaciones de los partidos políticos no fueron acariciadas por el filo de la tijeras. Así mismo, los legisladores redujeron recursos a la Auditoría Superior de la Federación, órgano del Congreso encargado de fiscalizar el gasto público, pero decidieron que los fondos que le asignó el gobierno federal a la Cámara de Diputados eran insuficientes y le agregaron 70 millones de pesos más.

Según la lógica de nuestros representantes populares, los contribuyentes mexicanos queremos gastar más dinero en la partidocracia y las prebendas de los diputados, mientras que la administración de justicia y la transparencia del gasto son prioridades secundarias.

¹⁴³ VALDES. Op. Cit. 76

Los globalifóbicos afirman que los gobiernos y las personas que redactan las leyes están al servicio de los intereses *neoliberales*. En este rubro, los nuevos impuestos castigan al libre mercado y favorecen la concentración monopólica.

Sin embargo, los globalifóbicos tienen razón en un aspecto: los legisladores, los partidos y los burócratas actúan para defender intereses particulares. Con la salvedad que, la clase política no defiende los difusos intereses del capitalismo de mercado, sino las prebendas y privilegios que la benefician directamente. Hoy como casi siempre en México existen grupos que pretenden que se haga su voluntad, grupos que quieren que todo se haga en beneficio de ciertos sectores, como el empresarial por ejemplo. Esto trae consigo que se sigan viendo movilizaciones en el país de

3.2 LA PROBLEMÁTICA EN MÉXICO CON RELACIÓN A LA FIGURA DE LA REPRESENTACIÓN

La Representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban máscaras aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellas al escenificar las obras. Si lo que se personifica es un ente público, se habla de órganos o instituciones, aún más, si se refiere al todo, es por consecuencia el Estado a quien se refiere. La idea de la representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí nombran a otro u otros para que decidan a nombre de ellos.¹⁴⁴

En México, el artículo 51 de la Constitución Política, otorga a los integrantes de la cámara de diputados, el carácter de representantes de la nación, en tanto que, diversas disposiciones constitucionales y legales, otorgan el rubro genérico de representantes populares, a todos los servidores públicos que han sido ungidos en el cargo por la vía electoral, como se expresa en el artículo 108 de la propia Constitución¹⁴⁵

La Representación Política proviene de la figura jurídico-privada del mandato en sus dos versiones, históricamente hablando: el mandato imperativo primero y el mandato representativo, después. El mandato imperativo, que tuvo vigencia tanto en Inglaterra como en los parlamentos medievales del continente europeo durante siglos, está basado en aquel acto en el que están perfectamente definidos los sujetos, la extensión y el contenido de la representación. El mandatario sustituye la presencia del mandante y obra sólo en nombre de las personas municipios, condados, ciudades, corporaciones religiosas que los designaban. En cuanto a la extensión y contenido, el mandatario o representante sólo podía operar dentro de los límites y atendiendo a las instrucciones que el mandato le confería, debía rendir cuentas ante el mandante y podía ser revocado por éste.

¹⁴⁴ RAMIREZ, Manuel. *El Reforzamiento de la Participación Política*. Revista de Derecho Político. No. 36. julio. 1996.

¹⁴⁵ RUIZ, Eduardo. *Derecho Constitucional*. p. 54

El representante no tenía voluntad propia, sólo expresaba íntegramente la voluntad de los representados. Esto obstruía visiblemente la labor de los representantes para discutir aspectos que pudieran afectar los intereses de sus mandantes, pero que sin embargo a falta del permiso previo de estos no podían argumentar nada.

En el proceso político real, el diputado se convierte en representante de sus electores o del partido político que organiza su elección. La mayor o menor subordinación del elegido a sus electores, en cualquiera de sus grados, significa una dependencia a una voluntad distinta de la propia y en definitiva un elemento de representación popular que ha venido a transformar la esencia primitiva del régimen representativo. La representación proporcional, por otra parte, contribuye a que el régimen representativo sea "un régimen de verdadera representación", pues se orienta a producir una relación de concordancia entre la voluntad del pueblo y la voluntad nacional que expresan las asambleas legislativas. Es decir, hacer efectiva la representación. Esa subordinación del representante a una voluntad extraña, se acentúa con la institucionalización de los partidos políticos, que han perdido su carácter originario de simples organizaciones electorales para convertirse, con el advenimiento del partido de masas, en organizaciones que reclaman poder para sí, y no para sus miembros. En esas condiciones se encuentra sometido a la disciplina y al programa del partido y a las resoluciones de sus órganos directivos.

La figura del diputado independiente que formaba parte de una asamblea deliberativa de la nación es sustituida por la figura del representante del partido. En los hechos. El diputado sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica en cierta medida, la resurrección del mandato imperativo entre partido y diputado afiliado de partido. No es el representante del pueblo no de la nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos del sector del cuerpo electoral que lo eligió a través del partido, su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidista, tanto por disciplina como por convicción, y aun por deber ético.

Esta subordinación varía según el partido de que se trate, podemos decir que entre más grande y mayor organizado es más fuerte el sometimiento del diputado a los partidos. La renuncia anticipada a su banca o escaño, la entrega de una parte de su sueldo, y hasta el caso hemos visto de convertirse en un asalariado del partido son algunas de las técnicas que aseguran el dominio del partido sobre los parlamentarios.

El signo más evidente de la subordinación del diputado al partido sigue siendo la disciplina de votación.

La representación política la detentan o legítimamente ejercen los partidos políticos; éstos, son base para el proceso de integración, recogen el sentir político, económico y social de la población ayudando en la estabilidad del gobierno y sirven como canal de comunicación entre el gobierno y los gobernados. Algunos autores estiman que sin partidos, el sistema de gobierno parlamentario no existiría y el régimen democrático sería exiguo.¹⁴⁶

¹⁴⁶ SAYEG. *El Poder...* Op. Cit. p.127

3.2.1 INEXISTENCIA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA VIDA PÚBLICA EN MÉXICO

Uno de los signos fundamentales de las sociedades modernas, es el cambio y se trata de un cambio que se realiza con mayor celeridad que antes. El cambio de la sociedad exige una transformación -a su vez- del Estado, que es la organización política de la sociedad. Las instituciones públicas fueron establecidas para atender a una sociedad que ha experimentado cambios notables en la demografía, en la forma en que se organizan sus grupos fundamentales, en la manera en que se dan los asentamientos humanos, las migraciones, y en el impacto que se recibe en las naciones de lo que ocurre en el ámbito internacional y que antes se desenvolvían fundamentalmente dentro de sus fronteras.

Hoy en día, el Estado no puede permanecer al margen de las transformaciones sociales. No podemos esperar que la sociedad rebase al Estado con sus demandas, si no queremos que se abra la brecha de la ingobernabilidad. La esencia de las transiciones políticas implica procesos de reestructuración de las instituciones públicas para hacerlas más democráticas, más funcionales y más eficaces. El régimen político mexicano ha emprendido este cambio desde principios de la década de los ochenta. Así, la Reforma del Estado no sólo ha implicado la reducción de las burocracias y el fortalecimiento del Sistema Electoral, sino un amplio y complejo proceso de reingeniería institucional, abarcando desde las normas más básicas, hasta las instituciones supremas del Estado: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las relaciones entre ellos y con la sociedad, así como los mecanismos de participación de la sociedad civil para intervenir -en forma ordenada- en las decisiones que atañen al conjunto del país o a regiones o a sectores relevantes de la nación.

*El Estado, considerado como una comunidad políticamente organizada, ha desarrollado históricamente distintas formas de colaboración social, que han empezado a tener ciertos problemas de obsolescencia o de insuficiencia frente a la nueva sociedad. Después de la Caída del Muro de Berlín -a nivel internacional ahora- los países del Este de Europa se convirtieron en el laboratorio favorito de los especialistas para estudiar la influencia de la sociedad civil organizada en la consolidación del proceso democrático y del desarrollo local. Es a partir de este hecho histórico, que se observó el inicio de una explosión en el número de asociaciones voluntarias y no gubernamentales, como también se les llama. México y América Latina no fueron la excepción. Por ejemplo, es innegable el crecimiento en México, en el México de la última década sobre todo, el número y variedad de organismos de la sociedad civil que han surgido. Estas nuevas asociaciones van desde las defensoras de los derechos humanos, hasta las proteccionistas del medio ambiente.*¹⁴⁷

Sin duda alguna, forman un gran capital para el desarrollo social. A partir de la década de los ochenta, en que proliferaron notablemente en nuestro país -con antecedentes de algunas organizaciones pioneras que vienen de décadas atrás, pero hacia la década de los ochentas-

¹⁴⁷ SERRA. Op Cit. p. 99.

este crecimiento ha proliferado de una manera notable y se registra que no existe un marco legal que pueda promover su actividad, su desarrollo y difunda sus actividades. Es necesario pues, como ya se ha planteado en algunos momentos de esta mañana, la necesidad de promover un marco legal que vaya más allá de concepciones existencialistas de los organismos de la sociedad civil y que promueva ampliamente su participación en la esfera que se conoce como Lo público no estatal y aún que intervenga en algunas decisiones fundamentales que los órganos del Estado deben realizar, contribuyendo con sus planteamientos a transparentes las acciones del Gobierno y a estimularlas para que sean también éstas más eficaces. Nuestro país está ingresando en una etapa de transformación, en la cual las formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado están cambiando ciertamente hacia la pluralidad y también hacia la democracia.

*La participación ciudadana en el quehacer público se desarrolla entre una amplia gama de manifestaciones que comprenden, desde la actividad de la sociedad civil organizada, hasta los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales específicamente. Busca que todos los individuos se introduzcan en las decisiones sobre los asuntos públicos, en un plano de igualdad, recibiendo suficiente información, permitiendo la reflexión individual y colectiva y fomentando la deliberación abierta y libre para tomar decisiones y resolver las controversias dentro de un marco de madurez y de tolerancia. Estamos entrando a una etapa que se ha llamado de la democracia deliberativa, en la que los seres humanos que viven en sociedad, amplían el fenómeno del ágora griega y reflexionan en espacios públicos, en medios informativos, a través del arte y de sus acciones para la difusión de la cultura; ponen en juego su inteligencia y señalan o deciden los caminos que pueden andarse con éxito para alcanzar metas de elevación humana.*¹⁴⁸

La participación ciudadana genuina, concibe a todos los ciudadanos como agentes autónomos, capaces de formar juicios razonados a través de la asimilación de información y diferentes puntos de vista, institucionalizando una variedad de mecanismos para incorporar los juicios individuales a un proceso colectivo de toma de decisiones. La transformación hacia una sociedad y hacia una democracia participativa, es impostergable y es signo claro de la modernidad que ya nos ha alcanzado. Inclusive, hasta los países que cuentan con democracias representativas tradicionales, están explorando e implementando formas en que los ciudadanos intervienen en la planeación y en la realización de sus políticas públicas. La sociedad civil organizada es el canal más adecuado para lograr una intervención de la ciudadanía, es primordial para una política moderna e incluyente y sirve de base para la gobernabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestra nación. Los beneficios de la participación ciudadana en los procesos de planeación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, son sustanciales. Entre los más importantes podemos destacar los siguientes: Una lectura e interpretación más directa y fiel de las demandas de la población.

La participación ciudadana es un elemento esencial para la gobernabilidad democrática, ya que garantiza una representación efectiva de los intereses de la ciudadanía en las políticas

¹⁴⁸ URIBE. Op. Cit. p. 78

públicas, asegura su respuesta a las necesidades de la población y mejora la legitimidad de las decisiones.

3.2.2 MECANISMOS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Para reformar la constitución Mexicana, solo bastan los votos de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, en las sesiones en que se voten las reformas a la constitución, verbigracia; si asisten 300 diputados a esa sesión, existe quórum legal y por lo mismo 200 votos equivaldrían a las dos terceras partes 300 diputados, por tal razón sería válido que solo 200 de 300 legisladores, aprobaran reformas a la constitución Federal. En este orden de ideas y con el fin de que efectivamente se califique en México al proceso legislativo para reformar la constitución, como rígido, debería establecerse la reforma al artículo 135 para que se preceptúe que: "será necesario el voto de las dos terceras partes del total de los diputados y senadores, para que se consideren válidas las reformas a la constitución". Esto en virtud de que podría darse el caso de que 200 de 500 pudieran aprobar alguna reforma que afecta a millones.

