



UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA

“formatio hominis”

Estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México
Por acuerdo No. 881039

Propuesta de reforma a la Constitución
Mexiquense a fin de fortalecer
la figura del Referéndum

TESIS

Para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Erika Beatriz Martens Ortiz

Naucalpan de Juárez Estado de México, Marzo del 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I.- EL ESTADO	
1. Naturaleza del Estado	2
1.1 Concepciones contractualistas	4
1.2 Teorías Absolutistas	6
1.3 Teorías Éticas	8
1.3.1 Aristóteles	8
1.3.2 Gabino Márquez	8
1.3.3. Johannes Messner	9
1.3.4 Santo Tomás de Aquino	9
2. Bien Común	11
3. Gobierno y Democracia	12
4. Democracia Directa y Representativa	19
CAPÍTULO II.- CONSTITUCIONALISMO	23
1. Concepto de Constitución	23
2. Principios de Constitucionalismo	35
3. Constituciones Rígidas	41
CAPÍTULO III.- SOBERANÍA	
1. Concepto de Soberanía	46
2. Crisis de la Soberanía	56
CAPÍTULO IV.- EL REFERÉNDUM	
1 Antecedentes Históricos	61
1.1. Roma	61
1.2 Suiza	63

1.3	Francia	67
1.4	México	68
2.	Aplicación Contemporánea	71
2.1	España	71
2.2	Tratado de Maastricht	73
2.3	Latinoamérica	74
2.3.1	Perú	74
2.3.2	Guatemala	75
2.3.3	Ecuador	77
2.3.4	Chile	77
2.4	Aplicación en México	80
2.4.1	El Distrito Federal	80
2.4.2	El Estado de México	85
3.	Concepto, Clasificación y Figuras Afines	87
3.1	Concepto	87
3.2	Clasificación	90
3.3	Figuras Afines	93
	PROPUESTA Y CONCLUSIONES FINALES	98
	BIBLIOGRAFÍA	103

INTRODUCCIÓN.

La sociedad humana evoluciona constantemente y para que ésta existe y permanezca, necesita de un *Pacto Social* que le permita funcionar, organizarse, limitarse y convivir en forma pacífica; toda vez que sus cambios, evolución o revolución ocurrirán incesantemente; el derecho debe adecuarse a la par, aunque ciertamente primero ocurre la evolución social y luego rezagadamente se trata de adaptar el derecho a las nuevas circunstancias.

El sistema democrático en México, en forma independiente de su régimen jurídico y democrático, es una forma de vida que debe aspirar en mejorar día con día, o por lo menos intentar lograrlo, a través de la constante renovación de instituciones y sistemas, que mejoran y propician el buen caminar del Estado, sin poner en peligro el Orden Constitucional y Jurídico de Estado de Derecho.

Es por lo anterior que el presente estudio sobre el Referéndum busca demostrar la necesidad de que sea considerado en nuestro sistema jurídico, propiciando la mayor participación ciudadana en diferentes aspectos de los proyectos o reformas políticos dentro de la vida nacional.

Poco a poco se irán presentando los distintos elementos y aspectos que rodean ésta institución, indicando inicialmente, para mayor entendimiento qué es el Estado, qué es el Constitucionalismo, cuál es el concepto de soberanía, para finalmente abordar en forma directa el tema del Referéndum.

Se buscará señalar la importancia que representa la inclusión del Referéndum como un avance democrático, su necesidad de establecerlo en nuestro sistema jurídico, con el propósito de pugnar por el respeto y garantía de los principios fundamentales del Estado de Derecho, que en la praxis debe respetar y obedecer las formas y reglas previamente establecidas dentro de un orden jurídico.

Si bien es cierto que existen diversos instrumentos de participación ciudadana como la Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Audiencia Pública con nuestros gobernantes, no todos ellos se remiten en forma directa a otorgar su opinión sobre las necesidades jurídicas que son de preocupación general y que no en todos los casos son aplicables a consensos bastante amplios, y por el contrario, el Referéndum otorga, como su definición lo indica, ser un Instrumento de Participación ciudadana mediante el cual el gobierno (a nivel federal, estatal o municipal), podrá consultar a los ciudadanos, mediante el voto libre y secreto, para que expresen su aprobación o rechazo previo, a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública.

En nuestro país ya han sido realizadas encuestas públicas, como es el caso del Distrito Federal, en donde fue solicitado a sus pobladores, determinar su aprobación o negativa en convertirse en el Estado número 32, si debían sus gobernados ser elegidos por los ciudadanos y si debía como entidad federativa, contar con un poder legislativo local, con lo cual se demuestra que los ciudadanos mexicanos contamos con el deseo de participar en forma directa en los procesos democráticos modernos.

Por lo anterior en el presente trabajo, en un primer momento será analizado el concepto de Estado, con la finalidad de poder entender su naturaleza, diferentes acepciones y teorías existentes, con la intención de aterrizar en definiciones básicas de democracia y gobierno.

En segundo y tercer plano serán analizados los conceptos de constitucionalismo y soberanía, elementos básicos para comprender el objetivo de mi tesis.

En el cuarto capítulo será analizado el concepto de referéndum, su evolución, las figuras afines y su controvertida aplicación en nuestro país, para así determinar su importancia y relación con la democracia mexicana.

CAPITULO I

EL ESTADO

1. NATURALEZA DEL ESTADO.

Para algunos tratadistas el problema de la Doctrina del Estado es estudiar y analizar las posturas más significativas que sobre la Naturaleza del mismo se han presentado a través del tiempo. El poder descubrir las cuestiones esenciales y distinguir las de las accidentales, la razón última, el encontrar su verdadera finalidad, son interrogantes que más de un filósofo o jurista han tratado de responder desde la antigüedad hasta nuestros días.

Considerando los análisis realizados por Jellinek, quien en primer lugar podría decir hace una afirmación meramente objetiva del estado, señalando que en términos generales existen dos modos de concebir al Estado: el primero, en el que forma parte del mundo de los hechos y está encajado en el mundo de lo real; el segundo, consistente en que los hechos sociales emanan de seres humanos quienes empapan en éstos todo su complejo psicológico, afirmación que podríamos considerar como una concepción subjetiva, ya que resume al Estado como el conjunto de subjetividades.

Algunos tratadistas consideran que bajo estas posturas no se logra definir, ni analizar la esencia del Estado en toda su complejidad, sino únicamente se limitan a establecer postulados según la tendencia por la que se inclinan, no logrando un análisis completo y certero del Estado.

Para Jellinek la respuesta al problema de la Naturaleza del Estado es el distinguir, entre el Concepto Social del Estado y el Concepto Jurídico del mismo, los cuales no se excluyen sino al contrario se complementan, de tal manera que la esencia del Estado comparte la armonía de estas dos notas -subjetiva y objetiva-

.

¹ Jellinek George, Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1943, Pág. 101

El Estado desde un punto de vista social (subjetivo), es una función y no una sustancia, puesto que no puede existir Estado ni Sociedad alguna fuera de los hombres. La doctrina del Estado y el Estado mismo señalan que una nota esencial de él mismo y de sus elementos es la dependencia en último término del hombre.

Jellinek para resolver el cúmulo de fenómenos sociales derivados del Estado como función, señala que el orden de la realidad estatal puede lograrse reduciéndola a unidades, las cuales deberán descansar en una base de unión “este principio que ha de propiciar la unificación de las relaciones de voluntad es el que se nos presenta como Estado.”²

Para el autor las unidades son: el Territorio, como la unidad espacial; las unidades denominadas como causales, raza, lengua, religión; los elementos finales y permanentes del Estado; y las unidades teleológicas que para él mismo son el verdadero principio individualizador del Estado.

Como concepto social para Jellinek, “el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formado por hombres asentados en un territorio.”³

Otros autores como Herman Heller, señalan además causas de unidad estatal “la opinión pública y la división económica en clase.”⁴

Jellinek al referirse al concepto jurídico del Estado, complementa el concepto social diciendo que el Estado es un sujeto de derecho, equiparándose en este sentido a una corporación; una unión de hombres que buscan un fin lícito, reconociéndoles una personalidad jurídica. Estas afirmaciones expresadas por el autor nos presentan un sentido más claro y más nítido del Estado.

² Jellinek G., op. cit., Pág. 102

³ Ídem, Pág. 117

⁴ Heller Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, Pág.. 141 a 149.

Existen como en todo el pensamiento humano otras teorías que argumentan y presentan planteamientos distintos y semejantes a los de Jellinek, que tratan de justificar y analizar la naturaleza y concepción del Estado.

1.1 CONCEPCIONES CONTRACTUALISTAS.

Algunos tratadistas basan sus postulados en el origen metafísico del Estado en donde a través de sus tendencias jurídicas únicamente los consideran un Contrato. Presentan dichas afirmaciones una posición voluntarista observándose una gran influencia de Locke y Rousseau, ya que al igual que estos pensadores nos hablan de cómo el hombre realiza un pacto y por otro lado la libertad que utiliza para realizar dicho pacto es irrenunciable dando plena posibilidad al hombre de dar por terminado el pacto y destruir al Estado.

Es común en las concepciones contractuales la afirmación de que los hombres, en su tiempo, hayan vivido en el estado de naturaleza pura, es decir, que cada hombre vivía aislado, atento tan solo a la satisfacción de los propios instintos; pero un día los hombres advierten que es más ventajoso limitar de manera recíproca su propia voluntad, instaurando un orden social, concluyendo con tal motivo en un contrato y de esta manera surge el Estado.

Pedro Paván señala que no todos los contractualistas imaginan del mismo modo el estado de naturaleza, para Thomas Hobbes consistía en un estado felino, obrando los hombres impulsados por el egoísmo, y el temor de ser agredidos justificaba la supresión preventiva de los demás. “Del contrato entre semejantes hombres se origina un Estado absolutista, que frena con el terror de los castigos los instintos y hace consecuentemente menos insegura la existencia.”⁵

Otro contractualista digno de mencionarse es John Locke, el cual señala, que la mayoría por efecto del pacto social, posee de modo natural todo el poder de la comunidad; también en el estado de naturaleza existían entre los hombres

derechos naturales y por ende, universales, inalienables e imprescriptibles. Los hombres crean contractualmente el Estado para conferirle la misión de tutelar eficazmente esos derechos y “El Estado que no cumple con esa misión, falta a su razón de ser.”⁶

Otros como Rousseau describen el estado de naturaleza como la edad de oro, creando contractualmente al Estado, al convertirse los hombres en súbditos, no cesan por eso de ser soberanos, ya que obedecen las órdenes de una autoridad por ellos creada y ejercida. Los hombres renuncian a su libertad natural para constituir la sociedad civil con el propósito de asegurar la mutua conservación de la vida, libertad y bienes (pensamiento similar al de Locke).

Al igual que Paván, algunos estudiosos de la materia piensan que las concepciones contractualistas, cualquiera que sea la forma en que se presenten, consideran al Estado como el producto del arbitrio humano; estableciendo que son los hombres los que deciden convencionalmente su existencia, pudiendo decretar en un momento determinado del fin. “Empero el Estado nace como una necesidad racional de la naturaleza del hombre intrínsecamente social.”⁷ Ponen de relieve el carácter funcional del Estado, pero lo exageran hasta reducir a ésta a una asociación arbitraria, históricamente se entienden como reacciones contrarias al absolutismo.

Estas posturas tienen un gran acierto al afirmar que para el establecimiento y conformación del Estado es requisito forzoso e indispensable el consentimiento individual; ya que es una realidad humana la sociedad, un acto humano, que como todos los de su género requieren de la participación libre del hombre.

⁵ Paván Pedro, La Democracia y sus Razones, Ed. Difusión, Buenos Aires 1961, Pág.. 75.

⁶ Paván Pedro, op. cit. Pág. 76

⁷ Ídem.

1.2 TEORÍAS ABSOLUTISTAS.

Las concepciones absolutistas presentan elementos comunes; la elevación del Estado como fuente primaria de lo justo y de lo injusto; el desconocimiento de los seres humanos de una esfera de autonomía originaria e inviolable.

Dentro de los Estados absolutistas se trata de los seres humanos en particular, como simples objetos de derecho; meros instrumentos para alcanzar finalidades completamente extrañas al bien de los ciudadanos. Existen numerosas teorías y concepciones absolutistas con respecto al Estado, por lo que solo serán abordadas algunas de ellas.

La concepción Naturalista Orgánica de Schaeffle, establece que el Estado es el producto de una fuerza natural que evoluciona fatalmente de un estado inicial para llegar a algo más complejo y de radio cada vez más amplio. El Estado representa la fase final en la evolución de la naturaleza.

Para Hegel el Estado representa el momento en el cual la idea en su eterna evolución circular es objetiva en un orden político que forman y vivifican los seres humanos los cuales sólo viven en el Estado y por el Estado.

Los comunistas han considerado que el Estado es la organización política de la clase dominante, logrando sus intereses particulares, mediante la explotación y la opresión de la clase dominada. Por ello, consideran que cuando no existan clases antagónicas que choquen entre sí, el Estado ya no tendrá razón de existir, extinguiéndose intrínsecamente. “Cuando en el concurso de los acontecimientos hayan desaparecido las diferencias de clase y toda la producción será centralizada en manos de los individuos asociados, el poder público perderá su carácter político... De tal modo llegará a suprimir a las mismas clases y por ello toda posibilidad de un dominio de clase. En lugar de la vieja sociedad burguesa, dividida en clases que chocan entre ellas, actuará entonces

una asociación general, en la cual el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición para el libre desenvolvimiento de todos”. Pero mientras existe el Estado gobierna por la fuerza y en forma totalitaria.

Para los racistas el Estado es un intérprete de las exigencias de la raza, traduciéndolas en términos de programas políticos para imponerlos a los ciudadanos.