3.2.3 EXISTENCIA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL AMBITO LOCAL

En más de algún sentido, el concepto democracia está estrechamente vinculado al de participación ciudadana. Desde una perspectiva teórica, el problema de la democracia pudiera ir más allá de la construcción de instituciones representativas y eficaces para centrar la discusión en la multiplicidad de formas que adopta la participación de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos que por necesidad y obligación le competen. En tal sentido, mientras que para algunos la cooperación y colaboración de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos públicos es un elemento necesario en un Estado democrático, para otros es la piedra angular para la construcción de un orden político y social efectivamente democráticos.

Ante esto, el orden de gobierno municipal adquiere singular relevancia, toda vez que enfrenta la compleja tarea de procesar las demandas más inmediatas de la sociedad local; por tal motivo, al municipio se le considera la instancia más cercana y, en el mejor de los casos, más sensible a la problemática de la comunidad.

Sin embargo, dada la precariedad de las instituciones políticas locales, aunado a una colectividad cada vez más exigente, la oportunidad de los gobiernos municipales para responder eficazmente a las expectativas ciudadanas se convierte en una problemática mayor que termina en una especie de círculo vicioso de obligada solución: en un extremo, gobiernos que pretenden a toda costa encauzar institucionalmente la participación de los ciudadanos, y en el otro, individuos que mediante la organización colectiva y autónoma buscan solución a sus legítimas demandas sin el menor reconocimiento a los procedimientos formales existentes. El resultado: una tensa relación entre gobierno y sociedad que arroja más dudas que respuestas y que, por lo mismo, invita a la discusión.

En el ámbito local, la participación ciudadana suele adoptar rostros distintos dependiendo de las características específicas del gobierno municipal y de la cultura política de esa sociedad particular. Por lo mismo, dichas manifestaciones sociales suelen ser canalizadas y procesadas de distintas maneras, por ejemplo a través de la conformación de organizaciones autónomas e independientes, o bien, mediante los mecanismos institucionales existentes.

En el caso de estos últimos, sobresalen aquellos procedimientos denominados de “democracia directa”, mismos que desde hace algún tiempo se han venido incorporando a los diversos marcos normativos. Así entonces, los que se presentan con mayor regularidad son: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. El primero, entendido como aquella expresión de la ciudadanía que mediante una votación directa, universal y secreta determina el sentido de una posible decisión de la representación popular; el segundo, utilizado para la ratificación o rechazo de un acto administrativo del gobierno; y el tercero, definido como la facultad que tienen los ciudadanos para presentar ante el organismo legislativo proyectos de ley.

En algunos estados del país, las figuras de democracia directa han sido incorporadas a la constitución política local, de la cual han derivado las leyes secundarias que reglamentan tales procedimientos. En éstas, se precisa en qué términos y bajo qué condiciones, ciudadanos y autoridades pueden hacer uso de tales derechos. En algunos casos, varios de estos procedimientos han sido trasladados incluso a la legislación municipal, con la finalidad de ampliar los márgenes de participación ciudadana en instancias de gobierno más cercanas a la población.

Es indispensable para que estas formas de participación ciudadana cumplan con la noble función para la que fueron creadas, que tanto las autoridades federales como estatales y municipales impulsen y fortalezcan los programas de educación cívica y cultura política que permitan arraigar en la ciudadanía los valores clásicos de la democracia: libertad, igualdad, fraternidad, tolerancia, pluralidad, diálogo, participación y legalidad.

Mientras el referéndum se ha consagrado en las leyes como un instrumento de consulta popular regulado en muchas ocasiones a través de formas reglamentarias ex profeso, el plebiscito no ha tenido tal suerte, éste se utiliza de manera ocasional para algunas decisiones políticas de trascendencia especial, en virtud de que no se encuentra regulado en la mayoría de las Constituciones locales a nivel nacional, como a continuación referimos:

1. Las Constituciones estatales en donde no se contempla la figura de referéndum son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Guanajuato, Morelos, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

2. Las Constituciones estatales que sí se contemplan la figura de plebiscito son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Tlaxcala y Distrito Federal.

3. Las Constituciones estatales que no contemplan la figura de la iniciativa popular son: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La única Constitución estatal en donde sí se contempla la figura de revocación de mandato es en Chihuahua, en la tercera parte del mandato.¹⁴⁹

3.2.4 INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS AL CONGRESO SOBRE REPRESENTACIÓN

La iniciativa del PRD de 1992. En el año de 1992 el Partido de la Revolución Democrática propuso la inclusión del referéndum en el artículo 135 de la Constitución.

En la exposición de motivos del proyecto de iniciativa se dice que con la reforma se pretende romper con el monopolio en la conformación de las leyes y “como parte del avance democrático se propone la regulación del referéndum constitucional, que se utiliza para la aprobación de una nueva Constitución o reformas y adiciones de la ya existente cuando los cambios incidan sobre normas fundamentales como las garantías individuales, los principios políticos básicos y las bases en que se sustenta la federación”.

El texto de la iniciativa de reforma al artículo 135 de la Constitución añade dos párrafos al artículo 135 que dicen:

“Artículo 135 ... Las reformas o adiciones a las disposiciones contenidas en los títulos primero, segundo, tercero y quinto de esta Constitución se someterán a referéndum, para lo cual se requerirá únicamente la previa aprobación del Congreso de la Unión en los términos del párrafo anterior.

“El referéndum se realizará en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la reforma constitucional si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes”.

En síntesis, la iniciativa del PRD, presentada en 1992 propone la creación de un referéndum constitucional, que tendría carácter nacional. Cabe mencionar que, a pesar de lo señalado en la exposición de motivos, en el texto de dicha iniciativa se aprecia un amplio concepto de las normas fundamentales, toda vez que se incluyen dentro de éstas los títulos I, II, III y IV de la constitución mexicana. Esto nos llevaría, por ejemplo, a preguntarnos si se podría considerar que el artículo 90 es una norma política fundamental cuando sólo describe los componentes de la administración federal.

La iniciativa del PT Más recientemente, en el mes de noviembre de 1997, la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma

¹⁴⁹ WOLDENBERG, José. Referéndum, Aquí sí. La Jornada. Viernes 15 de noviembre de 2002.

constitucional para, entre otras cosas, reformar el texto de los artículos 35, 36, 73, 74 y 135 de la Constitución Política de los EUMEX, con el fin de introducir tanto el referéndum como el plebiscito en materia de reforma a la Carta Magna.¹⁵⁰

En la exposición de motivos sólo se afirma sobre el particular que: “... en el artículo 135 se propone la adición de un segundo párrafo en el que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos serán objeto de referéndum en tanto no se afecten decisiones políticas fundamentales o de plebiscito, si la materia de la adición o reforma incide en decisiones políticas fundamentales. El texto del párrafo segundo que se propone dice:

Artículo 135.- ... “Las adiciones o reformas a la Constitución, serán objeto de referéndum, en los términos que disponga la ley reglamentaria. Según sus resultados, las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no. Las adiciones o reformas a la constitución, que incidan en decisiones políticas fundamentales serán objeto de plebiscito en términos de lo establecido en la ley reglamentaria. Según sus resultados las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no”.

Esta iniciativa, como puede apreciarse introduce al mismo tiempo el referéndum y el plebiscito constitucionales, pero no aporta elementos para distinguir entre ambos procedimientos y parece que confunde el referéndum deliberativo con el plebiscito. Por otra parte, no define las decisiones políticas fundamentales y por lo mismo, elude el señalamiento de las normas e instituciones constitucionales cuya reforma o adición amerita la celebración de un “plebiscito”.

Diputado Miguel Gutiérrez Hernández(PAN): Se turnó a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana Crear la figura de referéndum constitucional, de carácter facultativo que se realice cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto las derogaciones, adiciones o reformas constitucionales que versen sobre las garantías individuales, los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos, la soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, la división de Poderes y el proceso de reforma constitucional.

Crear la figura jurídica de plebiscito como una forma de participación ciudadana para que los electores se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación mexicana.

¹⁵⁰ ESPADAS Gómez, Luis. *La Ciencia Política*. Revista Peninsular. Edición 636 viernes 28 de diciembre de 2001

CAPÍTULO 4. PROPUESTAS PARA FORTALECER LA FIGURA DE LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

4.1 LA NECESIDAD DE ESTABLECER MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA FORTALECER LA REPRESENTACIÓN Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

Existe actualmente un gran debate sobre si el sistema de mayoría es mejor que el sistema de representación proporcional, inclusive hay algunas voces que señalan que uno de los dos debería desaparecer, pero sin señalar qué sistema electoral debe prevalecer o es más justo y equitativo para todos los electores. Por ello este es un esfuerzo por clarificar los términos de debate y señalar los pros y contra de uno y otro, sin pasar por alto la mezcla de los dos como es el sistema electoral mixto, con el fin de que no sea una voz la que indique cuál es el mejor sistema, sino que sea el propio lector quien decida cuál es la mejor opción desde su propia perspectiva.

*Sistema Electoral: Es el conjunto de reglas, medios y procedimientos, mediante los cuales a través del voto ciudadano, la voluntad del pueblo se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Esta voluntad tan diferente suele expresarse en un momento determinado, en una simple marca de cada votante en una boleta, siendo ésta una parte del complejo proceso electoral, que regulado legalmente tiene la finalidad de establecer claramente el o los ganadores de la contienda que conforma los poderes políticos de un país.*¹⁵¹

Sistema Electoral de Mayoría: Este sistema supone que quienes deben ocupar una curul son aquellos candidatos que obtuvieron la mayoría de votos en sus respectivos distritos.

Mayoría relativa: Se refiere al hecho de que al elegir a un representante popular de un distrito uninominal, cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene más votos es el triunfador, incluso, si no alcanza la mitad más uno de los votos emitidos.

Este sistema tiene entre sus detractores a quienes señalan que puede suceder que si el voto emitido se divide entre las diversas fuerzas políticas que contienden, un candidato que represente una pequeña minoría y obtenga la mayoría de los votos, por más mínima que sea esta ventaja, será declarado triunfador.

Los sistemas de mayoría tienen entre sus principales objeciones los efectos de sobre representación, que se da cuando un partido con mayoría simple o absoluta puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobre-representado, dejando al resto de los participantes subrepresentados, es decir, con una representación menor al porcentaje de votación obtenido en la contienda.

Estos sistemas son muy aceptados cuando se trata de elegir a órganos personales (presidentes, gobernadores, poderes ejecutivos en general), dada su sencillez y certeza sobre la designación

¹⁵¹ ARNAIZ Op. Cit. p. 79

del ganador, y si éste es electo por el sistema de mayoría absoluta, trae consigo una legitimidad real, ya que cuenta con el apoyo de más de la mitad de los votantes. Pero si bien los sistemas de mayoría son adecuados para la elección de poderes ejecutivos, tienen muchos detractores cuando se trata de aplicar a órganos colegiados (Congresos, Parlamentos, Asambleas, etcétera).

*El sistema de representación proporcional (plurinominal) intenta resolver el problema de sobre representación y sub-representación al asignar en cada partido un número de curules proporcional a su porcentaje de votación. Es decir, de una forma más equitativa, cada partido obtiene el número de espacios que su votación le permite. Sin embargo, la sobre-representación y subrepresentación no desaparece del todo. En el caso de la primera en la mayoría de los sistema de RP se continúa con lo que Giovanni Sartori señala como "El premio a la mayoría", el cual tiene la finalidad de crear o reforzar al partido que ganó más espacios de mayoría. En nuestra legislación electoral, está contemplada esta afirmación en nuestro Código Electoral cuando señala que al partido que obtenga 1 diputados de mayoría, por ese sólo hecho se le asigna otro (Artículo 301 del Código Electoral del Estado) El Partido Revolucionario Institucional, a nivel local, cae en el supuesto de sobre representación, ya que con el 38 por ciento de la votación tiene en este momento el 50 por ciento de la representación total en el Congreso, es decir, 12 por ciento más que su votación obtenida.*¹⁵²

Y el caso de la sub-representación se da cuando uno de los partidos cae en alguno de los siguientes supuestos:

*Primero.- No alcanza el porcentaje señalado por la legislación para tener derecho a que se le asignen curules en el caso de nuestro estado, es como a nivel federal, el 1.5 por ciento de la votación, y el segundo se realiza cuando a un partido político, no se le asignan el número de escaños proporcionales a su votación (como es el caso del PAN, que de tener el 37.5 por ciento de la votación sólo tiene la representatividad del 35 por ciento que sub-representado en 2.5 por ciento, y en el caso de] PRD en el actual Congreso, con un 24 por ciento de la votación, sólo tiene tres diputados que representan el 15 por ciento del Congreso, quedando sub-representado en un 9 por ciento).*¹⁵³

Después de que se asigna un escaño a una cuota completa (que se establece dividiendo los votos entre todos escaños), cualquier curul restante va al partido con el mayor residuo, el método del mayor promedio, es el sistema RP más usado (Austria, Bélgica, Finlandia, Italia hasta 1993 para el senado, y varios países latinoamericanos) y es menos proporcional porque favorece a los partidos más grandes.