“El Estado no es más hoy, para nosotros, un ídolo que se baste a sí mismo y ante el cual todos deberían arrojarse en el polvo tampoco es un fin, es sólo un medio para la conservación étnica... Las formas del Estado cambian y las leyes pasan, pero el pueblo queda, de lo que deduce que la nación es el principio y el fin ante el cual todo el resto debe inclinarse”.⁸

Las teorías expuestas presentan siempre al Estado en un plan de preeminencia frente a los seres humanos: El Estado es sujeto, el ser humano objeto, el Estado es el organismo existente en sí mismo; el Estado es fin, el hombre medio, “los hombres tienen conciencia de ser personas, o sea, seres, cuya más profunda exigencia es la asimilación indefinida de bienes universales y eternos, como la verdad, la bondad, la belleza, la justicia, reflejos del infinito Dios. No pueden pues, consentir en ser considerados sólo como medios para el logro de las finalidades que tienen valor en el ámbito del tiempo o que, de todos modos son extrañas al desenvolvimiento intrínseco del ser humano”.⁹

Consideramos que las teorías absolutistas realizan el carácter orgánico del Estado, acentuándolo hasta desconocer las insuprimibles autonomías personales de los seres humanos que lo componen. Históricamente podemos entenderlas como reacciones al individualismo.

⁸ Ibídem, Pág.. 80

⁹ Ibídem, Pág.. 80

1.3 TEORÍAS ÉTICAS.

Las teorías éticas establecen que el Estado se encuentra inmerso en la realidad subjetiva del hombre y por tanto es el Estado el resultado de la sociabilidad humana, una realidad relacionada con el hombre, una necesidad de carácter moral.

1.3.1. Aristóteles.

Aristóteles en su libro “La Política” menciona que “Todo Estado es evidentemente una asociación”.¹⁰ Lo anterior es una afirmación más que el Estado procede del hombre, quien se une libremente con otros hombres. Es lógico que toda unión o asociación busca un bien, es así como Aristóteles establece que: “...toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, ya que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno.”¹¹ Significando este bien que los hombres persiguen, lo que constituye el fin del Estado, por el cual el hombre obtendrá su mayor perfeccionamiento.

Para Aristóteles, el Estado debe ser considerado como un ser necesario, ya que la misma naturaleza humana lo implica: “Así el Estado procede siempre de la naturaleza, de donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, y además que el hombre es un ser naturalmente sociable.”¹²

1.3.2. Gabino Márquez.

Para Gabino Márquez el Estado es la sociedad perfecta, nos señala que: “Tiene dentro de su esfera de acción todos los medios suficientes para obtener el fin y no está destinada a formar parte de otra sociedad.”¹³

Por otro lado Gabino Márquez se refiere sobre esta necesidad palpante del hombre inmerso en sociedad, identificada en el Estado como “Sociedad

¹⁰ Aristóteles, La Política, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1951, Pág.. 24.

¹¹ Ídem, Pág.. 129

¹² Aristóteles, op. cit., Pág.. 27

Perfecta”, en donde la sociedad civil (Estado) es al hombre necesariamente natural por tres simples argumentos: para hacer valer sus derechos, para proveerse de los medios necesarios y para la defensa de la moralidad pública.¹⁴

Gabino Márquez nos habla de un origen convencional del Estado, remitiendo este al consentimiento familiar y por último a la libertad individual, pero no por esto su pensamiento es igual al de Rousseau, que afirma que el estado natural del hombre es el salvajismo¹⁵ sino que le da un fundamento superior al Estado, la naturaleza humana.

Podemos decir que Aristóteles y Gabino Márquez se identifican, en lo fundamental de sus teorías, con la Doctrina del Derecho Natural.

1.3.3. Johannes Messner.

Basa su pensamiento en el Derecho Natural, en primer lugar se refiere a la naturaleza social del hombre derivada de su composición corpóreo anímica, por otro lado el hombre que sólo llega a su plenitud humana únicamente en sociedad, ya que la naturaleza del hombre requiere de un complemento y por esta razón es sociable, atribuyendo a esto al igual que Aristóteles un valor ético, el Estado como parte de los medios de realización humanos, agregando además su fin, el bien común.

1.3.4. Santo Tomás de Aquino.

Santo Tomás de Aquino en sus investigaciones filosóficas establece que el Estado está determinado por sus causas eficientes primeras y finales últimas.

Partiendo de la base de que toda sociedad política requiere en forma indispensable de la presencia de un poder, de una fuerza que se preocupe por

¹³ Márquez Gabino, Filosofía del Derecho, Ed. Studium de Cultura, Madrid 1949, Pág.. 106

¹⁴ Márquez G., op cit., Pág.. 111.

proporcionarle unidad y validez positiva a los esfuerzos encaminados a lograr la finalidad del Estado o bien común; considera que el poder es la causa formal del Estado; siendo que esta causa es la que determina su manera de ser, la forma que adopta al aparecer. Esta causa formal es la autoridad misma que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para establecer y guardar un orden y así mantenerlas unidas y orientadas.

Como todo ser el Estado tiene una causa final, que es aquella hacia la cual dirige su actividad: El Bien Común. Es la causa final que nos dice el autor, la que proporciona validez y unidad a los esfuerzos encaminados para lograr dicha finalidad, ésta será la que muestre la forma de ser del Estado, es decir, el Poder. Es la orientación teológica de la comunidad política, su razón de ser específica: es el bien común que se busca obtener por la combinación mutua de esfuerzos y recursos en la empresa política.

Nos señala que el Estado tiene una causa eficiente, que proviene de algo y podemos considerar que es la misma naturaleza humana creada por Dios con un característico impulso social, con indigencia social y que lo lleva de un modo natural a estructurarse en agrupaciones con sus congéneres formando de este modo la sociedad política.

Como causa material entendemos, la que recibe la forma y el impulso teleológico, es la comunidad humana que al intervenir en la misma causa formal, final y eficiente constituye el Estado.

Se puede decir que la filosofía de Santo Tomás de Aquino resuelve en forma integral el problema de la naturaleza del Estado. Nos habla de la naturaleza del hombre como causa eficiente de la sociedad política, refiriéndose a la actividad humana que se encuentra constituyendo su causa material que es la misma sociedad. Encontrando que la causa formal o poder es otra nota

¹⁵ Rousseau Juan Jacobo, El Contrato Social, Ed. Porrúa, México 1969, cit. Por Héctor González Uribe, Teoría Política, Ed. Porrúa, México 1980, Pág.. 239.

esencial del Estado. Y la causa final dirigida al bien común, que sólo puede lograrse en un marco jurídico.¹⁶

Es conveniente señalar que con las ideas expresadas anteriormente puedo decir que el Estado nunca podrá, ni deberá sobre limitarse, o tratar de pasar por encima del hombre, ya que como se ha dicho, los límites del Estado quedan no sólo señalados sino plenamente definidos por los mismos fines del hombre.

Podría decir que objetivamente, la concepción que considera al Estado una creación de los hombres, pero no una creación arbitraria, ya que los hombres se ven llevados a crearlo por la razón bajo el impulso irresistible de su naturaleza intrínsecamente social. Es por eso que entendemos al Estado como una cuestión de permanencia universal e ininterrumpida variabilidad; en cuanto es reclamado necesariamente por su naturaleza, que es social, siendo un medio indispensable para ser posible la convivencia de los hombres.

2. BIEN COMÚN.

El Estado tiene como fin el bien común, en el sentido de que su razón es asegurar en grado suficiente el bien común, para una convivencia ordenada y fecunda. Observando que la obtención del bien común no es única y exclusivamente cometido del Estado, sino de todos los medios de la sociedad humana, que están obligados a contribuir en relación con su naturaleza y en el ámbito de su finalidad específica.

Corresponden al Estado funciones que de suyo, no podrían llevarlas a cabo los seres humanos en lo individual, como son la ordenación, orientación, estímulo e integración, caracterizándose por un rasgo de universalidad, puesto que toda vez que incide sobre las relaciones humanas, en cualquier sector de la

¹⁶ Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México 1988, Pág.. 180

convivencia, con el propósito de elevar los elementos positivos del bien común sin alterar su naturaleza.

3. GOBIERNO Y DEMOCRACIA.

Será abordado el tema referente a la democracia, pues a pesar de no ser la única forma legítima de gobierno, sí es la adoptada por nuestro sistema Constitucional.

Hariou dice que “El movimiento occidental al llegar a su término, tiende a la democracia, o en todo caso a una cierta forma de democracia.”¹⁷

Considero que no sólo en los movimientos occidentales sino que, en general todos aquellos movimientos que se van presentando en los distintos países que integran el globo terráqueo tienden a la democracia o a una cierta forma de democracia. Encontrando como claro ejemplo los movimientos totalitaristas y autoritarios de Europa del este o los países centroamericanos, sudamericanos y actualmente hasta países de oriente que están en busca de la democracia o como ya se dijo de una cierta forma de democracia.

Se debe aceptar que todas las formas de gobierno tienen ventajas e inconvenientes. “Es fundamental para enjuiciar una forma de gobierno el atender a su capacidad funcional para realizar el máximo del bien común. Puesto que según la experiencia histórica puede satisfacer esta función tanto la monarquía, como la aristocracia y la democracia, con sus diversas subclases. De suyo, ninguna forma de gobierno es peor que otras”.¹⁸ Esto nos lleva a decir que jurídicamente existen estrechos lazos entre la democracia y la sumisión del Estado al Derecho y más particularmente al derecho de origen popular, a la ley.

¹⁷ Hariou Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Ed. Reus, Madrid 1927, Pág. 375

¹⁸ Messner Johannes, Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural, Ed. Rial, Madrid, 1967, Pág. 907

Esta vinculación entre Derecho y Democracia, que es aceptable, hace que pueda afirmar que la democracia no constituye un ideal que obligue en el sentido de un proceso social de todos los pueblos sin distinción.

Es equivocado pensar que la democracia encuentra su origen en el hecho jurídico de que el pueblo es el titular por derecho natural del poder estatal, ya que la monarquía y la aristocracia se acomodan a este principio. La base de la democracia, se basa en el desarrollo de la conciencia jurídica, única forma de gobierno donde el pueblo presuntamente gobierna.

A decir de Messner “La democracia es la forma de gobierno adecuada para los pueblos desarrollados culturalmente.”¹⁹

Es conveniente hacer referencia lo que el magisterio de la iglesia señala sobre este tema, que considera al régimen democrático como una de las legítimas formas de gobierno, supuesto que se reconozca en Dios la fuente prístina de la autoridad política, y supuesto que la autoridad se ejerza en el ámbito del orden moral para la actuación del bien común.

En la víspera de la navidad de 1944, Pío XII, recurría a la democracia como tema de uno de los mensajes más solemnes: “Apenas se hace necesario recordar, que según las enseñanzas de la iglesia, no está vedado preferir gobiernos templados, de forma popular, siempre que se deje a salvo la doctrina católica acerca del origen y el uso del poder público. La iglesia no reprueba alguna de las varias formas de gobierno, siempre que se adapten a procurar el bien de los ciudadanos”.

A través de los tiempos el régimen democrático ha sido siempre considerado una forma legítima de gobierno; es más, hubo largos períodos históricos en los cuales era casi unánime entre los pensadores cristianos la tesis de que en este régimen existía la legitimidad del Estado, en el sentido de que

¹⁹ Ídem

únicamente la colectividad o el pueblo podía ser el sujeto originario del poder político.

Los escolásticos que vivieron entre Santo Tomás de Aquino y Francisco Suárez, consideran casi por unanimidad que sólo el régimen democrático es fundamentalmente legítimo, sostienen que el poder político tiene su fuente inmediata en el consentimiento popular; no hay que confundir esta posición con la de Rousseau.

Para Rousseau el hombre es por naturaleza asocial, para los escolásticos el hombre es intrínsecamente social; según Rousseau la sociedad se forma en virtud de un contrato que los hombres son libres de realizar o no; la autoridad política no tiene relación con el orden moral y es ella misma la fuente primera del ordenamiento político jurídico del Estado. Para los escolásticos son por naturaleza impulsados a la convivencia; la autoridad política proviene remotamente de Dios, por él haber creado al hombre intrínsecamente social, ejercida en el ámbito del orden moral.

Continúan argumentando que los hombres son por naturaleza sociales, y por lo tanto, deben convivir, siendo que la sociedad necesita de un poder político para la actuación del bien común, es decir, requiere de un ordenamiento según razón en el cual el poder político se asiente y opere, siendo por tanto un derecho y un deber crear dicho ordenamiento, así como elegir a las personas que ejerzan el poder político que asegure la actuación del bien común.

Francisco Suárez, uno de los mayores pensadores políticos de la segunda mitad del siglo XVI, opina que la sociedad política surge en virtud de un contrato, pero que los hombres son impulsados a constituirla por indicación de la recta razón, impulsada por su naturaleza intrínsecamente social. Constituida la sociedad política, busca el establecimiento de una autoridad adecuada, no pudiendo subsistir si no tiene la firme misión de promover el bien común”.²⁰

²⁰ Paván, op. Cit., Pág. 160

Suárez concede atención preferente al derecho natural, definido como la ley que ha grabado Dios en el alma humana, y en cuya virtud se distingue el derecho de la injusticia con principios eternos e inalterables, que se aplican en todos los tiempos y en todos los pueblos, obligatorios para todos los hombres. Así mismo, señala que los hombres son libres e iguales por naturaleza, y que el poder político reside en la comunidad, no obstante afirma que el pueblo ha transferido su poder al monarca mediante un contrato, y que desde este momento está obligado a la obediencia, excepto en el caso de que se produzca una injusticia; los reyes están sujetos a las leyes de la naturaleza y a los mandatos de Dios. Sostiene que el Papa no tiene derecho a intervenir en cosas de la política, excepto en el supuesto de que se ventilen intereses religiosos, sostiene y afirma la teoría de la soberanía del pueblo.²¹

Afirma que la autoridad Dios la transmite inmediatamente y que el sujeto de la misma sociedad es la sociedad política y esto en razón de que mientras por una parte la autoridad no puede faltar en la sociedad, por la otra nadie puede adscribírsele en forma diferente de los demás, desde que todos los hombres son iguales; toda su sociedad política es por ende democrática y recibe de inmediato de Dios su autoridad. A la luz del derecho natural puede afirmarse que las sociedades políticas en su origen son siempre democráticas, pero no les es prohibido cambiar de régimen, es más, puede resultarles conveniente y justo que lo cambien.²²

Así mismo, Suárez señala que una sociedad política puede transmitir a un príncipe su autoridad sin condiciones o a condiciones determinadas que el príncipe deberá respetar, así como sus sucesores, que la reciben de él en los mismos términos.

²¹ Gettel Raymond G., Historia de las Ideas Políticas, Ed. Nacional, México 1979, Pág. 292

²² Paván P., op. Cit., Pág. 163

Por lo anterior, Suárez nos explica que si el príncipe o sus sucesores no respetan las condiciones predeterminadas por la sociedad política, ésta podrá avocarse la autoridad y ejercerla ella misma o transmitirla a otros.

Existe una reserva según Suárez, la sociedad política no puede cambiar la autoridad o ejercerla ella misma si el príncipe ejerce los poderes políticos en actuación del bien común, en cambio, si éste abusa de los poderes políticos y gobierna tiránicamente, el pueblo con fines de defensa puede reaccionar, levantarse y derribarlo.²³

Esta manera de pensar de Suárez, me permite demostrar una vez más, cómo la intervención del pueblo juega un papel de suma importancia dentro de la organización política de la sociedad, afirmando por tanto que la voz del pueblo debe tomarse en cuenta tratándose de cuestiones que afectan de manera directa a toda una comunidad, ya que la voluntad y el entendimiento son tan sólo atributos que los seres racionales poseen como bien dice Suárez, de manera inmediata de Dios.

Muchos han hablado de la crisis de la democracia mencionando dentro de la misma subclases, dentro de ellas hay posturas reformistas como la de Messner, quien resume en tres razones el desprestigio de la democracia moderna. Primero la democracia ha tenido un fracaso con respecto a la actual cuestión social; segundo por su mecanismo político implantado que está muy lejos de ser el gobierno del pueblo y finalmente por la limitada actuación de sus gobiernos.²⁴

Es evidente la vigencia generalizada de las afirmaciones hechas anteriormente, en los pueblos que han adoptado esta forma de gobierno. Pero no siendo éste un estudio político sobre el régimen democrático, me he limitado a un exponer algunas consecuencias de esto, para que posteriormente nos ayuden a nuestras conclusiones finales.

²³ Ídem., Pág. 164.

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

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

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

Messner nos señala que “La democracia deber ser el gobierno del pueblo por el pueblo”²⁵. Por eso el primer problema de la formación de la voluntad política es el de establecer la auténtica voluntad del pueblo.

Quienes ven en la democracia moderna una oportunidad para que el hombre llegue a encontrar una auténtica libertad y una plena dignidad humana en la vida social, sólo podrán esperar que subsista y contribuya cada vez más a estos fines, si se logra ver con claridad la medida en que la democracia moderna se apoye en ficciones y se sirve de ella.

La filosofía del derecho natural reconoce de un modo realista que no se pueden excluir esas ficciones en ningún mecanismo de la vida política de la

²⁴ *Ibidem*, Pág. 908

comunidad. No lo permiten las limitaciones de la razón humana en los asuntos de gobierno; pero si se considera como esencia de la democracia ligar la intervención mayor posible de la razón que tiene que constituir uno de los fines principales de su reforma, así como del bien común en la limitación de los elementos ficticios en la formación de la voluntad política.

Siguiendo la opinión de Messner, esta reforma tiene tres tareas: primero se deberá reconocer la prevalencia en la soberanía del derecho por encima de la soberanía del pueblo, esto es, la pretensión de validez absoluta del derecho estará por encima de toda intervención humana y de la que da testimonio de la misma naturaleza del hombre. Así ocuparán su lugar los derechos de legitimidad, con preferencia en la mera legalidad, apoyándonos en el derecho libre de disposición humana. Ya que los principios jurídicos fundamentales constituyen el fundamento intangible de la vida de la comunidad política, y por consiguiente tienen que estar excluidos del mecanismo del principio mayoritario.²⁶

Los pensamientos de Messner antes expuestos me hacen encuadrar perfectamente, a un sistema democrático dentro de sus límites. El voto de una mayoría no puede por más que presuma obrar con libertad y sin manipulación torcer los principios intangibles de la naturaleza del hombre. Esta limitante que ya había fijado para los órganos del poder, la fijo ahora para el pueblo cuando participa en esa función del poder.

En segundo lugar Messner señala como otra limitación de los elementos ficticios en la democracia “La difusión mayor posible del conocimiento de los hechos que tengan importancia para la formación de la voluntad política: la información fiel de la verdad.”²⁷ Esto es, la adecuada regulación y control de los medios de comunicación, sin que por esto se caiga en la censura, ya que generan la opinión pública y pueden dirigir la voluntad política, es por eso indispensable que para que el pueblo esté fielmente informado con la verdad que

²⁵ Ídem., Pág. 909

²⁶ Ídem

²⁷ Ibídem

los medios de comunicación sean realmente eso, medios de conocimiento e información, si esto no se logra conseguir, es mucho mejor relegar por completo al pueblo de su función de poder, que darle la oportunidad de actuar cuando obre sobre bases equivocadas, hasta entonces establecer un sistema de comunicación regulado que se exprese con la verdad.

Por último Messner afirma: “La limitación de las ficciones en el mecanismo democrático no presupone tan sólo una información fiel de la verdad, sino también la capacidad de juicio político”.²⁸ Esta es la única manera para que la democracia pueda convertirse cada vez más en un verdadero gobierno de la razón al servicio del bien común.

Una vez expuestos los conceptos anteriores, puedo afirmar que el desarrollo de la capacidad de juicio político de las masas es cuestión de educación general y cívica, como moral, ya que se trata de nada menos que de una real responsabilidad con respecto a la verdad y a la justicia, no olvidando nunca el orden y la misma naturaleza del hombre.

Con el siguiente postulado puedo resumir los pensamientos anteriormente expresados, la democracia moderna es una cuestión de educación y preparación del pueblo y no el resultado de una imposición.

4. DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA

Jean Dabín nos dice: “Mientras más numerosos sean los gobernantes, más dificultad tienen para realizar por sí mismos, colectivamente, los actos de la gestión gubernamental. En realidad la dificultad no es más que de hecho: según las circunstancias, las materias y las cosas, no es insuperable, y por ello tenemos derecho a imaginar la solución de una democracia directa, que no es, de suyo contraria a la razón y a la naturaleza”.²⁹

²⁸ *Ibídem*

Es preciso admitir que un régimen de democracia directa no es practicable en parte alguna. Imaginar que las funciones administrativas se encuentren en manos de todo el pueblo con capacidad política, provocaría innumerables trabas, que propiciarían ineficiencia en el aparato gubernamental.

Mientras que en la función legislativa, no sucede lo mismo, ya que por la naturaleza de la función es mucho menor la actividad en el seno del legislador, lo que permite cabida a instituciones como el Referéndum, donde el pueblo participa por vía de aceptación, rechazo o en ocasiones por iniciativa, en la elaboración de medidas de orden legislativo y cuya decisión vincula a la sociedad. Esta institución no nos legitima para calificar a un régimen que adopte de democracia directa o semidirecta, ya que no podría decirse que ese pueblo se gobernase a él mismo sin intermediarios. En la mayoría de los países el pueblo confía a otro el cuidado de las principales funciones del poder. En otros términos podemos decir que la forma de gobierno democrático, es la de democracia indirecta llamada representativa.

Esta democracia representativa en el sentido estricto de que el pueblo mismo gobierna o se considera que gobierna, por medio de representantes agrupados en instituciones, que el pueblo elegirá, en el cuadro de la ley del Estado, por vía de elección.

Hay quienes niegan toda forma de democracia directa, pues piensan que el pueblo no tiene instrucción ni tiempo para intervenir en la función de gobierno, administrativa y legislativa.

De lo anterior pienso que las aplicaciones parciales y democráticas tales como el Referéndum no merecen aprobación ni condenación a priori, o si se prefiere, serán legítimas según los resultados en la práctica, según el país y las circunstancias. El Referéndum que postulo no es tan sólo un medio de control efectivo dentro de nuestro estado de democracia representativa, se encuentra

²⁹ Dábin Jean, Doctrina General del Estado, Ed. Jus, México, 1946, Pág. 20

fundamentado en razones derivadas de un genuino sistema democrático y de la naturaleza misma del Estado y de la constitución.

Como ya he dicho esa forma directa de gobierno en nuestra era no tiene posibilidades materiales de funcionamiento, en virtud que los grandes conglomerados requieren de decisiones inmediatas, que deben adoptar las personas investidas del Jus imperil. “La democracia directa aparece como un recuerdo histórico que inclusive no alcanzó a tener mayor difusión.”³⁰

Entonces el gobierno semidirecto aparece como “una forma intermedia entre la noción del gobierno directo y del régimen representativo. De ésta último toma la idea de que las cuestiones más importantes sean resueltas por el pueblo mismo. Hoy los países que aman la libertad se inclinan por este sistema...”³¹ Esta organización constituye la vanguardia del nuevo pensamiento político.

En nuestro país ha existido incomprensión hacía las instituciones como el Referéndum, tal vez por la estrecha perspectiva de lo que significan, dando lugar a una actividad negativa para su implantación, al parecer, porque consideran que su práctica puede ser adversa en un momento dado a las decisiones gubernamentales, políticas o partidistas, de quienes detentan el poder.

³⁰ López Chavarría José Luis, Democracia Semidirecta una apertura al cambio, artículo publicado en la Revista Jurídica de la UNAM en memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1985, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1987, Pág. 289 a 303

³¹ Ídem.

CAPITULO II

CONSTITUCIONALISMO

1. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Como ya he mencionado, el Estado requiere para su conformación una unidad de voluntades previa, esto es, un conjunto de personas, pueblo, con un fin común, denominado bien común o social temporal.

Todo pueblo se plantea cómo conseguirá los fines que persigue y cómo podrá mantenerse en la posesión de éstos una vez alcanzados. Tratar de dar seguridad y firmeza a sus decisiones, transformándola en un texto legal, el cual entiende no podrá ser como cualquier otro ordenamiento, ya que por la misma importancia que reviste su contenido, es necesario que dicho ordenamiento tenga una cierta inmutabilidad y fijeza, para así dejarla fuera de todo campo de acción de los legisladores comunes y de los procesos ordinarios. Es de lo antes dicho, la importancia de incluir en el presente estudio el Concepto de Constitución.

Se ha escrito mucho sobre el contenido y significado de una Constitución, y a pesar de que existen todavía ciertas diferencias, puede decirse que se ha llegado a una homogeneidad de opiniones en cuanto a la importancia y significado de la Carta Magna del Estado. Al incluir este capítulo, tengo como finalidad alcanzar y presentar un concepto claro y nítido de una Constitución, lo cual será de un gran valor e importancia.

Este programa y plan que todo pueblo elabora deberá contener, las inquietudes e ideales que en un momento dado de la historia forman parte dentro de su organización social. Al respecto Aristóteles se refiere a esto diciendo “La ley es el consentimiento de la ciudad.”¹

Si la realidad que impera en una sociedad determinada coincide con lo que su constitución política postula, la duración y buen caminar de esta

¹ Aristóteles, op. cit. Pág. 182

constitución se encuentra cabalmente garantizada, pues propiciará un ambiente de orden y armonía.

Es muy cierto que lo dicho anteriormente sería lo ideal, pero también es cierto que por muy diversas circunstancias la autoridad constituyente no se encuentra en posibilidad de agrupar todas las tendencias y pensamientos que se presentan en una sociedad y entonces la posteridad de ese derecho se condiciona.

Herman Heller afirma: “la creación de normas por el Estado no crea un Derecho, sino sólo un plan de un derecho que se desea para el futuro; esta oferta que el legislador o el constituyente hace a los destinatarios de la norma, solo produce vigencia en la medida en que las normas salen de su existencia en el papel para confirmarse en la vida humana como poder.”²

No es el factor esencial de toda constitución el agrupar dentro de su texto a toda tendencia que se presenta dentro del núcleo social, pues aunque pareciera que su aplicación no sería del agrado de todos, por esa falta de aglutinamiento de tendencias, se encuentran si un conjunto de requisitos formales que obedeciéndose colabora a integrar una constitución. No es que quiera adoptar una postura positivista o kelseniana, sino al lado de mis afirmaciones se encuentra la firme convicción de que la constitución movida por la justicia, y por su contenido material, deberá obrar conforme a ese mandamiento que el mismo núcleo social le impone.

Para Lasalle la constitución de un país es “la suma de factores reales de poder que rigen en ese país” y agrega que “todo país tiene y ha tenido siempre en todos los momentos de su historia una constitución real y verdadera. Lo específico de los tiempos modernos no son las constituciones reales y efectivas

² Heller H., op cit., Pág. 269

sino las constituciones escritas, las hojas de papel”.³ Estas hojas de papel deben provenir, del interés que tenga determinado factor de poder en que existan.