Sistemas Mixtos: Actualmente el sistema mayormente utilizado en el mundo es el sistema mixto, el cual es una mezcla de procedimientos de mayoría y de representación proporcional, existen una gran diversidad de formas y métodos de combinación de

¹⁵² BASAVE. Op. Cit. p. 166

¹⁵³ I.F.E. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. p. 32

*estos sistemas, pero en su mayoría se apoyan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementado por diputaciones basadas en el sistema de representación proporcional*¹⁵⁴

Los sistemas mixtos intentan rescatar lo mejor de los sistemas de mayoría y de representación proporcional, pues en ellos además de que no se despersonaliza la elección disminuye los efectos de sobre y sub-representación.

El sistema mixto probablemente no sea el sistema más perfecto, sin embargo, está diseñado de una forma que pretende ajustar -de manera más exacta las proporciones de votos-curules de cada fuerza política que compite, pero, además, los electores no sólo tienen la oportunidad de votar directamente por sus representantes de mayoría relativa, sino que también lo hacen indirectamente por las listas plurinominales o de representación proporcional, con lo cual el voto no se despersonaliza y el vínculo elector-representante se mantiene.

Por otro lado, más importante que la justa distribución de los porcentajes de votación, es el reconocimiento de la diversidad de intereses y valores que al institucionalizarse y asegurar su representación en los órganos legislativos, adquieren funciones y responsabilidades precisas de co-gobierno por lo que ya no buscan simplemente derrotar o destruir al grupo en el poder, sino que se dispone a contribuir a la estabilidad institucional.

Sin duda alguna la elección del sistema electoral de mejor aplicación depende de factores económicos, políticos, sociales y de intereses tan diversos como encontrados, el cambiar de un sistema electoral a otro beneficia a algunos como perjudica a otros, de acuerdo con los resultados positivos o negativos que estos cambios les generen, sin embargo ante las diversas voces que se manifiestan y si fuese necesario tomar una postura, me inclinaría por el sistema de doble ronda electoral para la elección del Ejecutivo, ya que en este confluye no sólo la mayoría de los sufragios para el candidato ganador que le da la legalidad necesaria para declararlo triunfador, sino que además, con la mitad más uno de los votos en su favor adquiere la legitimidad necesaria para gobernar. Para la asamblea o parlamento optaría por la actual práctica del sistema mixto, porque respeta él la decisión de una mayoría, mas, sin hacer a un lado a los grupos pequeños pero igual de importantes, además de que a estas minorías se les salvaguarda el derecho de llegar a convertirse en una opción mayoritaria algún día. Pero quienes tienen la palabra son los electores

4.2 EL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA REPRESENTATIVO.

En México, debemos recordar que en la segunda mitad del presente siglo ha sido en el ámbito de las entidades federativas donde se han ido introduciendo, además del referéndum, otros procedimientos de democracia directa: el Plebiscito y la Iniciativa Popular.

En esta breve presentación, nos proponemos examinar, la naturaleza, la clasificación, así como realizar una descripción de la regulación que se ha aplicado al Referéndum en el derecho local

¹⁵⁴ ídem.

en la República Mexicana. Concluiremos con una reflexión sobre los contornos que debe tener, en caso de instaurarse, el Referéndum a nivel nacional o federal.

En una definición sencilla, podríamos afirmar que el referéndum, es un procedimiento mediante el cual el cuerpo de electores o ciudadanos de un Estado es invitado a manifestar su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida del mismo.

Para Carl Schmitt, “El Referéndum es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo, pudiendo ser ‘general obligatorio’, ‘obligatorio para determinadas clases de ley’ y ‘facultativo’.

*Para el tratadista mexicano Héctor González Uribe, “El referéndum es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos”.*¹⁵⁵

*Para el Dr. Burgoa Orihuela, “...el referéndum, más que implicar una fiscalización popular, es verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor”.*¹⁵⁶

Para Diego Valadés “constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo.

*El Referéndum suele ser clasificado conforme a varios criterios; naturaleza, objeto, obligatoriedad, eficacia, alcance, ámbito espacial de aplicación; momento de su celebración y posición en el proceso legislativo.*¹⁵⁷

Puede ser consultivo, o deliberativo. Es consultivo cuando el electorado (o el pueblo) da una opinión que no vincula a las autoridades. Por ejemplo, el Legislativo pide la opinión de los ciudadanos pero es él quien toma la última decisión. En Noruega, fuera de toda obligación, se consultó al Pueblo acerca de la separación con Suecia, así como sobre la adhesión a las comunidades europeas. En las constituciones de Suecia y Luxemburgo el referéndum consultivo está expresamente previsto. Mediante este tipo de consulta se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar.

*El referéndum será deliberativo o imperativo (o de ratificación), cuando el pueblo dicte su voluntad y decida si el Poder Legislativo deba tomar una medida; o bien, si una decisión tomada por el parlamento deba entrar o permanecer en vigor. En síntesis, mediante esta modalidad se somete al electorado un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.*¹⁵⁸

¹⁵⁵ MONTERO. Op. Cit. p. 210

¹⁵⁶ BURGOA. Derecho Const... Op. Cit. p. 575

¹⁵⁷ MERINO Op. Cit. p. 39

¹⁵⁸ URIBE. Op. Cit. p. 113

Este es el caso normal, por lo menos en los países en los que el referéndum está previsto en la Constitución. Por ejemplo, el pueblo decide por sí mismo en Suiza, Austria, Dinamarca, Italia, Francia y en los Estados de la Unión Americana. De estos sólo el sistema francés es híbrido, en la medida en que una ley emanada del parlamento puede modificar o abrogar una ley referendaria.

4.2.1 CLASIFICACIÓN DEL REFERENDUM

El objeto del referéndum se define, en primer lugar por su forma. Este puede tener por objeto la Constitución o los decretos constitucionales que modifican ésta, o las leyes ordinarias (o los actos equivalentes); rara vez se someten a este procedimiento los actos administrativos. (reglamentos):

a) En el Referéndum Constitucional. La consulta recae sobre la formación o supresión de algún artículo precepto de la Constitución, o de un texto constitucional.

b) En el Referéndum Legislativo. Se trata de la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

Por su fundamento jurídico, puede ser obligatorio o facultativo:

a) Obligatorio. Es impuesto por la Constitución o por la ley que lo reglamenta como ineludible, y por tanto indispensable para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas.

b) Facultativo. Cuando su realización depende de una autoridad competente para ello, ya sea que se realice por iniciativa o proposición de un órgano del Estado o a petición de un grupo de ciudadanos.

A su vez, el facultativo se divide en consultivo o arbitral.

a) Consultivo. Cuando tiene como objeto descubrir el juicio de los representados sobre la conveniencia de alguna propuesta legislativa.

b) Arbitral. Se utiliza para dirimir conflictos entre órganos del Estado, en pos del equilibrio constitucional.

Por su eficacia jurídica existen cuatro tipos

a) Constitutivo. Otorga eficacia a la norma, dando lugar a su entrada en vigor.

b) Abrogativo o Derogatorio. Cuando sin efecto una norma jurídica vigente.

c) Ratificación o Sanción. Cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley norma constitucional o reglamento, con la aprobación previa del electorado, sustituyendo así a la autoridad sancionadora de las leyes, normalmente como el Ejecutivo.

d) Consultivo. Cuando el resultado del referéndum no tiene un carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

Por su alcance en la materia total o parcial

a) Total o General. Es aquél en el que no se hace reserva expresa ni implícita de algún tema que no pueda ser sometido a referéndum.

b) Parcial o Especial. Se reservan a algunas materias o por el contrario, solamente se establece para determinadas materias.

Por su ámbito espacial de aplicación

a) Nacional. Es cuando se establece su aplicación a todo el territorio del Estado.

b) Local. Es cuando se sujeta solamente a una o algunas regiones, entidades federativas o departamentos, (que variarán) según la organización política de cada Estado.

Por el momento de su celebración; Puede ser sucesivo o preventivo:

a) Sucesivo o Subsecuente. Se lleva a cabo una vez que el poder legislativo o el órgano revisor de la constitucionalidad ha emitido su opinión sobre un acto normativo.

b) Preventivo. Se realiza antes de que el poder legislativo se pronuncie al respecto.

Por su ubicación en el proceso de formación de la ley o norma constitucional

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

b) Post lege. Se realiza en la última etapa del proceso de formación de la ley.¹⁵⁹

Esta clasificación nos permite concluir que el referéndum es una institución con amplias posibilidades de aplicación y utilización por los sistemas democráticos contemporáneos.

La diferencia con las demás formas de democracia directa: Esta cuestión se plantea respecto del plebiscito, el cual puede ser definido como una “consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.

Mientras que para algunos autores no existe una diferencia notable entre ambos instrumentos, para otros existen caracteres que permiten diferenciarlos. Para éstos, se estará en presencia de un plebiscito cuando la ciudadanía se pronuncie por hechos y no por actos normativos, como ocurre en el referéndum. En este orden de ideas, para el constitucionalista Jorge Mario García Laguardia “La diferencia consiste en que el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa, pues se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno; especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno”.

En el mismo sentido, el jurista Diego Valadés afirma que “la diferencia con el plebiscito reside en que este es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político”.

¹⁵⁹ ABLASTER . Op. Cit. p. 169

No plantea ningún problema distinguirlo de la *iniciativa popular* (el instrumento mediante el cual una fracción del cuerpo electoral puede elevar sus demandas populares a la categoría de proyecto de ley, con el fin de que se someta y discuta ante las asambleas legislativas, o bien, para solicitar la abrogación de ordenamientos jurídicos ya existentes).

Ahora bien aunque la distinción entre la iniciativa popular y el referéndum no plantea grandes dificultades, debe recordarse que en algunos países los referenda pueden originarse en una iniciativa popular.

Tampoco plantea mayor problema su diferenciación con respecto a la *revocación de mandato*, es decir, el procedimiento a través del cual el cuerpo electoral solicitada la separación de sus cargos, de aquellos funcionarios que fueron electos, y que han dejado de cumplir con su mandato, o por haberse perdido la confianza en ellos depositada.

Los argumentos a favor: Esta figura implica una participación directa del electorado en la toma de decisiones (democracia directa), y es complementaria de la democracia representativa. Con esta característica se estimularía la participación del electorado en materia política y por lo tanto, el aumento del interés en la toma de decisiones, haciendo que estas se adopten de forma, más de forma consciente cada vez y meditada. Ello da legitimidad a la norma aprobada.

Por otra parte, como complemento a las fórmulas de la democracia representativa, puede estimular la participación del electorado y dar así legitimidad a la norma aprobada. Como mecanismo auxiliar, destaca su virtud de resolver casos de “empates sin salida,” o sea aquellos casos que los mecanismos de democracia representativa no logran resolver en forma clara.

Los argumentos en contra: Su carácter maniqueo. Dada su particular característica de medio de democracia directa, el referéndum implica la toma de decisiones entre dos opciones (por lo general “sí” o “no”). Y, considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre dichas opciones, radicalizaría las posturas ante dichos problemas, implicando que en vez de su pronta resolución, los mismos se agravarían. Esto aparte de ser un riesgo de su uso, es una de sus limitaciones.

La debilidad de la democracia representativa. Considerando que en la actualidad nuestro sistema de partidos es incipiente, su eficacia sería dudosa. Esto se desprende del hecho de que si se considera al referéndum como un mecanismo complementario de la democracia representativa, sería conveniente se reforzara primero a ésta, para que una vez consolidada, el referéndum sea un complemento auténticamente eficaz. Visto de otro modo, sin un sistema de democracia representativa fuerte, el referéndum podría ser empleado para legitimar decisiones que no representen la voluntad de la mayoría a través de prácticas que manipulen los resultados.