A mi punto de ver, esta postura no es totalmente acertada, pues establece una separación total entre la constitución formal y escrita, negando a la forma validez, y dándosela al contenido, el cual como ya he dicho es cambiante e inestable. Pero sí encuentro en las afirmaciones de Lasalle una verdad sobre la constitución, y es que se encuentran o deberán estar representados los diferentes intereses que existen en un país o como él los llama los factores reales de poder.

Por otro lado Hariou, se refiere principalmente a las ideas de Lasalle a lo que llama constitución escrita, la elaboración de una constitución podrá ser fácilmente distinguible en el tiempo, pues es un acto de soberanía, en donde el Estado expresa el deseo de organizarse racionalmente, tratándose de una racionalidad colectiva y no individual, es lo que el Estado busca esencialmente, una organización interna y externa. “El establecimiento de una constitución generalmente es un fenómeno de la edad adulta del Estado. Cuando el Estado llega a su mayoría de edad constitucional, su experiencia es ya larga. Los estados son creados en forma empírica, por lo que los individuos o grupos de individuos que disponen del poder necesario para centralizar políticamente una nación e interesar al conjunto de la población en la realización de una sociedad de mayores dimensiones, organizada sobre bases nuevas, que llevan consigo el establecimiento de una cosa pública, es decir, el abandono de la patrimonialidad del poder, la creación de los servicios públicos, etc. Pero los fundadores de los estados, al menos cuando se trata de los aparecidos a fines del siglo XVIII pocas veces se preocupan de ver limitado su poder, a través de los artículos de una constitución”.⁴

³ Lasalle Fernando, ¿Qué es una Constitución?, Ed. Ariel, México 1966, Pág. 62

⁴ Hariou A.ndré, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, Trad. J. Antonio Glez., Madrid 1980, Pág. 118

Para Hariou esta organización del Estado supone limitación, por eso es racional, principalmente al Estado como a los individuos, se requiere que surja como un acto de soberanía, es decir, que tenga como base o fundamento la libertad nacional, fuera de este supuesto hablaría de una constitución impuesta, lo cual es contrario al concepto que he tratado de presentar de una constitución.

Hariou termina hablando de la existencia de dos clases de constitución: “la constitución política que regula la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y la constitución social que establece o recuerda las bases de la vida social, la vida en común, al tiempo que regula las relaciones entre los ciudadanos y el Estado.”⁵

La distinción que Hariou presenta coincide con la que Tena Ramírez presenta, al hablar de las partes de una constitución: la Orgánica, que sería la Constitución Política y la Dogmática que es la Constitución Social.

Otros autores definen a la constitución como “Ley Fundamental”. Se dice que es una incorrección al hablar de ley fundamental, pues se ha tratado por muchos el no utilizar el término de ley, cuando se habla de una constitución, precisamente por la gran distancia que debe de existir entre las leyes ordinarias y la constitución. Pero para nosotros esto no es de modo alguno cierto, pues en esencia éstas dos realidades tienen la misma estructura real, que es, El Deber, y lo que las distingue es la subordinación de una a otra. Al hablar de fundamental se está estableciendo la distinción, con lo ordinario; pues sigue siendo cualquier lógica tradicional, considero que lo que no es estrictamente fundamental se debe supeditar a aquello que sí lo es.

Lasalle entiende por ley fundamental “la que influye de tal modo en todas las demás leyes promulgadas en ese país, que las obliga a ser necesariamente hasta cierto punto lo que son y cómo son, sin permitirles ser de

⁵ Ídem. , Pág. 310

otro modo.”⁶ Es decir la constitución debe incluir aquellos principios sobre los cuales se manejan los criterios formales de existencia y los materiales de esencia de todas las demás leyes.

Las afirmaciones anteriores son importantes pues todos los estados deben ser, como son la mayoría de los Estados modernos, Estados de Derecho, que realicen sus funciones, cumpliendo con sus atribuciones en un total apegamiento al Derecho, estando en posibilidad de pedir la colaboración de particulares sobre bases fijas que a su vez sean generales, abstractas e impersonales, para que esto logre culminarse es necesario que estos principios deban previamente determinarse, sobre los que desempeñará la labor legislativa, con la finalidad de perseguir siempre el beneficio y buen funcionamiento de la constitución.

En Kelsen, encuentro una postura radical, establece que “la constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de leyes”⁷, esta postura adoptada por Kelsen puedo decir que es incompleta, la misma teoría del Estado se incluye dentro del concepto material del ordenamiento supremo, la creación y organización de los poderes públicos supremos.

Para algunos autores, la constitución es la expresión propia de la sumisión del Estado al Derecho, nota característica de las Democracias actuales. Esta sumisión se puede observar tanto en el plano interno como en el plano internacional, es decir, en sus relaciones con los demás Estados; algunos autores dicen que esto no es más que la contradicción insoluble del concepto actual de soberanía que pertenece al Estado. Duguit se refiere al respecto: “si la soberanía es por definición ese derecho de una voluntad que no se determina jamás como no sea por sí misma, esta voluntad no puede estar limitada por una regla de derecho, por que si lo estuviese no podría ir más allá del derecho, toda

⁶ Lasalle F., op. cit., Pág.. 60

⁷ Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho, cit. Por Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1973, Pág.. 19

vez que habría entonces un punto fuera del cual ya no se determinaría por sí misma y dejaría de ser así, una voluntad soberana⁸ este autor sacrifica la idea de soberanía y se pone al lado del Derecho.⁹

Apoyándome en Dabín: “soberanía no significa voluntarismo puro sin acatamiento a ninguna regla de fondo o de competencia, en una palabra arbitrariedad. Soberanía significa derecho de disponer por sí solo, en última instancia, pero no haciendo a un lado toda regla, sino por aplicación y en virtud de una regla en contrario. Esta regla es la que rige al Estado y todas las autoridades y actividades que están al servicio del mismo, es decir el bien público temporal.”¹⁰

Puedo complementar lo anterior con lo que Messner afirma, el camino idóneo para conseguir la finalidad, es el ejercicio de la soberanía en un gobierno de leyes.¹¹

Una constitución no es una forma de limitar la soberanía de un Estado, sino la forma más lógica y trascendental de ejercitarla. La soberanía es del Estado, por lo mismo aunque la ejercite y plasme en una constitución, este poder le sigue perteneciendo, teniendo la posibilidad de dar marcha atrás o bien de cambiar el rumbo cuando lo crea preciso.

En cuanto a la sumisión del derecho no se refiere únicamente al momento en que el Estado es ya un poder constituido que obra como representante de los verdaderos titulares de la soberanía, sino también existe sumisión al derecho, quizá no positivo, en la asamblea constituyente; si por derecho entendemos una norma superior que se impone al Estado en virtud de su valor intrínseco, ya sea que se le del nombre de derecho natural, regla de derecho o bien común, el Estado está sin duda sometido al derecho.

⁸ Duguít León, *Traite de Droit Constitutionnel*, cit. Por Jean Dabín, *Doctrina General del Estado*, México 1955, Ed. Jus., Pág. 139

⁹ Dabín J., op. cit., Pág. 140

¹⁰ *Idem*

¹¹ Messner J., op. cit., Pág. 965

Si se considera como una regla de derecho positivo, es decir, una regla que procede de una autoridad superior, exactamente definida y sancionada, y cuya observancia se confía a un juez y su ejecución efectiva a un gendarme; la sumisión del Estado al derecho ya no es más que parcial y relativa. El Estado conserva en cierta medida siempre el poder supremo sobre las instituciones y los órganos encargados de regirlos. Lo anterior mira a la experiencia práctica, por lo que ha de buscarse entonces una solución o soluciones por las cuales a través de los medios de control de la constitución, por parte de la autoridad, consiguiendo que quien viole el orden constitucional, se someta voluntaria o involuntariamente al derecho.

De lo anterior, puedo decir que la sumisión al derecho existe aquí igualmente que existe una persona que realiza una conducta típica, que es calificada como delito y que sin embargo no recibe la sanción penal prevista en la ley; la sumisión es al derecho anterior, no puede cometer el error de pensar que la autoridad no se encuentra sometida al derecho por la sola razón de que en muchas ocasiones se aparte de él.

La soberanía que se ejerce al momento de redactar una constitución tiene límites y no se trata de un poder arbitrario. Atendiendo a lo que Hariou dice “la soberanía nacional no podrá realizarse más que sometiendo a los órganos de gobierno a un estatuto establecido en forma solemne.”¹² La solemnidad le otorgará características propias y distintivas a ese texto legal, continuando con Hariou se diría: Las constituciones son una supralegalidad, se encuentran por encima de todas y cada una de las demás leyes ordinarias, que nunca pueden derogar las disposiciones previstas en ella.

Entre los criterios básicos y verdaderos que toda constitución tiene como apoyo, encuentro lo que al respecto nos dice Dabín, “la constitución es en

¹² Hariou A., op. Cit. Pág. 130

esencia una ley, pero no una ley cualquiera, tan distante de las demás, que bien se hace en llamarle ordenamiento supralegal.”¹³

La constitución presenta como contenido propio el regular sobre todo el ejercicio del poder estatal, la forma jurídica de su adquisición, la amplitud de sus poderes y los derechos de los ciudadanos frente a él; por lo que con toda seguridad afirmo que una constitución es el instrumento más apto para llevar a cabo la imprescindible sumisión del Estado al derecho. Estoy de acuerdo con Dabín en que no sólo el derecho positivo limite la soberanía, sino también el bien público temporal, por lo que abogamos que estos límites sean plasmados y se convierten en derecho positivo, siendo así los principales postulados de esa “Ley Fundamental”.

Como menciono anteriormente no comparo del todo el pensamiento de Lasalle, pues aceptar que el destino de la Nación se encuentra determinado por los intereses creados dentro de la sociedad y que serán estos los que fijarán el enfoque que tendrá que darse a la constitución, nos haría contradecirnos con lo dicho en anteriores párrafos, y es que existen criterios realmente objetivos que van más allá de los factores reales de poder señalados por Lasalle. El ya multicitado Dabín nos dice: “por alto que sea un poder, está encadenado a su función, dominado por su fin, o sino, deja de ser un poder para degenerar en un puro fenómeno de fuerza.”¹⁴

Pienso que estas circunstancias históricas (factores reales de poder) deberán tomarse en cuenta y así sucede, cuando se crea un derecho que va a ser acatado; por eso, nunca los excesos y radicalismos sirven de base para una constitución duradera; la constitución “no puede ser lo mismo, ser ajena a su base moral, a su estatuto vital, al espíritu de sus costumbres más profundas.”¹⁵

¹³ Dabín J., op. cit. Pág. 166

¹⁴ Idem, Pág. 141.

¹⁵ Lafraga Manuel, Bases de un Constitucionalismo de la República, Madrid 1977, Pág. 47

Para resumir los factores históricos que influyen en una constitución, tomaré el pensamiento de Johannes Messner:

En primer lugar, los que determinan esencialmente el carácter de un estado en sus exigencias exteriores e interiores. La misma conciencia jurídica de un pueblo está condicionada a su propia evolución, que pasa a ser parte de la constitución en forma de usos o derecho consuetudinario. La naturaleza histórica, las cualidades que impulsaron a formas de gobierno libres o autoritarias. Por la clase de factores históricos se puede ver que las constituciones de los Estados no necesitan estar escritas o establecidas estatutariamente, pueden adoptar la forma de derecho consuetudinario.

Lo que acabo de mencionar, es muy cierto pero la imperiosa necesidad de asegurar los derechos de libertad de los ciudadanos, ha influido cada vez más en los siglos XIX y XX, para que las constituciones queden establecidas por escrito.

He hablado de los factores reales de poder, de criterios objetivos o supraleales, o supraconstitucionales, los cuales toda asamblea constituyente debe observar y respetar. Citaré algunas afirmaciones de Messner con respecto a esta cuestión.

En todos los Estados rige la norma fundamental no escrita del bien común, entendido, como orden de unidad impuesto por la autoridad y como orden de libertad impuesto y derivado de los derechos naturales.

Messner habla de otro principio constitucional no escrito y que es válido en todo Estado; el principio de legitimidad: la vinculación ético jurídica tanto del poder estatal como de los grupos de la sociedad pluralista a los principios del derecho; fundamentales de la conciencia jurídica y de la conciencia del pueblo. Se puede ver la parte más esencial de la unidad de voluntad de la población

estatal como unidad política, determinante de la soberanía popular propia del derecho natural.

El principio constitucional del derecho natural de legitimidad excluye todo absolutismo del Estado y todo totalitarismo estatal, resultado de entender la soberanía del Estado como algo por encima del derecho y de la ley, excluye también toda soberanía popular en el sentido de que una conclusión establecida por derecho positivo pudiera justificar toda actuación del gobierno o de los grupos que estuvieran en constancia con ella. Esa legalidad meramente formal puede estar en una completa oposición con el principio jurídico de legitimidad derivado de la constitución estatal de derecho natural.

Señala Messner que el derecho natural da cabida a toda variedad de normas constitucionales que nos muestra la historia, con tal de que no vayan contra los derechos humanos fundamentales.

Es un derecho natural del pueblo el establecer su propia constitución, cuando se encuentra ante un nuevo comienzo de su vida estatal o por situaciones que un pueblo vive después de grandes catástrofes o guerras; el pueblo tiene este derecho pero porque forma en su unidad una corporación política; la condición para que se pueda ejercer ese derecho es que el pueblo se constituya como comunidad y se manifieste como capaz de tener una voluntad política ordenada, sobre todo mediante la constitución de un gobierno provisional para realizar las elecciones que proporcionen una asamblea constituyente. Con estos gobiernos provisionales se realizarán elecciones generales de las asambleas nacionales constituyentes, cuya misión consistirá en la elaboración y aprobación de una constitución.