En el caso del referéndum, serán los miembros del Congreso de los Estados, el Gobernador en lo que se refiere a la Entidad Federativa y los Ayuntamientos a lo relativo a sus respectivas localidades sobre los ramos que administren, en conjunto con la ciudadanía habiendo un estrecho vínculo y comunicación

*Quién desarrollará el procedimiento del Referéndum será; en función de la legislación respectiva, tendrá que ser la autoridad electoral que realiza actos administrativos, la cual se encargará de la organización, desarrollo y vigilancia, apoyándose en órganos desconcentrados electorales.*¹⁶⁰

Sin embargo, es de puntualizar que no todas las leyes deben ser sometidas a referéndum, esto es, cuando versen sobre materias cuya comprensión requieran de conocimientos especializado, y no es que se trate de describir que la sociedad no podría tener estos conocimientos, sino que, por la complejidad de las disposiciones de la norma, la mayoría carecería de un total conocimiento específico, verbigracia, en el aspecto fiscal.

4.2.2 EL REFERENDUM A NIVEL LOCAL

Las Entidades de la Republica Mexicana que Contemplan el Referéndum, a nivel local el primer antecedente data del 1o. de diciembre de 1977 (DOF), fecha en que se reformó el artículo 73 constitucional, para permitir que los ciudadanos del D.F., participaran en la revisión de leyes y reglamentos a través del referéndum e incluso propusieran leyes mediante la iniciativa popular; sin embargo, estas instituciones no tuvieron aplicación siendo derogada la norma en 1987. La parte respectiva del citado precepto decía:

*“Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.*¹⁶¹

La Ley orgánica del D.D.F., publicada el 29 de diciembre de 1978, introdujo un capítulo bajo el rubro “de la participación política de los ciudadanos”, que constituía la ley reglamentaria del artículo 73 constitucional, fracción VI. El artículo 58 de la citada ley orgánica, disponía que el referéndum se dividía en obligatorio o facultativo para el órgano legislativo, señalando que era obligatorio cuándo los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran tener efecto sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

También señalaba que sería facultativo el referéndum cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieran a las características dadas respecto al referéndum obligatorio.

Posteriormente algunas entidades federativas las han incluido en sus respectivas constituciones, siendo el caso de los siguientes, con respecto al Referéndum.

Chihuahua. Introdujo el referéndum, reforma de 1993 (Art. 73 y 202).

¹⁶⁰ WOLDENBERG, José. Referéndum Virtudes y Limites. La Jornada. Viernes 29 de marzo de 1996.

¹⁶¹ CARDENAS Op. Cit. p. 155

Estado de México. En febrero de 1995, incluyó la figura del referéndum (artículo 14) y en agosto del mismo año expidió su ley reglamentaria.

San Luis Potosí. En noviembre de 1996, incorpora el referéndum y el plebiscito (artículos 38 y 39).

Guerrero. Durante el gobierno del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, se incorporó una modalidad de referéndum-plebiscito que aún está vigente (Art. 25).

Jalisco. En marzo de 1997, instauró las figuras del referéndum, el plebiscito, así como la iniciativa popular.

Tlaxcala. El 4 de junio de 1997, incluyó el referéndum, el plebiscito y la consulta popular (artículos 10, 12, 21 y 48-bis).

Más recientemente, en el **Distrito Federal**, se reformó el Estatuto de Gobierno (DOF de 4 de diciembre de 1997), para incluir el cual se incluyeron como formas de participación ciudadana la iniciativa popular y el plebiscito; este último, como instrumento ciudadano para incorporar a los habitantes de la ciudad de México en la atención de asuntos trascendentes para la vida pública de la capital (Art.). 46, 67 y 68). Sobre el particular, llama la atención que aunque en las “Conclusiones alcanzadas en la mesa de reforma política del Distrito Federal”, sostenidas por el SEGOB PRI, el PT y el PRD, previa instauración. Sin embargo no fue respecto de “las leyes que sean competencia de la Asamblea (legislativa) y los reglamentos gubernativos”, en el Estatuto de Gobierno no se insertó la citada institución.

A nivel municipal se tiene la experiencia del Ayuntamiento de **San Luis Potosí**, el cual incluyó en su bando municipal las figuras del plebiscito y la iniciativa popular. Igualmente, el Ayuntamiento del municipio de **Tlalnepantla de Baz**, Estado de México reglamentó, en marzo de 1995, el referéndum y el plebiscito, para solucionar conflictos de interés social y ratificar los ordenamientos emitidos por las autoridades municipales

Si se intentara introducir el Referéndum Constitucional en el ordenamiento federal, cabría definir varios aspectos, que podríamos resumir en tres, a saber:

4.2.3 LA MATERIA DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL.

El estudio de las dos iniciativas antes señaladas y de diversos trabajos académicos y colaboraciones periodísticas nos permite inferir que existe una corriente en favor de la creación de un referéndum constitucional. Ahora bien, es importante también que exista una idea compartida sobre las normas que deben someterse al mismo. Sobre este punto es necesario definir qué debemos entender por decisiones políticas fundamentales.

Debemos partir de la idea de que la Constitución contiene preceptos o artículos esenciales en los que se contienen lo que la doctrina llama “decisiones políticas fundamentales” que, como se sabe, son los principios rectores del orden constitucional.

La noción de decisiones políticas fundamentales fue introducida por Carl Schmitt, en su Teoría de la Constitución, cuando este distinguido jurista define a la Constitución en sentido positivo. Schmitt, al hablar sobre la Constitución de Weimar, menciona que forman parte de esta categoría las decisiones relativas a la república, al régimen democrático y representativo, al sistema federal, al gobierno parlamentario y finalmente, a lo que él denominó el “Estado burgués de derecho”.

Son decisiones políticas fundamentales: la forma de gobierno, el sistema democrático; la estructura federal y los derechos fundamentales. En derecho mexicano, el doctor Jorge Carpizo sostiene que existen siete principios básicos en la Constitución mexicana: la declaración de los 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.

*Para el constitucionalista del siglo XIX, Del Castillo Velasco son solo los principios del Derecho Natural, en tanto que para el maestro Mario de la Cueva estas son la soberanía y el principio de representación.*¹⁶²

Aunque en el derecho mexicano no existen normas pétreas y en principio todos los artículos de la Constitución pueden reformarse, algunos tratadistas opinan que las decisiones políticas fundamentales no pueden ser reformadas mediante el procedimiento que establece el vigente artículo 135 de la Constitución, pues sólo pueden ser reformadas por el pueblo directamente.

Entre ellos el jurista Ignacio Burgoa afirma que:

*“... el único soberano, o el único capaz de alterar o modificar la forma de gobierno es el pueblo, como lo dispone el artículo 39 constitucional; interpretando los artículos 135 y 39 constitucionales, en la relación lógica que entre ambos debe existir, resulta que el primero de ellos no se refiere a ninguna facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular real del poder soberano, posibilidad que concede el segundo a la nación, por lo que debemos concluir que las atribuciones de modificar y reformar la Constitución con que están investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que forman a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, o sea, la representativa, democrática y federal”.*¹⁶³

Esto nos lleva al análisis de la vía o medio que el Pueblo debe utilizar para realizar dicha reforma. Entre las formas “de derecho” para lograrlo se encuentra el “referéndum popular”, “o sea, la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación extraordinaria, que apruebe o rechace no sólo la variación de los consabidos principios y la adopción de distintos o contrarios a los constitucionalmente establecidos, sino la sustitución de la Ley Fundamental. Además, en la misma Constitución puede disponerse que los órganos que ostenten la representación popular convoquen, bajo determinadas condiciones, a la

¹⁶² RUEDA. Op. Cit, p. 73

¹⁶³ BURGOA. Derecho Cons. Op. Cit. 576

integración de un congreso o asamblea constituyente para el efecto de que el pueblo, por conducto de los diputados que elija, se dé una nueva Ley Suprema”.

Estas consideraciones hacen pensar a algunos teóricos en la necesidad de que el referéndum sea incluido en la Constitución. Para el constitucionalista Diego Valadés:

“...uno de los peligros de una sociedad de masas es la tendencia a caer en la demagogia, o su contraparte la tecnocracia (...), de ahí surge la necesidad de buscar nuevas formas que permitan encuadrar, institucionalmente, las legítimas aspiraciones de participación colectiva en la toma de decisiones que por su naturaleza tienen efectos sobre la comunidad (...). El ejercicio del gobierno no está reservado sólo para aquellos que han penetrado en el arcano de la técnica legislativa o para quienes detentan los cargos de responsabilidad pública fundados en la cada vez más utópica teoría de la representación”.¹⁶⁴

Caracteres del referéndum constitucional. A través de la reforma se buscaría introducir una complejidad mayor en la reforma constitucional. Por cuanto a sus caracteres este sería un referéndum obligatorio, constitucional, parcial y nacional; con ello se pretende someter a la opinión del electorado la realización de reformas trascendentes al texto de la Constitución.

Aspectos por definir. Ahora bien, aún cuando se decida introducir el referéndum en el artículo 135 de la Carta Constitucional que dan algunos aspectos por definir. Estos son los relativos al derecho de iniciativa (definir sus titulares); al sujeto encargado de convocar al referéndum, a los procedimientos aplicables a la consulta, a la determinación del órgano encargado de organizar ésta; a los plazos para la realización de cada uno de los actos procedimentales, entre otros.

4.3 EMPLEO DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ART. 35 Y 36 CONSTITUCIONALES.

La participación ciudadana respecto del artículo 135 constitucional esta desvirtuada totalmente pues una cosa es lo que establece dicho artículo y otra muy distinta lo que ocurre. El artículo 35 constitucional establece como una de las prerrogativas del ciudadano...“II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...”. Precepto claro que autoriza al ciudadano común a participar como candidato al cargo de elección popular que aspire. Hasta aquí todo parece estar claro, mas resulta que no es así, ya que aunque la Constitución le diga a usted que puede ejercer la prerrogativa de ser votado, “EL COFIPE” viola la Constitución y le dice a usted que no puede ser votado, a menos que lo postule un partido político con registro.

La Constitución debe ser la ley de leyes, la Carta Magna Fundamental, la superior jerárquico de todas las leyes, ninguna ley puede ir contra la Constitución, conforme al principio de jerarquía de las leyes; y a pesar de esto, por intereses políticos, “EL COFIPE” viola la Constitución al limitar la prerrogativa constitucional.

¹⁶⁴ MERINO. Op. Cit. p. 179

Lo que nos indigna es la falta de respeto a la máxima y que prevalece la práctica de que política viola derecho. Ahora resulta que el bien supremo protegido por la Constitución no es el individuo sino la organización política a la que pertenece.¹⁶⁵

Si los ciudadanos individualmente pudieran registrarse como candidatos y con ello tener el derecho a prerrogativas y participaciones, la enorme mayoría de los mexicanos se registrarían a cargos de elección popular; pero ni siquiera esto justifica la violación, por existir mecanismos con los cuales se puede evitar tal cargada y tan sencillo como que aquel que quiera inscribirse individualmente no tendría derecho a prerrogativas y participaciones. La realidad es que los partidos políticos tampoco deberían tener derecho a prerrogativas y participaciones y que quienes los deben sostener son sus afiliados, mas para fortuna de quienes de esto viven y viven muy bien, las cosas no son así, gracias a la generosidad de nuestra democracia.

Una gran verdad es que ninguna ley puede ir contra la Constitución; de esto que, impedir por ley un derecho que la constitución consagra, es una aberración.

La posible solución es muy simples: Respetar la Constitución, y las Medidas para ello: 1ª. Quitarle el privilegio a los partidos políticos de ser los únicos que pueden postular candidatos, es decir no permitir que se siempre a través de ellos la postulación de candidatos.

Los opositores a esta medida alegan que en otros tiempos esto daba lugar a que los electores votaran por Cantinflas y que eso no está bien. Aquí nos hacemos la pregunta necesaria, ¿no es mejor votar por alguien que inspire confianza que por los malos candidatos que en repetidas ocasiones proponen los partidos políticos? ¿Acaso los partidos consultan al pueblo para escoger a sus candidatos?, claro que no, y por si eso fuera poco postulan candidatos que lo que menos inspiran es confianza y parte de la democracia serian tomar las anteriores medidas.

Todo parece indicar que la política seguirá violando la Constitución mientras continuemos como espectadores y no como actores y como consecuencia de esto los pueblos seguirán teniendo los gobiernos que se merecen.

Las reformas políticas y electorales que se han hecho hasta el momento, han dado paso a las liberalización para consolidar el régimen democrático, sin embargo, algunas de esas leyes han colocado nuevos candados al ejercicio de la ciudadanía. Realmente las prerrogativas a los partidos se han incrementado.

No es posible que se otorgue una superioridad legal a los partidos políticos que a los ciudadanos, a pesar de que en el artículo 35 constitucional se establecen lo derechos políticos.

¹⁶⁵ PIÑÓN. Op. Cit. p. 99

4.4 EL PLEBISCITO COMO CONTROL DE ACTOS POLÍTICOS Y MEDIDAS DE GOBIERNO.

*El plebiscito es una institución republicana y democrática que consiste en la consulta directa al cuerpo electoral sobre un acto Político de naturaleza gubernamental susceptible de tomar forma jurídica.*¹⁶⁶

Considerando como principio cardinal del republicanismo el hecho de la responsabilidad, traducido en la potestad de aquellos que ejercen funciones de gobierno de responder por sus actos oficiales ante el pueblo que los eligió, se considera luego entonces al Plebiscito como la institución que permite que la acción gubernativa quede abierta a la fiscalización popular y pueda la sociedad ejercer control sobre sus gobernantes.

El Poder Ejecutivo en México presenta bajo el régimen presidencialista una organización autocrática, al estar dotado de gran plenitud de poder por nuestra Constitución (Art. 89 Const.) así, como de manera efectiva al ejercer como jefe de estado, notable influencia en el Poder Legislativo colocándose por ende como órgano supremo de poder en la federación.

El Plebiscito en México puede tener aplicación practica para los actos políticas y jurídicos del Ejecutivo, o para cualquier gobernante en general.

Mediante la sanción aprobatoria, o desaproboratoria el pueblo legitima la administración de cualquier tipo de servidor publico llamase incluso, Presidente de la Republicana, de lo contrario; el Presidente como servidor publico será responsable de los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones.

Este mecanismo es un pronunciamiento y una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa. Propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo. Algunos consideran que se tiene plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales, y sobre todo sobre hechos, o ya sea sucesos (no actos normativos), que debido a su excepcionalidad no encuentra una disciplina constitucional.

4.5 LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Es la obligación que tiene todo funcionario público de informar a sus gobernados de los logros de su gestión. Este tema está muy vinculado con la transparencia, ya que se publicita todo el acto de Gobierno y se mide la eficacia del mismo. En nuestro país - cada año- el presidente en turno rinde un informe pormenorizado de su gestión, al igual que los gobernantes de los Estados. Es pertinente aclarar que durante mucho tiempo estos informes eran verdaderas ceremonias protocolarias que rendían culto al

¹⁶⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Cámara de Diputados p. 879

*gobernante en turno. Hoy, existe una exigencia, por parte de los legisladores, de poderlo revisar detalladamente a través de la glosa y exigir los resultados planeados y programados de acuerdo con el gasto ejercido y solicitado. ¿Pero y qué pasa con la ciudadanía común? ¿Por qué no gozamos de ese derecho detallado de revisión? Evidentemente la idea de la transparencia es esa, tener acceso ilimitado a la información del gobierno. Para poder participar en forma más activa en las decisiones fundamentales del país.*¹⁶⁷

Para que la sociedad detecte malos manejos y active la alarma de las instituciones políticas y sociales, es necesario que los gobiernos sean transparentes, que la información sea de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades e iniciar el proceso de rendición de cuentas. Estas instituciones son complementarias; las acciones legales y administrativas son fundamentales, para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto.

4.5.1 HERRAMIENTAS PARA FORTALECER LA REPRESENTACIÓN POLITICA

Las herramientas que tenemos son: combatir a la corrupción; la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana inteligente, leyes más justas que resten el poder discrecional de la autoridad, todos valiosas, que no interactúan, si no tienen el impulso de la voluntad humana de accionarlas. No hay rincón en la tierra que no sufra de la tentación a corromperse; todos los sistemas gubernamentales están infectados por el virus de la ambición, por lo que requieren reestructurarse; el mundo en sí, requiere de una reestructuración; las religiones lo han intentado, pero desgraciadamente han provocado muerte y destrucción, parece que la paz y el amor que profesan, encuentran su camino en el aniquilamiento del semejante por pensar y creer diferente. La reestructuración debe generarse como un recordatorio a nuestra misión en la vida: nacer, crecer, reproducirnos y morir.

Erradicar la corrupción sería uno de los primeros pasos, pues ella es fuente de odio y división. Tal vez suene utópico, pero hay que empezar desde las raíces, combatiendo la pobreza, educando mejor y exigiendo la honestidad debida a nuestros gobernantes.

En México, existen condiciones óptimas para lograrlo; ha existido un cambio en el gobierno; el presidente de la República, ya no pertenece al mismo partido que dominó por más de siete décadas. Esto, rompe el pacto silencioso de complicidades que se daban entre servidores y empleados públicos, y, entre la misma ciudadanía; como que existe una nueva forma de mirar las cosas; nos hemos liberado de un lastre e iniciamos un nuevo rumbo. Un rumbo complejo, porque para combatir al flagelo de la corrupción no bastan las buenas intenciones, ni los programas de escritorio, sino una estrecha coordinación entre autoridades y gobernados; donde se eliminen trabas que obligaban a la discrecionalidad del funcionario; donde los trámites gubernamentales no tarden una eternidad en resolverse; donde las cosas se faciliten al ciudadano y no opte por el camino de la "mordida", por no perder su tiempo; donde se sienta a la justicia pronta y expedita como reza nuestra Constitución Federal; donde las acciones

¹⁶⁷ CARBONELL. Op. Cit. p. 136

públicas sean transparentes; donde el responsable rinda cuentas ante la justicia y donde prevalezca los valores de justicia, libertad, certeza, igualdad y verdad.

Las reformas legales en la materia, han logrado plasmar la exigencia de una eficiencia administrativa y un rechazo a prácticas deshonestas, pero el camino aún es largo; falta la voluntad política y la sensibilidad social para resolver los grandes problemas nacionales, como el combate a la pobreza y a la marginación; el abandono del campo y la reivindicación de la clase obrera. Sin resultados claros, todo lo que aportemos sobre el tema de la corrupción se irá abajo, pues la necesidad siempre se impondrá a la moral o al sacrificio. Pero el pesimismo no nos debe corroer; las grandes luchas siempre han tenido escenarios desiguales, mientras más resistencia exista más fácil derrumbaremos las paredes de la impunidad. ¿Entonces qué hacer? Pues proponer medidas que contengan alternativas viables y que no se pierdan en el saco de los buenos deseos y acciones.

Las medidas son acciones tendientes a erradicar paulatinamente a la corrupción; con ellas se esbozan programas, que una vez implementados, lo único que resta es darle el seguimiento necesario para verificar el cumplimiento de los objetivos trazados. Se han clasificado en dos tipos: las preventivas y correctivas. Las primeras tenderían a formar una nueva cultura de ciudadanos, con otra visión, la de trabajar honestamente y recibir el justo pago; la de pugnar por autoridades honestas y profesionales en su quehacer; la de leyes sencillas en su entendimiento, pero enérgicas en sus sanciones. Las segundas, de exigir un justo castigo a los responsables que han saqueado o han hecho fortuna con los recursos públicos en forma indebida o de los que han abusado del poder; la que impida que la impunidad se pasee libremente por doquier, y la del freno a la dictadura burocrática.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias, supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. De esa forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder. Por su propia conveniencia, no necesariamente pensando en el bienestar de los gobernados. Así la rendición de cuentas públicas se erige como la espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que "si las instituciones no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario". De tal forma que para que pueda hablarse de la existencia de una democracia política eficaz, un sistema político debe cumplir al menos, con las siguientes condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuenta a los gobernantes: los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas.¹⁶⁸

La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones representativas y los ciudadanos, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno. De no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune. En

¹⁶⁸ MAGLEBY. Op. Cit. 154

efecto algunos jefes de gobierno pueden llamar a cuentas a sus subordinados, castigando según su arbitrio la desobediencia, la ineficacia gubernamental o la corrupción. Pero las instituciones que no controla el jefe de gobierno deben tener el poder y la autonomía suficiente para llamarlo a cuentas, destituirlo o incluso castigarlo si su desempeño lo amerita. En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, de manera institucional y considerando el marco jurídico correspondiente. El sistema de rendición de cuentas debe contar con instrumentos que obliguen a los gobernantes a reportar sus actos ante los ciudadanos, y que permita que estos puedan “monitorear” el desempeño de los primeros.

En eso radica una de las principales ventajas de la democracia (desde la perspectiva de la ciudadanía, no de los gobernantes): la posibilidad de remover a un mal gobernante (por ineficiente, trasgresor de la ley o abusivo), e incluso penalizarlo si es el caso.

Desde que el gobernante se entera que habrá alguien que lo vigile, y que será sujeto de escrutinio, se cuidará de no incurrir en malos manejos pues arriesgaría su posición política, y el partido político al que pertenezca, en nada le ayudaría la crítica por el mal ejercicio de sus funciones a su carrera política.

En una sociedad democrática de equilibrios, pesos y contrapesos del poder, y en el que se busca un sistema eficiente de rendición pública de cuentas, la prensa y los medios de comunicación juegan un papel político de primer orden. Son también instrumentos para supervisar estrechamente a gobernantes y políticos. Con el ejercicio de libertad de expresión por parte de los medios de comunicación, se logra que los gobernados se constituyan en un tribunal de opinión. Pero estos a su vez se convierten en vigilantes de estos medios, por si faltaran a la certeza o a la verdad, caerían de la preferencia del ciudadano. En un régimen democrático, con su característico diseño institucional, se permite vigilar la acción de los gobernantes y llamarlos a cuentas. Es un andamiaje político que contrariamente a lo que se cree, no exige la participación intensa y directa de los ciudadanos, sino la de algunos pocos que están ubicados en esas instituciones políticas de fiscalización y vigilancia. Los mecanismos que caracterizan a esas los recursos del Ramo

La ciudadanía en los últimos tiempos, ha percibido que no es suficiente contar con esas instituciones de vigilancia, pues han sentido que la rendición de cuentas no baja a la sociedad y se queda o se pierde en esa maraña burocrática; por lo que ha ideado otros mecanismos de participación política, en algunos casos como una concesión del gobierno a la sociedad, es el caso de los Consejos de Desarrollo Social Municipal, las Contralorías Sociales, también por su parte se han formado las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) los cuales empiezan a ejercer una función de crítica y vigilancia, por lo que el ejercicio público del poder ahora se encuentra más asediado por una sociedad más vigilante. De lo anterior, se deduce que las instituciones y formales (Contralorías Internas, Congreso, etc.) las de participación social, ejercen un poder, aunque sea pequeño y tratarán de ejercerlo en beneficio propio, contribuyendo a la vigilancia y supervisión. Al mismo tiempo serán sujetos de la vigilancia de otros actores rivales o de las propias instituciones de gobierno, con lo cual se cumple el principio democrático según el cual todos, absolutamente todos, son sujetos de

*rendición de cuentas sobre su comportamiento dentro del ejercicio de la función pública.*¹⁶⁹

4.6 LA INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO.

En la democracia representativa, el Poder Legislativo es el único que legisla, aunque el derecho de iniciar leyes también lo tienen el Poder Ejecutivo y las legislaturas estatales (provincias, departamentos, etc.) en un régimen federativo. Lo distintivo de la democracia participativa es que también el pueblo legisla directamente cuando se le somete un proyecto de ley a su aprobación mediante referéndum, que no es el caso de la iniciativa legislativa popular.

*La iniciativa legislativa popular es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante los parlamentos, ya sea para crear o para derogar leyes. Tiene de peculiar que no es una intervención de todo el cuerpo electoral o del pueblo, como sucede con el referéndum. No exige que todos los ciudadanos suscriban una iniciativa de ley, sino que un cierto número de ciudadanos propone un texto a la aprobación de los parlamentarios.*¹⁷⁰

A la iniciativa popular no se le pueden atribuir más méritos democráticos de los que tiene en un régimen democrático pluralista. Si bien es cierto que permite la expresión de los ciudadanos en torno a un proyecto, en cambio no necesariamente los iniciadores y los que votan en favor representan el interés general, ni sus propuestas pueden ser tomadas *a priori* como las más sabias.