En épocas de disolución de los Estados, si algunas personalidades o grupos particulares toman en sus manos la nueva configuración de la comunidad política y logran dar al Estado una constitución, ésta no tendrá más que el carácter de provisional, pues es necesaria la legitimación que se logrará

mediante el consentimiento popular. Mientras más rápido se tenga el consentimiento expreso del pueblo por medio de elecciones, esa constitución realmente funcionará y tendrá ese ingrediente de legitimidad.

Messner señala que toda constitución tiene condicionantes históricas, factores por tanto cambiantes; y por otra parte el bien común, que regirá como suprema ley de la comunidad estatal y se ha de realizar siempre, no hay razón alguna de derecho natural que justifique la invariabilidad de la constitución, no podrá por tanto considerarse ninguna como definitiva, no será de tal modo invariable, pudiendo sufrir cambios, a pesar de aquellos que lo hubiesen establecido.¹⁶

Los principios y puntos antes mencionados deberán seguirse cuando se esté analizando o juzgando un régimen constitucional. Por la libertad de movimiento que permiten estos principios se podrán tomar distintas posturas, que independientemente de ellas, muy probablemente sean correctas, pues estos puntos señalan cuestiones que son esenciales y trascendentes para toda constitución que se digne de serlo.

Antes de dar por terminado este apartado me parece oportuno hacer algunas consideraciones acerca de lo que nuestra constitución considera de sí misma, refiriéndonos al carácter de inviolable que la misma señala, y al origen que se le atribuye.

En primer lugar, afirmo que absolutamente ningún régimen jurídico está en posibilidad y posición para juzgar la rectitud de sí mismo, de su vigencia; sin embargo, independientemente del valor intrínseco que pueda tener un sistema jurídico, requiere que los súbditos estén convencidos de ese valor, bajo pena de quedar como un orden jurídico olvidado que no tendrá más que el simple nombre.

¹⁶ Messner J., op cit., Pág. 959

Tendrán vigencia las normas cuando los súbditos cumpliéndolas, manifiesten que tales mandatos son aceptados como justos, y que se vea en ellos un medio para alcanzar el bien común. Es obvio pensar que una unanimidad, no puede darse en la realidad, la existencia de los más altos ideales políticos hace que nos conformemos con obtener sufragios mayoritarios, en los cuales se legitime un orden jurídico, a través de una no-oposición acentuada y mayoritaria.

Es conveniente que una constitución busque utilizar los medios que favorezcan su permanencia, por eso, sin contradecirme, una ley puede darse a sí misma un término de vigencia; esto es, que en tanto favorezca al bien racional humano, bien común y se adecue a las circunstancias históricas del momento. Nuestra constitución establece su inviolabilidad, no lo hace para desconocer a priori un derecho a la revolución o al cambio de estructuras, sino en razón de que presume su propio valor.

Tena Ramírez apunta: “el derecho positivo no puede consignar el derecho a la revolución porque este derecho es la regulación de aquel. El derecho a la revolución no puede ser reconocido a priori de la ley positiva, sino a posteriori. El derecho de la revolución se convierte en derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo expresa o tácitamente.”¹⁷

Nuestra constitución en cuanto a su origen nos habla de esto en sus artículos 39, 40 y 41. Quedando establecido en cada uno de estos artículos constitucionales el origen que se atribuye a sí misma. Artículo 39.- “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”; Artículo 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática, federal...”; Artículo 41.- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión...”. La constitución nos muestra cómo determina, cómo es fruto de ese consenso popular de crearla; si bien éste es un principio que tal

¹⁷ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional, México 1973, Ed. Porrúa, Pág.. 24

vez en los inicios del Estado no se entendería, gracias a la evolución y por el transcurso del tiempo existe una aceptación al menos tácita de esta afirmación.

Siendo entonces la constitución una obra creada por el pueblo en ejercicio de un derecho soberano que es inalienable, pero no indelegable en su ejercicio, es el titular originario del derecho de autodeterminación el que tiene la facultad de alterar su forma de gobierno como señala el Artículo 40 de nuestra constitución: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa...”; y también tiene el poder de modificar toda su estructura, implantando si quiere otro sistema constitucional.

Antes de finalizar este apartado es necesario mencionar que sólo mediante un acto en el que se obre bajo los mismos principios de autoridad soberana, el pueblo estará en posibilidad de cambiar su estructura, constitución y por ende su forma de gobierno.

2. PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO.

Los distintos tratadistas y doctrinarios del tema, nos presentan notas que son manifestaciones del sistema constitucional actual, denominados por algunos como “Principios del Constitucionalismo”.

Para Fauzi Hamdan existen cuatro notas fundamentales a saber: la protección dentro de la constitución de los derechos sociales; la limitación al poder que supone la existencia de una constitución; la división de órganos de poder primarios dentro del Estado, plasmada por la constitución; y la necesidad de que los órganos obren *Secundum Legem*¹⁸

Es preciso señalar que todo gobierno que se jacta de ser una autoridad que ejerce su función, se rige por estos principios. Estos principios fueron apareciendo en forma simultánea, a través del tiempo y gracias a la evolución de

¹⁸ Hamdam A. Fauzi, op. cit. Pág. 338

los Estados. Es de mi interés incluirlos en este estudio ya que nos proporcionarán datos importantes sobre el concepto de constitución.

Empezaré por decir que en el siglo XVIII se tenía una inadecuada concepción sobre el concepto de soberanía, pero gracias a juristas y teólogos se logran superar las antiguas ideas y concepciones que de soberanía se tenían. Se afirmaba que el poder soberano era del rey, negándose toda posibilidad de rebelión por parte del pueblo ante un acto injusto emanado de la autoridad. Con el paso del tiempo y gracias a los estudios de estos hombres se da un cambio trascendente, el titular del poder, no tendría más que una función delegada que substituiría siempre y cuando los titulares originarios se mantuvieran firmes en la voluntad de otorgarle representación a los órganos de autoridad, existiendo la posibilidad de desobedecer un acto legislativo emanado de autoridad competente si éste no procuraba los intereses de la colectividad. Estas ideas despojan al rey de un derecho que realmente nunca le había pertenecido y devuelve así a quien realmente era su titular legítimo, el pueblo, y sólo a éste correspondía otorgarlo, depositarlo en la autoridad, creando así una relación que es llamada de representatividad, este principio se ha llamado democrático.¹⁹

El primero de los principios consiste en afirmar que no existe incompatibilidad entre el sistema constitucional y los derechos sociales. Es cierto que el constitucionalismo nace bajo el signo de liberalismo, actualmente el principio democrático y los demás principios instituidos por toda constitución, se establecen con el fin de armonizar y lograr un equilibrio entre los derechos individuales y sociales; los cuales están enmarcados y protegidos dentro del sistema social.

Hariou habla de los derechos de trabajo, de instrucción gratuita, a la salud, a la seguridad material, al descanso, a la asistencia en caso de invalidez, etc. De la lectura de estos derechos o libertades se puede decir que estamos en presencia de facultades de reclamar determinadas prestaciones por parte del

¹⁹ Ídem, Pág.. 342.

particular al Estado. A decir del propio Hariou, es claro que se pueden exigir estas prestaciones cuando ha sido organizado un servicio como la enseñanza pública, la seguridad social, los servicios asistenciales, etc.²⁰

“La transformación ocurrida, la adición de los derechos sociales a las libertades individuales, está ligada al paso de la democracia liberal o a otra forma de sociedad, que sin duda no es la democracia socialista, sino a un régimen en el cual el Estado toma en sus manos los intereses de los individuos.”²¹

Encontramos como segundo principio algo de lo cual ya había hablado, la sumisión del Estado al derecho, refiriéndonos en este momento no al Estado en sí mismo, sino por los enviados del Estado, la autoridad.

Quienes se han dedicado al estudio de la Teoría Política conciben la existencia del constitucionalismo, como el fruto de una lucha por conseguir un verdadero ambiente de paz y orden social; en donde tanto autoridades como individuos encuentren debidamente reglamentadas sus actividades. Lo anterior es tan cierto que podría decir que es casi imposible pensar en una constitución moderna que tenga una debida reglamentación orgánica del ejercicio del poder político, así como el reconocimiento de las garantías individuales.

Ya que utilizamos el término de poder político, estamos en posición de decir que encierra una facultad de dominio, “esta potestad de dominio da facultad a los órganos encargados de ejercerla para ordenar las actividades de los miembros de un determinado cuerpo político hacia el adecuado cumplimiento del fin común y específico de la sociedad.”²² Esta facultad debe tener un origen, el cual no puede ser de la propia voluntad del que ejerce el poder, sino de la voluntad de los beneficiarios, del pueblo, quedando claro que el ejercicio del

²⁰ Hariou A., op. cit., Pág.. 151.

²¹ Ibídem.

²² García Mata Carlos, El Poder Político, Ed. Jus, México, 1971, Pág.. 86

poder tiene límites principalmente derivados de su fin, límites objetivos, que por su importancia deben quedar plasmados en un texto, la Constitución.

Como conclusión de este segundo principio puedo decir, que lo específico, lo propio de la constitución es plasmar la voluntad del Estado, que es originalmente soberano, constituyendo como hemos dicho claras limitaciones al ejercicio de la autoridad.

En el tercer principio, está presente un aspecto más entre el Estado y el derecho. Como afirma Hariou del Estado: “todo poder tiene la tentación de no soportar ninguna traba.”²³ Como ya he dicho el poder se ejerce por la autoridad, durante mucho tiempo en el siglo XVI, la autoridad no estaba obligada a la observancia de leyes, pero gracias al régimen constitucional quedaron atrás esas ideas, pero es cierto que esto fue resultado de la evolución histórica de los pueblos y de los Estados, y gracias a este largo caminar, se fue logrando el consenso estatal “en esta perspectiva el desarrollo del régimen constitucional puede considerarse, en su conjunto, como la traducción que el esfuerzo del Estado realiza para someterse al derecho.”²⁴

El primer progreso del que se puede hablar consistió en el establecimiento de una separación de poderes, terminando con la concentración de poder que sólo estaba en manos del príncipe, se detiene el poder con el poder, como decía Montesquieu, se utiliza el antagonismo de los diversos poderes del Estado para obligar a cada uno, a actuar conforme a derecho. Esto es el logro de muchos siglos e instituciones.

Entendiendo al poder como un poder único, lo propio es hablar de órganos y no de poderes. Se trata de un poder único que pertenece al Estado, aunque lo ejerza de manera casi exclusiva la autoridad; pues se trata de órganos

²³ Hariou A., op. cit., Pág. 129

²⁴ Ídem

de poder que ejercen una determinada función; el ejercicio de cada una de estas funciones tiene que estar apegado a la ley.

Fraga dice que es necesario que se cumpla el principio de legalidad, “ningún órgano de autoridad puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.”²⁵ Para que esto sea válido los ordenamientos legales ordinarios deberán estar subordinados a la constitución.

Para hablar de un régimen constitucional se debe tener presente ese sometimiento del Estado al derecho, es la misma constitución la que no deberá omitir la clara y nítida reglamentación de este principio.

Nuestra Carta Magna nos señala en sus artículos 14, 16 y 133, este principio de legalidad.

El principio democrático como ya dije está contemplado en los demás principios constitucionales, afirmación que no se identifica forzosamente con un gobierno democrático, puede ser monárquico o aristocrático y aún así mantenerse dentro de un régimen constitucional, participando del principio democrático.

Abraham Lincoln expresa que el sistema democrático puede sintetizarse en: “no perecerá nunca sobre la superficie de la tierra el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.²⁶

Jacques Maritain para no caer en errores y equivocadas interpretaciones dice que: “para una sana filosofía democrática no significa gobierno ejercido por el pueblo, sino gobierno ejercido por los enviados del pueblo o, por el pueblo en las personas de sus enviados; gobierno ejercido por virtud de la misión del

²⁵ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1988

²⁶ Documentos de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, Agencia de Comunicación Internacional de los Estados Unidos de América.

pueblo, en virtud de esta designación popular que hace pasar a esta autoridad a sus depositarios según la medida y el grado de sus atribuciones.”²⁷

Puedo decir que de esta fórmula no se expresa una exigencia forzosa de que el gobierno esté en el pueblo, pues en virtud de su deseo de designación pone en manos de la autoridad el manejo del gobierno; esto es, el gobierno puede no ejercerlo el pueblo directa o indirectamente y puede sugerir dentro de este clima de organización una constitución que reclame a un gobierno de otra índole, siguiéndonos manejando dentro de los límites que señala la naturaleza del Estado.

En cambio cuando faltase el tercer elemento “para el pueblo” no sólo nos apartaríamos de un régimen constitucional, sino que estaríamos intentando hablar de la existencia de un Estado con un fin en contra de su propia finalidad, y por lo mismo contrario a su naturaleza.

La autoridad debe orientar y encauzar las actividades de los miembros de la sociedad, para obtener el bien común, es así que toda actividad del gobernante que no vaya directa y encaminada primordialmente hacia su fin específico podrá ser considerada dentro de un gobierno inconstitucional.