Se puede objetar a la iniciativa popular que es motivada más bien por minorías activas, que pueden ser manipuladas por grupos de interés (empresariales, religiosos, etc.) o por minorías parlamentarias que no pueden prosperar de otra manera.

Peor aún, advierte Emeri, "la iniciativa popular arriesga favorecer la toma de decisiones de carácter demagógico". De hecho, la iniciativa popular directa es excepcional en los Estados-nación; no se la encuentra más que en Suiza, mientras que es más frecuente en el plano local.

El derecho ciudadano a iniciar leyes ha prosperado en pocos países y no ha despertado mucha participación del electorado. La petición popular, incluso para la reforma a la constitución, existe en Austria, España, Estados Unidos e Italia. Exceptuando a España, la petición no lleva a la decisión plebiscitaria si el parlamento lo rechaza. Asimismo existe la consulta popular en Gran Bretaña, Luxemburgo, Noruega y Suecia.¹¹

Por encima de las distorsiones que pueda sufrir este instrumento de participación política ciudadana, mantiene su valor en condiciones de insuficiencia del sistema de partidos, sea porque asume posiciones conservadoras, porque no toman compromisos claros para no perder electores, o por pérdida de representatividad y distanciamiento de las necesidades sociales.

¹⁶⁹ CARDENAS. *Transición...* Op. Cit. p. 178

¹⁷⁰ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* Op. Cit. p. 986

Lo que está en juego es si los partidos deben monopolizar toda la iniciativa política, o si los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho radicado originalmente en el principio de la soberanía popular. La iniciativa popular es un canal de expresión de la sociedad civil que viene a complementar al sistema de partidos y que no disminuye la función de Poder Legislativo. En realidad, los riesgos de abrir la puerta a minorías activas, a proyectos demagógicos o conservadores es mínimo, precisamente porque la iniciativa proveniente de los ciudadanos tendrá que pasar por el proceso legislativo que puede contrapesar los efectos negativos.

4.7 REVOCACIÓN DE MANDATO, MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS INTERESES DEL PUEBLO

La revocación del mandato de los representantes electos es otro de los procedimientos de la democracia semidirecta junto con el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Se considera una modalidad del plebiscito, mediante el cual los electores ejercen su soberanía sufragando sobre la ratificación o revocación del mandato de representantes electos por sufragio universal, antes que concluyan el periodo de su encargo.

Como se mencionó antes, tiene la función de resolver una crisis de gobierno destituyendo al detentador de la autoridad, no sólo cuando se presenta un conflicto entre poderes, sino cuando la sociedad se vea afectada por autoridades que ataquen el sistema democrático y abusen del poder o incumplan con sus responsabilidades.

La aplicación de este procedimiento requiere de algunas precisiones. La primera de ellas es distinguir a quién se aplica, si a los representantes parlamentarios o también a los titulares del Poder Ejecutivo y sus dependientes. Si se trata de parlamentarios, la cuestión es si la revocación afecta a individuos en lo particular o al conjunto de los integrantes de la asamblea. En los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno es formado por el partido o coalición mayoritarios, la disolución de la asamblea legislativa es facultad del jefe de Estado, compensando la facultad del Legislativo de destituir al gobierno, pero no al jefe de Estado.

En el caso de México no es posible la revocación de mandato, ni del jefe del Estado ni del Congreso de la Unión; constitucionalmente no existe esa posibilidad; siendo un régimen presidencialista, no hay control recíproco entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El problema se remite a un cambio del régimen presidencialista autoritario por otro de tipo semipresidencial o de plano parlamentario, en el que el jefe de Estado pudiera tener facultad de disolver la Cámara de Diputados y a la inversa. En esa eventualidad, tendría que ser convocado a consulta todo el cuerpo electoral nacional. No se excluye por tanto al jefe de Estado y, en el caso de regímenes parlamentarios, al primer ministro salido de la mayoría de la cámara de representantes, aunque aquí la vía corta es la destitución por la mayoría parlamentaria a consecuencia de un voto de desconfianza. La revocación del mandato del jefe de gobierno o del Estado es equivalente en importancia a la disolución de la asamblea legislativa.

La posibilidad de revocación existe en el caso de desaparición de poderes declarada por el Senado en una entidad federativa, que daría lugar a nuevas elecciones de legislaturas local o de gobernador.

4.7.1 PROBLEMÁTICA DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO

Si se limita la revocación de mandato a los legisladores individualmente considerados, tienen que ser atendidos los siguientes problemas:

La especificación de las causas legales para revocar, ya sean las señaladas en las leyes, que pueden ser aplicadas por el Congreso mediante un procedimiento de juicio político o penal, o bien otras que se establezcan. Los delitos oficiales están tipificados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o el abuso de autoridad en el Código Penal para el Distrito Federal.

La consulta no puede dirigirse sino a la parte de los electores de la circunscripción electoral que lo eligió, lo mismo sea un diputado local, federal o un senador.

En la Constitución mexicana, la ausencia definitiva del titular es subsanada llamando al suplente; a falta de éste, se convoca a nueva elección. La consecuencia en el último caso no sería una elección general sino parcial y extraordinaria. De otro modo la revocación incluiría al suplente. La cuestión no es cambiar esta previsión, sino agregar la revocación mediante plebiscito.

Un problema de muy difícil solución es el que se suscitara cuando los ciudadanos pretendan destituir a un representante electo por representación proporcional (diputados local o federal y senador). En primer lugar, la circunscripción para representante proporcional es demasiado grande y no coincide con la circunscripción de un diputado o senador electo por el principio de mayoría. En segundo lugar, los electores no votaron por un candidato sino por la lista de un partido. En suma, la revocación de mandato no opera para legisladores de representación proporcional, sino sólo para representantes por el principio de mayoría, en circunscripciones donde el electorado identifica plenamente al representante. Sin embargo, queda abierto el camino del juicio político que tendría que ser reformado para que realmente pueda ser ejercido y para que pueda ser solicitado por los ciudadanos, ya sean de la circunscripción respectiva o de todo el país.¹⁷¹

En cuanto al Poder Ejecutivo, la revocación de mandato se aplicaría a los representantes elegidos de manera directa por el pueblo según el nivel: presidente municipal y ayuntamiento (aquí de nuevo se presenta la dificultad para los de representación proporcional), gobernador estatal (electo, provisional, interino o sustituto) y jefe de gobierno federal.

Es necesario no confundir la autoridad conferida por el sistema representativo, con la autoridad de los funcionarios públicos designados por la autoridad electa. En el régimen parlamentario, el problema de cómo destituir a funcionarios designados depende de la

¹⁷¹ BARRAZA. Op. Cit. p. 175

responsabilidad del titular del gobierno ante el Legislativo, y de la responsabilidad del funcionario frente al titular del Ejecutivo. Esto significa que el parlamento tiene la capacidad de declarar la pérdida de confianza al gabinete o a un ministro, y pedir su destitución.

En el régimen presidencialista mexicano no existe tal responsabilidad de los funcionarios ante el Poder Legislativo, y ha llegado el momento que se establezca. Pero no es suficiente, además es indispensable señalar la remoción de los servidores públicos designados por una autoridad electa, por medios realmente accesibles a los ciudadanos. El mismo hecho de que una política del gobierno sea rechazada mediante plebiscito, debería ser causa de destitución de los funcionarios responsables de ella, y no debería tener sólo la consecuencia de un cambio de política.

La Revocación de Mandato es un recurso del pueblo contra sus gobernantes en sentido genérico, lo que incluye no solamente a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también al Judicial, en general a todos los señalados en los artículos 110 y 111 constitucionales.

Esto no es un asunto extraordinario, si tomamos en cuenta casos en donde tiene una existencia consolidada. A principios del siglo XX se incorporó este mecanismo en los Estados Unidos; en la mayoría de sus estados se ha integrado en sus constituciones locales y se aplica a los representantes y jueces estatales y municipales. En Suiza se utiliza para pedir la disolución de las asambleas representativas. Se estableció para destituir al presidente de la República en la Constitución de Weimar (1919 en Alemania, artículo 43), y en la Constitución española de 1931 (artículo 82).¹⁷²

Siendo un mecanismo plebiscitario la revocación de mandato a los representantes electos, se atiene a los mismos problemas de derechos a convocar y votar, y a los mismos requisitos que el plebiscito. Sólo se puede alentar esta forma de democracia participativa poniendo los menores obstáculos a su ejercicio, sobre todo el criterio de base electoral que debería basarse en el registro de electores (listado nominal en el caso mexicano) y el umbral mínimo de votación emitida y votación favorable para que el resultado sea válido y obligatorio, o sea, 30% del listado nominal para la primera y 50% más uno de la opción mayoritaria.

En sentido contrario, la democracia participativa, si quiere sustentar un sistema progresivo, tiene que preocuparse por la estabilidad y la gobernabilidad. Los requisitos a los mecanismos de la democracia semidirecta deben ser tales en sus límites, que desalienten dinámicas tumultuarias de grupos sin representatividad, que no paralicen la toma de decisiones y que no den lugar a las meras ambiciones personales. El umbral mínimo no debe ser tan bajo que cualquiera en cualquier momento haga que se ponga en marcha el mecanismo de revocación.

La revocación de mandato es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y de todas las organizaciones sociales, esencialmente porque restringe la tendencia a la autonomización del poder, y de los subsistemas que genera en cuanto a la arbitrariedad y el abuso del poder, tanto como la corrupción. Elementos estructurales que son el origen de la falta de un Estado de Derecho y de la democracia misma.

¹⁷² ACOSTA. Op. Cit. p. 159

4.8 INCURSIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES SIN AVAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Ante la crisis de representación e interlocución que sufren instituciones tradicionales como los partidos políticos, la búsqueda de alternativas en la construcción de un Estado más democrático y más sensible ante la problemática social, ha llevado inevitablemente a replantear el papel de los ciudadanos en el proceso político. En ese sentido, las candidaturas independientes, que no son otra cosa que la posibilidad de que ciudadanos "sin partido" puedan arribar mediante la contienda electoral a ciertos cargos de representación popular, han tratado de cubrir el vacío de representación e identificación que los propios partidos políticos no han podido llenar.

Los partidos detentan un monopolio de la actividad política muy discutible a la luz de la razón, los ciudadanos, por su parte, sufren merma en el ámbito de sus garantías individuales. Podrán esgrimirse muchos argumentos, pero la prohibición de las candidaturas independientes no sólo es un agravio a la libertad del individuo, fundamento de toda sana sociedad: también empobrece la vida política de la República.

Ante la crisis de representación e interlocución que sufren instituciones tradicionales como los partidos políticos, la búsqueda de alternativas en la construcción de un Estado más democrático y más sensible ante la problemática social, ha llevado inevitablemente a replantear el papel de los ciudadanos en el proceso político. En ese sentido, las candidaturas independientes, que no son otra cosa que la posibilidad de que ciudadanos "sin partido" puedan arribar mediante la contienda electoral a ciertos cargos de representación popular, han tratado de cubrir el vacío de representación e identificación que los propios partidos políticos no han podido llenar.

La representación de intereses, se dice, encuentra en las candidaturas independientes un canal efectivo para su manifestación y alcance. Así, en el ámbito constitucional, la inclusión de dicha disposición posibilitaría que candidatos a presidente, diputados, gobernadores, pudieran contender, y en su caso asumir el cargo, prescindiendo del aval de algún partido político.

La inclusión de candidaturas independientes en el orden de gobierno federal debe ponderarse con cierta cautela, ya que dicha disposición no está exenta de dificultades, tanto políticas como técnicas.

Con relación a las primeras, puede decirse que el principal obstáculo de carácter político tiene que ver con cómo se afecta al sistema de partidos. En la literatura especializada sobresalen dos argumentos al respecto: por un lado, el que sostiene que permitir las candidaturas independientes impacta de manera negativa los sistemas de partido que tienen un bajo grado de institucionalización, ya que la presencia de muchos contendientes termina por fragmentar todo proceso político; y por otro lado, el que aduce que el ambiente de competencia que generan dichas candidaturas coadyuva a mejorar el perfil y el desempeño de las organizaciones políticas, en tanto las obliga a ser más competitivas.

En tanto no se modifique el sistema electoral prevaleciente, seguirá habiendo problemas de carácter técnico y las candidaturas independientes seguirían encontrando serios obstáculos para su implementación.