Una postura ciertamente radical es la de García Mata, que a la letra dice: “es inútil seguir engañando a las masas, el gobierno del pueblo y por el pueblo no puede tener realidad ninguna dentro de la vida política. Mejor lo es conocer que su intervención en la autoridad política es bien limitada, ya que se reduce a la elección. Si los miembros del cuerpo político se dieran cuenta de esto, valorarían más la trascendencia que en la vida social tiene la elección de la persona o personas que habrían de integrar el sujeto de la potestad política.”²⁸

²⁷ Maritain Jacques, Principios de una Política Humanista, Ed. Cradsa, Buenos Aires, Pág.. 36

3. CONSTITUCIONES RÍGIDAS.

Al comenzar este estudio sobre el concepto de constitución se hablaba sobre la distinción entre constitución real y material, diciendo que era evidente que todo Estado tiene una constitución en sentido material, siguiendo a Dabín sin tratar de contradecirme, tomo su pensamiento que dice, que no es posible concebir que un Estado este fundado o instituido, sin que tenga por ese mismo hecho, un cierto estatuto completo, o más o menos definido, que es su propia constitución²⁹, agregando por mi parte que es también necesario que todo ordenamiento jurídico supremo esté revestido de formalidad, pues así tendrá la solemnidad y jerarquía que amerita.

Como ya dije la constitución de un Estado no es solamente resultado de hechos, sino también en mayor o menor grado de cuestiones meramente jurídicas, de derecho. De suyo, una constitución tiene algo fijo, continuo, tendiendo a imponerse como la ley superior del Estado, quedando ligados todos los detentadores de la autoridad, que de ella obtienen sus poderes.

En efecto por estar regulando la parte estructural del Estado, se deben respetar los elementos estables que encierra su realidad y que no es posible que estén sujetos a variaciones ordinarias y cotidianas, quedando sujetas al mero capricho de las circunstancias y accidentes.

Los mecanismos de revisión de una constitución dependerán de manera directa de cual sea el origen de la misma, quedando sujeta a las distintas fuentes formales del derecho.

²⁸ García Mata C., op. cit., Pág. 86

²⁹ Dabín J., op. cit., Pág. 86

Puedo citar como ejemplo claro aquellas constituciones que surgen de manera espontánea, por la costumbre, estas irán sufriendo cambios y transformaciones dependiendo íntimamente de la costumbre; mientras que si ha sido creada por un acto legislativo, en una regla escrita, bastará con que una ley reemplace a la otra ley, claro que observando y respetando los mecanismos establecidos de modificación a esa constitución.

Es cierto que siempre se exige precaución para las modificaciones que la constitución sufra, para que no vayan así a alterar las exigencias de la vida del Estado; es por eso que generalmente se tienen procesos y mecanismos especiales de revisión, éste es un régimen denominado como poder constituyente, el cual está sujeto a formas más complicadas que las ordinarias de la legislación.

Dabín afirma que lo que existe siempre “es un mecanismo excepcional de producción de reglas constitucionales, lo que justifica la terminología introducida, de constitucionalismo rígido, por oposición al constitucionalismo flexible.”³⁰

Es en el siglo XIX y en la posguerra que se marca una clara preferencia por los sistemas constitucionales rígidos, pues es bien cierto que este sistema es relativamente reciente. Que responde a una preocupación justa de los pueblos; y que no es nada menos que la de garantizar contra cambios demasiado frecuentes y bruscos, la estabilidad de la institución política. Adquiere mayor observancia y legitimidad en aquellos Estados donde la fuente primordial del derecho es la ley.

Hariou nos hace notar cómo el legislador ordinario es “un poder político que está demasiado continuamente en acción para no ser peligroso.”³¹ Siendo que lo que justifica la implantación de este sistema rígido, es el mismo ambiente histórico, hechos, ideas que imperan en un Estado en un momento en el tiempo.

³⁰ Idem, Pág. 167

Cuando se cae en un exceso de rigidez se corren algunos peligros; como ya dije anteriormente las constituciones se elaboran tomando en cuenta y dejándose influir en cierta medida por un determinado ambiente, pues las sociedades van evolucionando y por tanto las constituciones no pueden permanecer ajenas e indiferentes a dicha evolución social.

Afirma Dabín, que un mecanismo de revisión tan rígido bloquearía las adaptaciones indispensables a la constitución, “correría el riesgo de crear un divorcio fatal entre la sociedad y el Estado. La sociedad triunfará, sin duda el obstáculo constitucional terminará por ceder, pero no sin perjuicio para el principio de legalidad y para el Estado mismo, quebrantando su fundamento.”³²

El sistema rígido de revisión de una constitución, no tiene otra finalidad que la de servir de freno y no de barrera infranqueable. Agregando que no se puede a priori dictar una regla infalible. Como toda conciencia social, el derecho está sujeto a una cierta objetividad, que deriva de la naturaleza humana, comprendiendo un alto índice de contenido cambiante, lo que en ocasiones condicionará la eficacia o ineficacia de un determinado sistema constitucional de revisión.

Es válido preguntar, cuál sería el sistema más recomendable para el Estado mexicano. Como sabemos el sistema de revisión constitucional adoptado por México es el rígido.

No busco determinar si el sistema que hemos adoptado es el correcto o no, pues somos concientes, que fue adoptado de derecho, por razones más que plenamente justificadas. Lo que en realidad busco es matizar en cierta medida una mejor estructuración de nuestro sistema; ya que instituciones como el Referéndum, considero que tienen cabida en un sistema como el nuestro. Es de señalar que estamos de acuerdo que dados nuestros antecedentes y situación

³¹ Hariou A., op. cit. Pág. 182

³² Dabín J., op. cit., Pág.. 168

actual no es nada recomendable el tratar de establecer un sistema de revisión constitucional flexible, puesto que de hecho lo es.

Innumerables tratadistas han hecho distintas clasificaciones de constituciones, me he inclinado por la de un tratadista mexicano, Emilio Rabasa, el cual las clasifica en constituciones espontáneas, ratificadas e impuestas.³³

Atendiendo la clasificación anterior, es de ver que nuestra constitución al igual que la mayoría de nuestros hermanos latinoamericanos surgen después de una colonización, por lo que se incluyen sus constituciones y la nuestra dentro de la clasificación de constituciones impuestas.

Emilio Rabasa señala que nuestra constitución es impuesta debido a que de “tres cuartos a cuatro quintos de una población inculta es fuerza ciega para las revoluciones y tiranías, y es instrumento ciego para el fraude en los comicios. Este es el hecho de donde surgía el problema, y como el problema no se resolvió, ni siquiera se planteo, las constituciones quedaron en puntos fundamentales como estudios teóricos, forjando con su propio desprestigio, en el interior el de los gobiernos que fraguan y en el exterior el de los gobiernos que representan.”³⁴

Si habláramos de una constitución espontánea, como la que rige al Reino Unido, fruto de la costumbre, y pensáramos que en nuestro sistema constitucional podría implantarse, cometeríamos un grave error, pues como ya he dicho, nuestra realidad, nuestros antecedentes históricos, entre otros, son totalmente distintos a los de ese país, y por la misma experiencia histórica me doy cuenta que sólo podemos seguir conservando en estos momentos un sistema rígido de modificaciones a la constitución.

Puedo concluir que debemos prevenir inteligentemente las excesivas revisiones y alteraciones por parte de las autoridades competentes para realizar

³³ Rabasa Emilio, *El Juicio Constitucional*, Ed. Porrúa, México 1985, Pág.. 39

esta tarea, pues únicamente provocaran desconcierto e inseguridad entre aquellos que por lo menos conocen algo de lo que se plasma en el texto constitucional, como son los principios constitucionales.

³⁴ Ídem. Pág. 173

CAPITULO III

SOBERANÍA

1. CONCEPTO DE SOBERANÍA.

Empezaré por decir que Soberano es un poder superior o supremo. Heller dice “la Soberanía es la unidad de independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquier otra voluntad.”¹ Esto es un poder (voluntad), es soberano cuando no tiene que someterse a ningún otro, obrando con absoluta independencia; donde hay una unidad de voluntades ligadas a un fin, debe existir una que decida sobre las demás: esa es una voluntad soberana.

La soberanía como carácter esencial del Estado moderno expresa esta doble pretensión de unidad e independencia de pueblos y naciones, señalando la inquietud del pueblo de vivir como unidad, sin mando de otro pueblo, nación o poder político.

Messner nos da respuesta a la pregunta ¿Por qué el Estado es soberano? “La soberanía es la realización y garantía de su bien común.”² Como ya dije el Estado tiene un fin al que forzosamente tiende, el buen funcionamiento de un Estado está de acuerdo con el cumplimiento que se tenga de su fin.

Un poder capaz de obrar con autonomía y que permita alcanzar su fin al Estado, con unidad de voluntades humanas dirigidas al bien común, es el necesario para todo Estado. Es por eso que ningún Estado puede tener facultades ilimitadas, ni una independencia total.

Messner dice que el poder que tiene el Estado “lo ejerce sin ninguna responsabilidad frente a otro poder, y por consiguiente, sin intromisión alguna de los otros poderes, sean estos los Estados extranjeros o la iglesia. La soberanía Estatal es pues una autonomía, pero no una autonomía ilimitada”.³ El hablar de autonomía no basta para configurar por completo el concepto de soberanía, necesariamente debemos decir que al referirnos de la soberanía se habla de

¹ Heller H., op. cit., Pág. 262.

² Messner J., op. cit., Pág. 880.

³ Ídem.

superioridad, desde un punto de vista de una preeminencia jerárquica: “por una parte el derecho de dar órdenes y de la otra el deber de subordinación.”⁴

El Estado tiene una superioridad absoluta, con relación a los poderes, que aún sobre aquellos que sin existir, puedan llegar a surgir. Es superior el Estado independientemente del momento histórico o circunstancias que lo rodeen, es un poder supremo, con una superioridad absoluta, con respecto de cualquier otro poder, interno o externo.

Digo por lo anteriormente analizado que la soberanía del Estado es esencialmente interna, Dabín dice que no podría haber, propiamente hablando, soberanía externa: “la idea de soberanía implica, de suyo, un poder superior y un poder inferior.”⁵ Desde un punto de vista del Estado en relación con los demás Estados, es decir, en el plano internacional, no existen más que relaciones de igualdad. La distancia entre la autonomía externa y soberanía interna trata simplemente, de que la primera adolece de un elemento que compete por esencia a la segunda, el derecho de dar órdenes. El tema del presente estudio es explicar de manera más particular lo que verse sobre la soberanía interna.

La soberanía posee una característica que es la inalienabilidad, para demostrarla es necesario primero hablar sobre la titularidad y ejercicio de la soberanía.

Me parece oportuno señalar que de las conclusiones que se obtengan derivarán en gran medida parte de nuestros resultados finales, que sobre la institución del Referéndum nos interesa, institución genuinamente democrática, la cual se deriva necesariamente, aunque no con una necesidad de esencia, de un sistema constitucional democrático.

Afirmo en su momento, que una constitución es la manifestación más clara de la voluntad soberana, el poder, entiéndase pueblo, pues bien, si la

⁴ Dabín J., op. cit., Pág. 123.

⁵ Ídem.

soberanía corresponde al pueblo, representados de poder, es obvio que una autoridad, representante de la genuina soberanía, se encuentra sumamente limitada en cuanto a la posibilidad de cambiar esa constitución, puesto que para reformarla deberá de actuarse por virtud de un poder soberano; de aquí la necesidad de descubrir la titularidad de la soberanía, que sea quien lleve o llevará a cabo las reformas o delegue esta tarea en otro. Entendiendo la titularidad de la soberanía como la titularidad del poder, ya que ésta es solo una característica del poder sobre el cual sí se puede hablar de titularidad.

Georges Burdeau refiriéndose especialmente a los regímenes democráticos, piensa que en todo régimen de este tipo, el poder soberano, corresponde al pueblo: al ser soberana la voluntad popular, desde el momento en que toma conciencia de sí misma, le es fácil escoger sus instrumentos. Si los gobernantes le parecen suficientemente dóciles a sus deseos, se servirá de ellos para imponerlos. Pero si percibe su reticencia, si percibe que son demasiado lentos para satisfacerle, desistirá de las instituciones constitucionales para usar de todos los medios que le parezcan oportunos. En la idea de que los hombres se hacen hoy de la democracia, el poder tiene siempre, desde luego, sus orígenes en el pueblo, pero permanece en él.⁶

El razonamiento anterior hecho por Burdeau se dirige más al ámbito de los hechos, que al de las ideas; no por eso no tiene valor, pues la experiencia puede ser la base para una comprobación posterior de carácter especulativo. Este autor aclara que el poder tiene sus orígenes y su permanencia en el pueblo, y que esto es fruto de la idea que los hombres se hacen actualmente de la democracia; dicha afirmación limita su validez al tiempo en que los hombres mantengan firme esta convicción. También califica a los gobernantes de simples instrumentos autómatas, sin libertad de acción, refiriéndose a la representatividad política haciendo ver que “la representación no tiene por objeto delegar en ciertos órganos el poder de interpretar los anhelos o las aspiraciones de la colectividad, tiende a autorizar a esos órganos a que digan lo que quiere la

⁶ Burdeau Georges, La Democracia, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, Pág. 47

Nación, a ser su voluntad y su voz. No realiza una transmisión, sino una declaración de voluntad”.⁷

El pensamiento de Burdeau se resume diciendo que el poder soberano radica en la colectividad, siendo el ejercicio de este poder (en un régimen democrático), quienes lo ejercen con plena autonomía los representantes del pueblo (democracia representativa), que por eso desposee a la colectividad del poder, pero que, en última instancia, le sigue correspondiendo a éste, ya que el poder sigue permaneciendo en el pueblo.