Durante mucho tiempo las organizaciones civiles han insistido en las candidaturas independientes como parte de su agenda de trabajo. Las viejas rivalidades y desconfianzas entre el mundo de la política y el del trabajo social, han propiciado que en diversos casos el planteamiento tenga una buena dosis de antagonismo. Esta situación ha disminuido en la medida en que algunos partidos de oposición, principalmente el PRD, han abierto sus candidaturas a ciudadanos externos de sus filas. O también se han dado casos en que candidatos que llegan con el registro de un partido, una vez en el Congreso se declaran independientes. El problema básico de las candidaturas independientes tiene que ver con los mecanismos de responsabilidad: ¿quién responde públicamente por un mal desempeño de un independiente?, o en caso contrario, ¿quién gana con un buen desempeño de un independiente? Mientras no exista la reelección, como mecanismo de premio o castigo, las candidaturas independientes tiene riesgos de responsabilidad pública.¹⁷³

En la medida en la que se fortalece la forma de partido profesional-electoral, se hacen más fluidas las fronteras entre la legitimidad que da una larga militancia y los perfiles de competencia que se necesitan para tener éxito en las urnas. Mientras uno de los rasgos nuevos de sistema electoral en México sea su alta volatilidad en la emisión del voto, el carácter de ser independiente valdrá en la medida en la se busquen perfiles atractivos para las candidaturas, es decir, ese raro capital político que está entre el liderazgo, el carisma y el cacicazgo, y a su vez estará en tensión con los grados de institucionalidad interna de los mismos partidos.

4.9 LA REDUCCIÓN DEL NUMERO DE DIPUTADOS EN EL CONGRESO

La Cámara de Diputados se integra por 500 representantes, electos en su totalidad cada tres años. De los 500 diputados, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, en tanto que los otros 200 lo son por el principio de representación proporcional.

Entre los requisitos establecidos por la Constitución Mexicana y el ordenamiento jurídico en materia electoral para ser electo diputado federal en cualesquiera de sus dos modalidades, destacan las siguientes:

Ser originario de la entidad federativa a la que se quiere representar (mayoría relativa) o de alguna de las comprendidas en la circunscripción correspondiente (representación proporcional) o vecino con residencia efectiva de más de seis meses previos al día de la elección (ambos casos).

En este sentido la Constitución establece que la vecindad no se pierde cuando la ausencia se origina por el desempeño de cargos públicos de elección popular.
Ser ciudadano mexicano por nacimiento.

¹⁷³ BARRAZA. Op. Cit. p. 197

Tener un mínimo de 21 años cumplidos el día de la elección; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar con fotografía.

Por otra parte, existe un impedimento absoluto (cuando se es ministro de algún culto religioso) y varios impedimentos temporales. Estos últimos pueden ser de dos tipos:

A. Los impedimentos que se superan cuando el candidato se retira del ejercicio de un cargo público en un lapso previo preestablecido al del día de la elección, por lo general de 90 días.

En este caso se encuentran, entre otros, los Secretarios o Subsecretarios de Estado, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales o estatales, los presidentes municipales, los delegados políticos en el Distrito Federal, los diputados locales, los miembros en activo en el Ejército y quienes tengan mando en la policía. Es pertinente destacar que en ciertos casos se requiere que la separación del cargo que se desempeñe sea definitiva.

B. Los impedimentos que requieren que transcurra un mínimo de tres años para poder aspirar al cargo.

En primer término, está el caso de los diputados federales propietarios en funciones que no pueden ser reelectos, ni como propietarios ni como suplentes, para un periodo inmediato posterior. Deben esperar al menos tres años para volver a aspirar al cargo. Esta disposición no es aplicable a los diputados suplentes, quienes sí pueden convertirse en diputados propietarios en el periodo inmediato posterior.

Esta disposición también se aplica a los gobernadores de las entidades federativas, quienes no pueden ser elegidos como diputados en la misma entidad para el periodo inmediato posterior, aun cuando se separen definitivamente de sus cargos. En este caso, deben esperar que transcurran tres años a partir de la conclusión de su mandato.

4.9.1 DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA

La elección de los 300 diputados federales por el principio de la mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realiza cada diez años .

Es importante mencionar que el último censo de población se llevó a cabo en 1990 y que sobre esta base se procedió durante 1996 a realizar el proceso de redistribución (reassegnación de los 300 distritos uninominales entre las 32 entidades federativas), que se utilizará durante las elecciones federales de 1997 y las subsecuentes, hasta que se lleve a cabo un nuevo censo, en los términos fijados por la ley.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. 57

También es importante destacar que, tal como se ha indicado, de conformidad con una disposición constitucional, bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría; esto es, deberá comprender cuando menos dos distritos uninominales.

El criterio para la asignación de curules por el principio de mayoría relativa se fundamenta, como se ha señalado previamente, en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos (titular y suplente) en la elección por el distrito correspondiente.

4.9.2 DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. En la actualidad existen cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados.

Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, esto es, para registrar una lista regional de candidatos por cada circunscripción plurinomial, debe acreditar previamente que ha registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales.

Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas, esto es, el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación.

La legislación electoral vigente permite a los partidos políticos registrar simultáneamente un máximo de 60 candidatos a diputados federales por ambos principios de elección. En otros términos, hasta 60 candidatos del mismo partido podrán ser registrados tanto en forma individual (distrito uninominal) como en las listas regionales (circunscripción plurinomial)

Una vez realizados los comicios, los partidos políticos contendientes tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales¹⁷⁵.

4.9.3 BASES Y REGLAS PARA SU ASIGNACIÓN

Al fijar las bases a las que se sujeta la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el consecuente sistema de asignación por listas regionales. La Constitución Política prescribe que para que un partido obtenga el registro de sus listas

¹⁷⁵ Ídem.

regionales debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales.

Asimismo, dispone que para adquirir el derecho a que le sean atribuidos diputados de representación proporcional, todo partido político debe alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Sobre esta base, la Constitución Política ordena que al partido político que cumpla con los dos requisitos anteriores se le asignen diputados de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional y, en principio, de manera independiente de las diputaciones de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos.

Es importante hacer notar que el texto constitucional incorpora un mandato respecto a la integración de la Cámara de Diputados al disponer que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y de representación proporcional.

Adicionalmente, es necesario destacar que como resultado de la reforma aprobada en 1996, se incorpora al texto constitucional una disposición especialmente novedosa y relevante orientada a garantizar una mayor proporcionalidad en la relación votos-escaños, al prescribir que, como regla general, un partido político no podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

La propia norma constitucional prevé como situación excepcional a la aplicación de esta base, aquella en la que un partido político obtenga, por sus triunfos de mayoría relativa en distritos uninominales, un porcentaje de curules sobre el total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%, único caso en que no se aplicaría la disposición de referencia.¹⁷⁶

De esta forma, los principios de pluralidad y proporcionalidad en la integración partidista de la Cámara de Diputados quedan asegurados, por un límite máximo de representación de la fuerza de mayoría que en ningún caso puede ser superior al 60% de los escaños, pero también, por el hecho de que, como regla general, en ningún caso el eventual nivel de sobre representación de un partido político puede ser superior al 8% en la relación votos-escaños.

Queda plenamente ratificado que ningún partido político podrá contar por sí solo con la mayoría calificada de dos tercios de los escaños de la Cámara de Diputados (333) requerida para introducir cambios o adiciones al texto constitucional. Desde 1993, toda reforma constitucional debe ser resultado de un proceso de concertación y acuerdo pluripartidista, o que al menos involucre a dos fuerzas políticas distintas, cuya suma de votos implique la mayoría calificada requerida.

¹⁷⁶ ARTEAGA. Op. Cit. p. 98

4.9.4 CÁMARA DE SENADORES

Al igual que ocurrió en 1993, el procedimiento de integración del Senado de la República volvió a ser objeto de importantes modificaciones durante el proceso de reforma constitucional concluido en 1996.

Aunque se mantuvo en 128 el número total de representantes que lo conforman (disposición incorporada en 1993), se alteraron significativamente los principios para su elección, especialmente por el hecho de que por vez primera se introdujo el principio de representación proporcional para estos efectos.

Una primera consecuencia es que el principio de representación paritaria de las 32 entidades federativas, que tradicionalmente había caracterizado la conformación del Senado, deja de aplicarse en todo su rigor y extensión, pues ahora sólo 96 de los 128 senadores responden plenamente a esta lógica, en tanto que los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional.

En segundo término, además de que la representación paritaria de las entidades federativas se aplica sólo a 96 de los 128 senadores, al corresponderle a cada una de ellas la elección de tres senadores, tenemos ahora que dos de ellos serán elegidos en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa (anteriormente eran tres), en tanto que el tercero será asignado a la primera minoría, es decir, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate (se conserva esta fórmula que fue incorporada por la reforma constitucional de 1993).

Los requisitos e impedimentos para ser candidato a Senador son los mismos que para los de diputado federal, salvo que deben tener 30 años cumplidos el día de la elección.

Finalmente, cabe señalar que para poder dar cumplimiento a partir del año 2000 al mandato reincorporado en 1993, conforme al cual la Cámara de Senadores se debe renovar en su totalidad cada seis años (toda vez que hasta ahora prevalece una renovación parcial cada tres años), en las elecciones federales de 1997 se elegirá únicamente a los 32 senadores de representación proporcional por un mandato de tres años.

PROPUESTAS DE REFORMA A LOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES.

TEXTO VIGENTE

Artículo 35. ...

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II. a V.

TEXTO QUE SE PROPONE

ARTICULO PRIMERO.- Se reforma la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

- I. Votar en las elecciones populares y en los

procesos de referéndum y plebiscito;

II. a V. ...

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 36. ...

I. a II. ...

III. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum y plebiscito, en los términos que señale la ley;

IV. a V. ...

Artículo 36. ...

I a II. ...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV a V. ...

ARTICULO TERCERO.- Se reforma y adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, de democracia representativa y participativa, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.

La democracia participativa la ejecutarán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

I. El referéndum se realizará conforme a las bases siguientes:

BASE PRIMERA. Será obligatorio, tratándose de:

a) Las garantías individuales;

b) Los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos;

c) La soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional;

d) La división de poderes; y

e) El proceso de reforma constitucional.

BASE SEGUNDA. Será facultativo en todos los demás casos, sean concernientes a la Constitución o a las leyes federales.

II. El plebiscito es una forma de participación ciudadana para que los electores se manifiesten

sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación.

III. No podrán someterse a referéndum ni a plebiscito, las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria y fiscal, de expropiación, de limitación o la propiedad particular, así como del sistema bancario y monetario.

IV. El resultado de los procesos de referéndum y plebiscito será obligatorio para gobernantes y gobernados.

V. El Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito; estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas, y tendrá la obligación de comunicar los resultados a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Presidente de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los poderes públicos en el *Diario Oficial* de la Federación.

VI. El derecho de iniciativa y las normas para la procedencia y organización del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.

ARTICULO CUARTO.- Se adiciona una fracción IV y se modifica el párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. A los ciudadanos, en los términos establecidos por la ley.

Las iniciativas presentadas por los ciudadanos, por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por los diputados de los mismos, pasarán a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

ARTICULO QUINTO.- Se adiciona una fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III. ...

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-J.

XXX. ...

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I a X. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a C.

BASE PRIMERA. ...

I. a IV.

V. ...

a) a ñ) ...

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-J. ...

XXIX-K. Para expedir, respecto a actos provenientes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, leyes reglamentarias del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y

XXX. ...

ARTICULO SEXTO.- Se reforma el párrafo primero y se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, de democracia representativa y participativa y popular.

La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, tanto en el ámbito estatal como municipal.

Los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. a X. ...

ARTICULO SEPTIMO.- Se adiciona un inciso o) al artículo 122 en su base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando el actual inciso o) a ser inciso p), para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a C.

BASE PRIMERA...

I. a IV. ...

V. ...

a) a ñ) ...

o) Expedir leyes en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA. a BASE QUINTA. ...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA. ...

ARTICULO OCTAVO.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Artículo 135. ...

Tratándose de la iniciativa de reforma al texto total de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requerirá, además, que sea aprobada mediante referéndum.