Un Jusnaturalista como Messner, considera igualmente que el pueblo es el titular ordinario del poder del Estado. No acepta como absolutamente válida la teoría de la soberanía popular, “sostiene la exclusiva fundamentación del poder estatal en la voluntad del pueblo, su dependencia incondicional de esa voluntad y la revocación arbitraria del poder por parte de la voluntad popular. Se convierte con ello en una teoría del derecho de la revolución”.⁸

Messner encuentra diferencias entre la soberanía popular del derecho natural y la moderna teoría de la soberanía popular liberal y totalitaria, ambas coinciden en depositar el poder soberano del Estado en el pueblo, la primera, pone límites a esa titularidad originaria, delimita con mayor minuciosidad el verdadero origen del poder al decir que en definitiva obedecemos a las disposiciones del poder estatal, “no porque este hubiere sido establecido por el pueblo, sino porque la conciencia moral nos preceptúa esa obediencia”, y porque “la voluntad del pueblo como voluntad de la mayoría no puede dar a ningún gobierno, ni siquiera en la democracia, un poder para desvincularse del respeto al orden jurídico natural” y por último “el pueblo no puede anular los títulos jurídicos para el ejercicio del poder estatal invocando la originaria soberanía popular. No puede, pues, cambiar la forma legítima de gobierno si con ello va en contra de esos títulos jurídicos, por ejemplo, desposeer a un monarca legítimo”.⁹

⁷ Ídem.

⁸ Messner J., op. cit., Pág. 885

⁹ Ídem. Pág. 884

Con lo dicho anteriormente puedo separar ambas teorías, en donde la teoría de la soberanía popular absoluta, ampara el derecho de la revolución; mientras que la del derecho natural a mi parecer es correcta; se debe aclarar las limitaciones a las que hace mención Messner, cuando el pueblo y todas las instituciones dentro de un Estado constitucional obedecen a un superior, lo hacen en virtud de la necesidad que tienen de una autoridad, hace que el poder recaiga en alguien, que ellos consideran conveniente para realizar dicha función; implica que la voluntad de los individuos sea relevante, ya que si no hubiese voluntad, tampoco podría haber sometimiento.

La voluntad originaria no está en modo alguno estática y ajena a las circunstancias que rodeen a un Estado, sino que esa voluntad originaria deberá ir actualizándose en cada uno de los pasos que dé la autoridad, con actos de obediencia, y es aquí donde puedo encuadrar el límite puesto por los que se inclinan por la postura del derecho natural, el de tener conciencia moral que implique la sumisión. Siendo así no contradictoria la limitante con el postulado de que el poder soberano deriva del pueblo. “Todo gobierno tiene que asegurarse del consentimiento del pueblo, si aspira tener en cuenta lo que ha de hacer en provecho del bien general. Por consiguiente ningún gobierno cuenta con una soberanía absoluta para decidirse por cañones o mantequilla”.¹⁰

Las dos posturas estudiadas señalan que el pueblo es el titular originario del poder estatal (soberano); Heller, es de la misma opinión y nos dice: “a pesar de todas esas limitaciones y falseamientos, la localización jurídica de la soberanía en el pueblo, no es, en absoluto una mera ficción, sino una realidad política, cuya importancia solo se comprende cuando se concibe a la soberanía del pueblo como debe concebirse.”¹¹

Tratadistas como Dabín y González Uribe se oponen a lo anterior, afirma Dabín que a la soberanía debe comprenderse en razón de cuál es la función

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 883

que desempeña “no existe más que en interés del Estado y del público, no en provecho de los gobernantes, individuos o pueblo”, no puede menos que concluir que al Estado corresponde este derecho; contesta negativamente Dabín: “la autoridad está en la comunidad y de la comunidad redundante, en cuanto a su ejercicio, sobre los individuos que proveen y en la medida que proveen al bien común. El Estado no tiene un derecho de soberanía del que sería titular, por naturaleza es soberano”.¹²

González Uribe opina lo mismo “la titularidad originaria es otro problema que se resuelve definitivamente al reafirmar al poder su cualidad específica que es la soberanía, como una de las notas esenciales a la naturaleza del Estado, siendo éste no sólo el titular sino el poseedor originario de la soberanía.”¹³

Las doctrinas anteriores hacen una distinción entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía. El poder es del Estado y para el Estado, en cuanto al goce, el poder soberano corresponde al Estado mismo, y el ejercicio del poder corresponde a los gobernantes legítimos de cada forma de gobierno. En tal orden de ideas el pueblo solo se involucraría con la soberanía en cuanto al goce, solo en tanto que es una parte del Estado; de lo cual se deriven derechos que establezcan un orden jurídico constitucional, y en cuanto al ejercicio solo en un régimen democrático es el pueblo quien ejerce el poder.

Los positivistas como Kelsen atribuyen la soberanía única y exclusivamente al orden normativo, “solo un orden normativo, puede ser soberano; es decir, autoridad suprema o última razón de validez de la norma, que un individuo está autorizado a expedir con carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer.”¹⁴

La soberanía, como característica del poder solo puede ser ejercida por una voluntad dotada de facultad decisoria, quien puede hacer valer sus

¹¹ Heller, H., op. cit. Pág. 264.

¹² Dabín J., op. cit. Pág. 129

¹³ González Uribe H., op. cit., Pág. 334.

mandatos y lograr su obediencia. La ley, letra inmóvil, es tan solo el instrumento del poder soberano y así llegar con esto al orden social, pero no es el poder mismo, ni el titular de éste, “los actos de poder soberano tienen que ser imputados a alguien que es el que lo realiza. Esta imputación se dirige al Estado, sin que pueda serlo a una norma jurídica positiva. Sin embargo, el orden jurídico instrumento idóneo del poder estatal, refleja la voluntad soberana del Estado y tiene por tanto una presunción de legitimidad; de aquí que haya de ser obedecido como desprendido de una voluntad soberana, no es esto más que una exigencia de la seguridad jurídica”.¹⁵

Aceptando la idea de que la soberanía es esencial al Estado, como lo afirma Porrúa Pérez “el Estado no tiene un derecho de soberanía, sino que es soberano”¹⁶, llegaríamos a la conclusión que es inalienable en cuanto a su titularidad, y que el Estado no puede desprenderse de ella. Puedo decir al respecto que el Estado es evidentemente soberano, siendo que este poder solo se manifiesta cuando se ejercita, dicho ejercicio corresponde a los órganos del poder, que lo harán en nombre del Estado.

Si la soberanía es utilizada en perjuicio del Estado, éste puede anular los actos y someter a quien o quienes atenten contra él y no hemos de entender como única responsable posible a la autoridad, puede ser el pueblo el que obre ilícitamente, por lo que también se le ha de someter. Cuando el que incumple es la autoridad, quedará a disposición del pueblo, primero destruyendo la presunción de legitimidad de que se revisten los actos de autoridad y así tener la posibilidad de revocar el nombramiento y volver a crear un sistema de representatividad.

Las doctrinas expuestas en términos generales corresponden a la corriente europea, Tena Ramírez pertenece a estas corrientes; para él, la solución al problema es no enfrentarse a las teorías anteriores, sino en

¹⁴ Kelsen, Hans, cit. por Tena Ramírez F., op. cit., Pág. 9

¹⁵ González Uribe H., op. Cit. Pág. 343

¹⁶ Porrúa Pérez F., op. cit.

clasificarlas como corrientes europeas y corrientes americanas. Tena señala que “toda la doctrina europea insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero fatalmente llega a la consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos.”¹⁷

La afirmación anterior es a toda luz cierta, y a pesar de lo que muchos hablan del Estado, he tratado de demostrar que el Estado tienen voluntad y que no son los órganos los soberanos; es factible que el pueblo, aún fuera de la democracia, tenga inclusión en este goce de la soberanía, puesto que la soberanía está por encima de toda autoridad y pueblo, pero todos a la vez son titulares.

Tena sigue diciéndonos que “dentro del sistema americano el único titular de la soberanía es el pueblo o nación; éste titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para este fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental llamada Constitución, en la que consintió la forma de gobierno, creó poderes públicos con sus respectivas facultades y se reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades”.¹⁸

En lo anterior se refleja la situación palpable por la que atravesaron los Estados americanos, ya que son resultado en su mayoría de guerras y luchas independentistas; donde no había autoridad que los dirigiera, por lo que tuvieron que hacer uso de su soberanía al momento de expedir sus constituciones, que crean a la autoridad y la dirige, sin que por esta situación el pueblo se aleje por completo del ejercicio del poder.

Mi opinión es la siguiente: un Estado como ya he señalado es una agrupación de hombres unidos para lograr un fin. Los individuos al momento en que el Estado se está formando deciden sobre cómo constituir ese Estado, gozan pues los hombres de un poder de decisión que es la base de la

¹⁷ Tena Ramírez F., op. cit. Pág. 4

organización, y ahora el Estado constituido plasma en un conjunto de normas jurídicas los ideales y los principios pretendidos, obligando así a todos los miembros del Estado (autoridades y pueblo). El poder de decisión tiene como principal encargo el hacer cumplir el orden acordado; y si alguien intenta alterarlo estarán los demás para detenerlo en su arbitrariedad, realizando así actos de poder soberano, aunque con un fin diverso.

Podría ya definir a la soberanía como: una cualidad de poder que tiene el Estado, derivado de su naturaleza y sus fines, gracias a esa cualidad del poder de realizar actos de creación que tienden a implementar el orden, como actos de ejecución del Estado.

Añadiendo que el problema sobre la titularidad y ejercicio de la soberanía es tan solo un problema de forma.

Así que un orden ya establecido por unión de hombres, es el origen del poder soberano del Estado, el cual se plasma en una constitución, no pudiendo variarse por los órganos de poder emanados por ese mismo orden. A los órganos de poder les competirá hacer cumplir la constitución, y cuando sea necesario variar el acuerdo original, sería necesario modificar su voluntad, es decir, los creadores de ese orden y no dejarlo en manos de una voluntad extraña, partidista, política, etc.

En virtud de que la constitución corresponde hacerla al pueblo y que es el propio poder el que constituye un orden, por lo que le corresponde aceptar o no las modificaciones substanciales que puedan hacerse a ese orden.

Carré de Malberg dice que “es la nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que constituyen en su constitución.”¹⁹

¹⁸ Ídem.

He hablado de la soberanía entendida en dos momentos, al momento de nacer el Estado y en la vida misma del Estado. La nación soberana cuando se da a sí misma una constitución, pero lógicamente a ella seguirá correspondiendo esta facultad cuando ese orden llegue a destituirse y sea necesario volver a establecerlo. Pues “hay sucesos extraordinarios en la vida de los pueblos que rompen la unidad del orden jurídico y su capacidad decisoria y entonces los hechos se transforman en la base para la elaboración de un nuevo derecho, como lo que reconoce un pensador tan formalista como George Jellinek. Y esto acontece lo mismo en un régimen democrático que en un Estado autocrático, solo que en el primero la soberanía no puede localizarse en ninguno de los representantes estatales, sino que radica en la comunidad”.²⁰

Al hacer la distinción entre la soberanía vista desde el punto de vista de nacimiento del Estado y la vida del mismo, no se trata que esté hablando de dos realidades ajenas, sino que es una realidad en la que se presentan dos formas. Así existen limitantes para todos los actos de soberanía, así como límites específicos para cada momento.

Como se ha analizado, no puedo considerar que la soberanía sea sinónimo de arbitrariedad, la soberanía está limitada a su función. También está limitada, no por la voluntad de un legislador o jefe de Estado o de otra voluntad humana, sino por su propia naturaleza.

También el Estado soberano que pretende hacer una constitución obra limitadamente. Dabín al respecto dice “los límites objetivos de la soberanía contenidos en la regla del bien público temporal, puede clasificarse como sigue: por una parte negativamente, un límite de competencia: el Estado no está facultado para rebasar los límites de lo temporal y lo público, ni para inmiscuirse en dominios extraños a su fin o sus medios de acción. Por otra parte un

¹⁹ Carré de Malberg., cit., por Tena Ramírez., op. cit., Pág. 5

²⁰ González Uribe H., op. cit., Pág. 344

programa positivo, la realización efectiva del bien público en sus diversos elementos de orden y de ayuda materiales y morales de fin o de medio”.²¹

Puedo decir que es el orden, en el derecho creado, el que limitará el poder soberano que compete a los órganos de poder, pues sujetará el ejercicio de su poder al derecho establecido, en resumidas cuentas al orden.

Finalizo agregando en este apartado que los actos discrecionales de la autoridad que no se prevén en la ley y que aunque en nuestro sistema constitucional y legal no se hable de una discrecionalidad absoluta, no por eso dichos actos no tendrán límites, como Messner claramente nos señala “el ejercicio del poder del Estado está vinculado a las convicciones jurídicas del pueblo. Ningún gobernante ni gobierno está por encima del derecho, ni puede crear un derecho a su capricho”²² Pues si no estuviésemos en presencia de un régimen totalitario y autoritario, que no respetaría más derecho que él quisiera.

De lo dicho en el párrafo anterior se responde cualquier duda, nos basta con aceptar y entender que existen limitantes a la soberanía y que si bien el Estado es soberano, no está facultado para legitimar actos contrarios al orden jurídico existente, así como al orden natural del hombre.

2. CRISIS DE LA SOBERANÍA.

La ciencia política ha sufrido cambios radicales debido en gran medida al sistema del constitucionalismo imperante en la actualidad, del cual ya he hablado. Se ha ido afirmando y robusteciendo día a día el Estado visto desde un punto de vista del derecho, es decir, entender al Estado como un “Estado de Derecho”; señalando su gran importancia vital como medio de desarrollo y subsistencia para el ser humano, añadiendo que este robustecimiento y

²¹ Dabín J., op. cit., Pág. 144

afirmación del Estado no ha implicado la desprotección de los derechos del individuo, sino que muy al contrario, gracias al derrocamiento de las ideas que postulaban el derecho divino de los reyes, la caída de los regímenes totalitaristas y antidemocráticos, y con el nacimiento de esa conciencia común de una autoridad limitada dentro de parámetros y ámbitos propiamente jurídicos, a traído como resultado que los derechos del individuo como los de la colectividad en general se vean protegidos.