CONCLUSIONES

1. La democracia se entiende no sólo como un régimen jurídico o estructura política, sino como el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3, II, inciso "a" de la Constitución de México).
2. La representación significa dar voz a los diversos intereses ciudadanos, el representante tiene que atender las necesidades reales de la sociedad, porque el derecho tiene que estar sustentado en la realidad, esto es, debe mantener una relación directa con la comunidad que él representa, con los grupos de intereses, con los factores reales de poder, con los grupos culturales, pero además, en contacto directo con los hechos que acontecen, la credibilidad de la ley no se encuentra en el discurso de la fuerza sino en el discurso de la aceptación de su contenido por lo que representa para todos.
3. En México solo será posible consolidar un sistema democrático en la medida en que el voto y la opinión ciudadana no solo sirvan para el relevo de las autoridades públicas sino sobre todo para la implementación de una forma de ejercicio de la política acorde a las necesidades del país y cuyos resultados los mexicanos puedan reconocer como propias, las leyes y acciones del poder público.
4. La participación popular que se limita al voto se encuentra reglamentada por nuestra Constitución Política en sus artículos 35 y 36, sin embargo, debemos considerar que en verdad todos los ciudadanos comprometidos deben de participar en una forma o en otra en las cuestiones públicas, en la vida misma del estado, ya que al ser el pueblo la fuente de todo poder, es quien debe encauzar y determinar el gobierno.
5. La sociedad civil organizada es el canal más adecuado para lograr una intervención de la ciudadanía, es primordial para una política moderna e incluyente y sirve de base para la gobernabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestra nación. Los beneficios de la participación ciudadana en los procesos de planeación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, son sustanciales. Entre los más importantes podemos destacar los siguientes: una lectura e interpretación más directa y fiel de las demandas de la población, es indispensable una adecuada educación cívica que nos lleve a realizar compromisos concretos con realidad política para alcanzar el bien común.
6. La participación ciudadana es un elemento esencial para la gobernabilidad democrática, ya que garantiza una representación efectiva de los intereses de la ciudadanía en las políticas públicas, asegura su respuesta a las necesidades de la población y mejora la legitimidad de las decisiones; decisiones que en nuestro país son fundamentalmente tomadas por los partidos políticos como grupo de poder, no en vista a la justicia social, al bien común o al bienestar de todo el pueblo.
7. Los partidos políticos han sido un mecanismo útil para la democracia, tanto en México como en el mundo, pero es necesario que dichos mecanismos sean reforzados, con otras instituciones democráticas, tendientes a que sé de una mayor participación

ciudadana en la toma de decisiones que afecten a toda una comunidad. Así pues son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular los mejores medios para fortalecer la democracia, sino lo que buscan es la satisfacción de su partido e intereses propios.

8. La democracia se convierte en fuerte y sólida cuando su sistema de partidos se encuentra mejor estructurado y este a su vez solo puede garantizarse mediante una ciudadanía educada, consiente y participativa que se logra mediante la labor que los partidos políticos realizan
9. La figura de la Revocación de Mandato es una herramienta útil para acabar con malos servidores públicos que no favorezcan a los intereses del pueblo, que no busquen el bien común que es fin del estado.
10. La participación popular en México se da de dos maneras en las tareas oficiales del Estado - Democrático Representativo. a) Mediante la acción política difusa que se lleva a cabo a través de la opinión pública, de los partidos y políticas de los grupos de presión. b) Mediante la acción política concreta, limitándose a una forma de sufragio, es decir, el voto.
11. Los partidos políticos influyen en la legislación, en el nombramiento de altos funcionarios o servidores públicos, revisan la cuenta pública, aprueban el presupuesto e intervienen, de manera definitiva en la conformación del Poder Judicial, entre otras cuestiones; es tal su influencia que se ha dicho que la “Sociedad es rehén de los partidos políticos”
12. Crear la figura de Referéndum Constitucional, y que se realice cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto las derogaciones, adiciones o reformas constitucionales que versen sobre las garantías individuales, los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos, la soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, la división de Poderes y el proceso de reforma constitucional.
13. La Rendición de Cuentas es la herramienta idónea para evitar, prevenir y en su caso castigar el abuso de poder por parte de los servidores públicos y un freno a los actos discrecionales de los cuales gozan la mayoría de los servidores públicos, de este modo la población se mantiene informada correctamente de los actos que ellos realicen.
14. La Reducción del número de Diputados disminuiría el gasto público, y se quitarían a aquellos servidores que no accedieron a través del voto popular, aquellos diputados que son de partido y que solo favorecen a los intereses del partido que les da la oportunidad de acceder a un puesto con poder.
15. Es necesario implementar la figura del referéndum y plebiscito y señalar también que no procedan cuando se trate de disposiciones en materia tributaria y fiscal de expropiación, delimitación o propiedad particular, así como las relativas al sistema bancario y monetario del país, áreas donde se necesita un mayor conocimiento y que debe ser terreno de especialistas.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA Romero, Miguel. Las Mutaciones Políticas de los Estados en la última Década de los XX. Edit. Porrúa. 1996. 897 p.p.
2. ANDREA Sánchez, Francisco José. Los Partidos Políticos su Marco Teórico Jurídico y la Finanzas de la Política. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2002. 246 p.p.
3. ARNAÍZ Amigo, Aurora. Estructura de Estado. Miguel Ángel Porrúa. Librero Editor. México. 1990. 583 p.p.
4. ARTEAGA Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Edit. Oxford. Segunda Ed. México. 1999. 915 p.p.
5. ARBLASTER, Anthony. Democracia. Edit. Patria. México. 1992. 172 p.p.
6. BARRAZA, Arturo. Los Derechos Políticos de los Ciudadanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 1999 169 p.p.
7. BASAVE Fernández del Valle, Agustín. Teoría de la Democracia. Edit. Jus México. 1976. 222 p.p.
8. BECERRA Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones, Partidos y Reformas. 2º Ed. México. Edit. Cal y Arena. 2000. 572 p.p.
9. BIDART Campos, German. Derecho Constitucional. Edit. Ediar Argentina. 1994. 822 p.p.
10. BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional. Edit. Buenos Aires Tercera Ed. 1959. 477 p.p.
11. BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Fondo de cultura Económica. Segunda Ed. México. 1997. 1040 p.p.
12. BURGOA Orihuela, Ignacio. Derechos Constitucionales Edit. Porrúa. Octava Ed. México. 1991. 1073 p.p.
13. BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 7º Ed. Edit. Porrúa S.A. México. 2001. 1087 p.p.
14. CABO de la Vega, Antonio. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. Edit. Porrúa. México. 1994. 457 p.p.

15. CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1983
16. CÁRDENAS Gracia, Jaime F. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. México. 1997. 668 p.p.
17. CÁRDENAS Gracia, Jaime F. Transición Política y Reforma Constitucional en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999. 556 p.p.
18. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. S.A. 4º Ed. Edit. Porrúa. México. 1994. 607 p.p.
19. COSSIO, Jose Ramón. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 2º Edición México 2001. 67 p.p.
20. CORONADO, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Pedagógica Iberoamericana. México. 1997. 664 p.p.
21. DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. UNAM. México. 1994. 478 p.p.
22. Derechos del Pueblo Mexicano Tomo VII, Cámara de Diputados Tercera Ed. México. 2000. 335 p.p.
23. DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. 457 p.p.
24. ESPINOZA Toledo, Ricardo. Sistemas Parlamentarios Presidencial y Semipresidencial. México. 1989. 578 p.p.
25. FIX Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Edit. Porrúa México. 1999. 878 p.p.
26. FLORIS Margadant, Guillermo. El Derecho Privado Romano. Edición 23. Edit. Esfinge. México 1998. 532 p.p.
27. GRAEMEC C. Moodie, Gerard Studdert Kennedy. Opiniones, Públicos y Grupos de Presión. México 1984. 397 p.p.
28. GUTIÉRREZ S, Sergio Elías, Rives S, Roberto. La Constitución Mexicana en el Siglo XX, Edit. Las Líneas del Mar. México. 1994. 359 p.p.

29. HELLER, Herman. La Soberanía. UNAM. México. 1965. 457 p.p.
30. I.F.E. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Segunda Ed. México. 2001. 30 p.p.
31. LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. 6º Ed. Edit. Compañía Continental. México. 1979. 459 p.p.
32. LOAEZA, Soledad. Oposición y Democracia, Instituto Federal Electoral, IFE, México, D.F., 1994. 347 p.p.
33. MAGLEBY, David B. Legislación Directa: Grupos de Presión y Efectividad. Edit. Limusa. México. 1995. 328 p.p.
34. MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia I.F.E. México. 1996 (Cuaderno de Divulgación de la cultura Democrática) 67 p.p.
35. MADRID Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional Porrúa S.A. 3º Ed. México. 1986. 786 p.p.
36. MARTÍNEZ Gil, José de Jesús. Los Grupos de Presión y Los Partidos Políticos Edit. Porrúa. México. 1994. 368 p.p.
37. MONSIVAIS, Carlos. Crónica de la Sociedad que se Organiza Edit. Era Tercera México. 1992. 397 p.p.
38. MONTERO Zendejas, Daniel. Derecho Político Mexicano. Edit. Trillas, México. 1991. 247 p.p.
39. ORTIZ Pinchetti, José Agustín. La Democracia que Viene. Edit. Grijalbo. México. 1989. 293 p.p.
40. PIÑÓN, Francisco. Presidencialismo, Estructura del Poder en Crisis. Edit. Plaza y Valdez. México. 1995. 492 p.p.
41. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. 593 p.p.
42. RABASA, Emilio O. La Constitución y la Dictadura. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2000 483 p.p.
43. RABASA, Emilio O y Caballero Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. México. Edit. Porrúa. Cámara de Diputados. 1997. 365 p.p.

44. RAMOS Jiménez, Alfredo. Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas. Edit. Universidad de los Andes Mérida Venezuela. 1995. 254 p.p.
45. ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Edit. Mexicanos Unidos. México. 1990. 178 p.p.
46. RUEDA Peiro, Isabel. México: Crisis Reestructuración Económica, Social y Política Edit. Siglo XXI. México. 1998. 287 p.p.
47. RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. Edit. UNAM. México. 1978. 357 p.p.
48. SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. 483 p.p.
49. SAYEG Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México. 1991. 1a Edición (corregida y aumentada). 475 p.p.
50. SAYEG Helú, Jorge. Historia Constitucional de México. Ed. Trillas. México. 1991. 258 p.p.
51. SERRA Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa S.A. 20° Ed. México. 1999. 849 p.p.
52. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa S.A. 20° Ed. México. 2004. 653 p.p.
53. TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Decimoctava Ed. Edit. Porrúa. México. 1994. 1779 p.p.
54. URIBE Vargas, Diego. El Referéndum: Ensayo sobre la Democracia Semidirecta. Edit. Diana. Bogota. 1993. 366 p.p.
55. VALDÉS, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partido. Instituto Federal Electoral, IFE, México, D.F., 1995. 388 p.p.

HEMEROGRAFIA

- La Jornada. Ortiz Pinchetti, José Agustín. El Otoño de la Reforma Política. Miércoles 27 de marzo de 1996.
- La Jornada. Woldenberg, José. Referéndum virtudes y Limites. Viernes 29 de marzo de 1996.
- Revista de Derecho Político. Ramírez, Manuel. El Reforzamiento de la Participación Política. No. 36. julio. 1996.

- Revista Peninsular. Luis Espadas Gómez. La Ciencia Política. Edición 636 viernes 28 de diciembre de 2001
- Álvarez A. Ricardo. Democracia Directa. en Quórum Año VII, No. 58, Enero-Febrero 1998, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.
- Vega, Verónica. Gobierno de Partidos. en Vértigo 26 de Abril de 2002 p. 70

DICCIONARIOS

- De pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México. 1984. p. 387.
- Un Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, Porrúa-ITT, 6ª Ed. 1993.
- Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas Editorial Porrúa México 1999.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Cámara de Diputados Instituto de investigaciones legislativas México 1994

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Querétaro de Arteaga.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Jalisco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado del Distrito Federal.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

DOCUMENTOS

- Iniciativa de reformas a diversos artículos de la CPEUM presentada por el diputado Ricardo García Cervantes el 1| de abril de 1998.
- Iniciativa de reformas a diversos artículos de la CPEUM presentada por el diputado Bernardo Bátiz Vázquez el 2 de abril de 1998.
- Ricardo Cantú Garza el 6 de noviembre de 1997.
- Iniciativa de reformas a diversos artículos de la CPEUM presentada por el diputado Gilberto Parra Rodríguez el 26 de Marzo de 1998.
- Iniciativa de reformas a diversos artículos de la CPEUM presentada por el diputado Maria de la Luz Núñez Ramos el 2 de abril de 1998.