Toca ahondar sobre el concepto de soberanía, que al igual que muchos otros conceptos no ha quedado a salvo de los cambios por los que la humanidad ha atravesado en el devenir histórico; tan es así, que las crisis que se presentan día con día en las distintas sociedades provocan verdaderas aberraciones que sobre el significado de conceptos hay, y no sólo eso, sino que en general de todas las Ciencias Sociales, como de la moral misma.

Un ejemplo claro de lo antes mencionado se observa en la actualidad, en países del bloque del Este Europeo, específicamente en Rusia, Yugoslavia y en general toda la zona balcánica, en donde so pretexto de diferencias religiosas, étnicas, políticas, partidistas, etc., ha sido necesario que los que un día se consideraban ciudadanos de un Estado, hoy estén enfrascados en una guerra sin cuartel, sin importarles el costo humano y social que estas luchas puedan implicar.

Puedo decir que en la mayoría de los países que se dicen civilizados el movimiento constitucionalista ha tenido una gran aceptación. En primer lugar se puede hablar de que éste movimiento constitucionalista sobreviene con la Revolución Francesa y las guerras de independencia de las colonias americanas, provocando grandes repercusiones en toda Europa y en la misma América, pues se logra que las colonias se vayan emancipando de los países europeos. En América a diferencia de Europa surge una oleada de constituciones en un medio totalmente distinto al que vivió Europa.

²² Messner J., op. cit., Pág. 883

Hariou con respecto a lo anterior señala “los países de América Latina siguen siendo de estructura colonial, la vida política y en particular las asambleas están dominadas por oligarquías de hacendados, compuestas de blancos o maestros que hacen o deshacen los gobiernos.”²³ Esto provocó un irremediable ambiente de desequilibrio e inestabilidad en los poderes públicos, pues se da una lucha de poder acompañada con el surgimiento de innumerables caudillos en la lucha por el poder.

También debo señalar que dentro del proceso de constitucionalización de los Estados un paso de consecución son las dos guerras mundiales, la descolonización que sufren países de Asia hasta África, sin pasar por alto Oriente; al respecto nos basta saber que gracias a estos movimientos sufridos en el mundo, la mayoría de los países que integran el orbe poco a poco van ingresando y adoptando el sistema constitucional.

Hariou señalaba “pronto no habrá más Estados que constitucionalizar.”²⁴ Esta afirmación hecha por Hariou hoy en día no puede ser aceptada tan a la ligera, pues como ya dije, en la actualidad existen en el mundo un sinnúmero de Estados que están enfrascados en guerras y revoluciones fratricidas, por lo que primero se puede decir, que están en busca de la paz y después lo más probable es que busquen poder establecer un marco jurídico constitucional, que salvaguarde y propicie el orden de ese Estado.

Es el constitucionalismo vigente el que asegurará el verdadero respeto de los derechos humanos por parte del Estado, pero también es muy cierto que en muchas ocasiones el sistema constitucional, no es más que una simple ficción, un engaño y una manipulación del Estado para con la sociedad.

Una de las causas por las que se presentan crisis como las antes mencionadas, puedo decir, es ese afán desmedido del hombre del siglo XX, en

²³ Hariou A., op. cit. Pág. 97

su vida, filosofía, por lo esencialmente material, siendo su única preocupación la prosperidad y el disfrute económico propios, observando un fuerte ingrediente individualista y liberal, dentro de un sistema positivista jurídico, empeñado en destruir los ideales y principios más excelsos del Derecho, como son la Justicia y la Equidad.

Esta crisis social que ha invadido plenamente el terreno estatal, desfigurando y contradiciendo el concepto del Estado y lo que se relaciona íntimamente con él, como son la constitución, autoridad y soberanía, ha provocado así que el Estado se maximice y trate de estar por encima de cualquier fin individual, sin límite de poder; perdiéndose totalmente de la idea que el hombre es fin y el Estado un medio.

Lo que realmente causa éstas crisis es la actitud adoptada por los pueblos y Estados, en su pretensión por el poder político sobre el económico.

Esa persecución desenfrenada por el poder, provoca desequilibrio e inestabilidad en el Estado, en sus autoridades, propiciando la pérdida de valores morales como jurídicos, viéndose la ley tentada continuamente a alterar y no respetar el ambiente de orden establecido, así como el marco jurídico existente. La autoridad está obligada forzosamente a redescubrir su papel, sus funciones y limitaciones, procurando medios jurídicos que salvaguarden el respeto de los derechos fundamentales del ser humano.

²⁴ Ídem, Pág. 102.

CAPÍTULO IV

EL REFERÉNDUM

EL REFERÉNDUM

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Es conveniente hacer una breve referencia de la vida del Referéndum, tomando en consideración aquellos estados en los cuales ha sido parte integral dentro de sus actividades legislativas.

1.1. ROMA.

Empezaré por decir que al estudiar esta institución no se puede pasar por alto su transitar dentro del Derecho Romano, pues a pesar de que en esa época se le conoció con el nombre de plebiscito, éste está íntimamente ligado con el concepto actual de Referéndum.

En Roma es una fuente de derecho escrito, donde las leyes o decisiones votadas por el pueblo en los comicios, sobre la proposición de un magistrado senador concluyen por aplicarse dependiendo de la calificación plebiscitaria; también podemos decir que son aquellas decisiones votadas por la plebe (“clase de personas libres de toda unión con los patricios, que ocupaban en la ciudad un rango inferior, no teniendo ninguna participación en el gobierno y en las funciones públicas)”¹ en la concilia plebis (“lugar donde los tribunos toman la costumbre de reunir a la plebe en las asambleas, en donde deliberan y toman las resoluciones, llamadas plebiscitos)”² sobre la proposición de un tribuno (“magistrados exclusivamente plebeyos, protectores de los intereses de los plebeyos”³

El plebiscito en Roma tiene sus orígenes, debido a que su organización social y política no permitía injerencia alguna en la toma de decisiones a los

¹ Petit Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Época, México 1977, Pág. 30

² Idem, Pág. 35

³ Idem, Pág. 35

plebeyos, sólo tenían participación en ella los patricios (“constituyen nobleza de raza y ellos solos participan del gobierno del Estado y gozan de todos los privilegios del ciudadano romano”)⁴ y los clientes (“personas agrupadas al lado de cada familia patricia, bajo la protección del jefe que es su patrón”)⁵, pero gracias a la lucha por conquistar la igualdad, la plebe consigue concesiones en la toma de decisiones. Ejemplo claro es la Ley de las Doce Tablas, la cual se aplicaba a todos, incluyendo a los plebeyos, a pesar de que no podían aspirar a las magistraturas y les estaba prohibido contraer matrimonio con los patricios; por otra parte en el año 468 la Ley Hortensia otorga una fuerza legal a los plebiscitos votados por los plebeyos en los concilia plebis, decidiendo que fueran obligatorios para todos los ciudadanos; anteriormente la Ley Valeria Horatia en el año 305 y la Ley Publilia en el 415, se pueden considerar como realizadores del mismo progreso, así lo consideran los historiadores en lo que se refiere a su objeto y contenido en términos idénticos. Aunque fue la Ley Hortensia la que definitivamente otorgó a los plebiscitos fuerza de ley sin ser sometidos a la *autoritas patrum*. La misma resolución debe aplicarse con más razón a las leyes votadas por el pueblo en los comicios por tribus.

Se puede decir, que los plebiscitos en Roma eran aquellas decisiones tomadas por la plebe en los concilia plebis sobre la proposición de un tribuno y que se aplicaban desde luego a ella sola. Pero gracias a la Ley Hortensia, la cual es un verdadero ordenamiento jurídico que rige lo mismo a patricios y plebeyos.

Los plebiscitos en Roma no tan sólo se circunscribieron en el campo del derecho público, sino que también hubo numerosos dentro del derecho privado. Entre los más importantes encontramos, la Ley Cinciu relativa a donaciones, la Ley Aquilia sobre el daño causado injustamente, la Ley Falsidia sobre los legados.

⁴ Idem, Pág. 29

⁵ Ibídem, Pág. 30

1.2. SUIZA.

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

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

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

Numéricamente, las oportunidades de legislación directa se han empleado en Suiza con demasiada frecuencia en aras de conservar la paz del

electorado, buscando el interés en la cuestión y su capacidad para discriminar y juzgar del propio electorado.

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

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

Este método de revisión que brevemente se ha tratado de explicar reviste de una solemnidad superior a la constitución Suiza respecto de las leyes ordinarias. Ya que el Referéndum y la iniciativa son partes importantes dentro de la vida democrática de Suiza, empleadas con frecuencia, en el entendido de que en las cuestiones constitucionales federales el Referéndum es obligatorio y en la legislación ordinaria es optativo. La ventaja que se ha obtenido con esto es que desde 1874 existe en Suiza una mayor participación del pueblo dentro de la vida política.⁶

Es importante mencionar que el Referéndum de 1874 a 1939 en Suiza, mostró que el pueblo estaba ansioso por tener derechos políticos liberales, castigos para los criminales, descentralización, favorecimiento a los deberes tributarios, favorecedor de leyes civiles, administrativas, interés en los salarios de los funcionarios públicos, sin embargo, mostró poco interés en las medidas de salud pública; pero en conjunto se puede decir, que los resultados fueron graduales; el pueblo no había actuado realmente de una manera espontánea, había sido incitado, sacudido e informado por el propio proceso de la campaña electoral de los partidos políticos y de los organismos auxiliares, como los que se dan en las democracias en legislación directa, ya que efectivamente el pueblo se convierte en la presa natural de los partidos políticos y de las asociaciones de presión, quienes en la mayoría de los casos, piensan por él y lo obligan a ir por sendas que no puede conocer por sí mismo.⁷

Cabe mencionar que en Suiza “la lección que nos señala la experiencia del Referéndum y la iniciativa queda reforzada por la consideración de quienes dan la respuesta de “no opino” o “no se” en las encuestas públicas.”⁸ Se ha observado que cuando se pide una información específica, como el conocimiento de reglas de impuestos, reglamentos laborales, nombres de funcionarios o ministros, un 30% se declara ignorante, cuando se les pide una actitud definida, como un programa político, sobre las huelgas en tiempo de guerra, un 15% muestra su ignorancia. Si se pregunta a hombres y mujeres sobre política en general, por ejemplo si se concede a los aliados un contrato de préstamo o si un programa político es de actualidad, la ignorancia o apatía oscila entre el 9%.⁹

Se puede decir, que en Suiza se observa claramente cómo el pueblo en su gran mayoría presenta un elevado grado de conciencia política y de interés por temas diversos, y que de ordinario quienes no dan su opinión son los grupos minoritarios, como son los negros, los grupos de indigentes, las personas de

⁶ Finer Herman, Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Ed. Tecnos, Madrid 1964, Pág. 172

⁷ Ídem.

⁸ Ibídem, Pág. 689

⁹ Ídem

escaso nivel educativo y las personas del campo. Son grupos que presentan características comunes y quienes casi nunca votan en las elecciones primarias y generales. A los grupos antes referidos cuando se les pregunta cuál es el beneficio de la legislación directa, se observan realmente respuestas con muy poca opinión crítica.

Respecto a lo anterior Finer señala: “Los deseos del pueblo pueden ser destructores cuando el pueblo no se ha reunido para discutir las consecuencias de su actividad y no ha sido ilustrado por aquellos que están informados y son expertos”.¹⁰

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

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

Realmente es el pueblo suizo quien mejor actualiza y ha hecho vida del Referéndum, no hay duda que por factores muy propios y típicos de ese país se ha logrado el funcionamiento regular y adecuado de ésta institución.

“Podemos mencionar como factores propios de pequeñez del país, la división de su territorio en cantones, su larga experiencia en las instituciones democráticas e igualitarias, el sentido nacionalista, la tolerancia religiosa que se ha tenido por siglos, la evocación común por el trabajo”¹¹

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

Es conveniente señalar que no siempre la democracia directa es utilizada en aras del progreso y desarrollo político de un Estado, sino que muy al contrario, en ocasiones es utilizado con fines meramente demagógicos, partidistas o como instrumento para conservar el poder político; existen varios ejemplos, entre ellos encontramos, la Francia Napoleónica y México en la época de la República con Juárez.

1.3. FRANCIA.

El genio de Napoleón que convirtió a Francia en un cuartel, lo opuesto a una verdadera democracia, ya que el bonapartismo asustó a propios y a extraños; el brillante dirigente dictatorial empleaba formas plebiscitarias para apoyar y mejorar su imagen en el poder, cuya idea de la democracia era una embravecida solidaridad del pueblo respecto del gobierno.

¹⁰ Ibídem, Pág. 690

¹¹ Spota, Alberto Antonio, Democracia Directa y Semidirecta en Suiza, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1971.

Así pues, nos damos cuenta cómo en muchas ocasiones, la representación directa puede no tan sólo ser un medio que propicie la iniquidad dentro de un Estado.¹²

1.4. MÉXICO.

Es Benito Juárez, quien trata de consolidar nuestra nacionalidad, consigue que el pueblo tome conciencia de ésta, al amparo del derecho, en que hubo de encontrar la fuerza necesaria para vencer no sólo a reaccionarios, traidores e invasores, y también al propio destino que parecía no cesar en desafiarlo. Fue el derecho el arma más poderosa que esgrimiera Juárez durante la invasión francesa en México y así pudo hacerle frente a ésta.

Una vez concluida la lucha, se inicia una etapa de reorganización que comienza con el histórico manifiesto del 15 de julio de 1867, con el que el victorioso presidente Juárez acompañara a su entrada triunfal a la Ciudad de México; es importante esta proclama porque en ella habrá de fincarse la nueva etapa republicana, sin embargo, lo que nos interesa es la convocatoria de plebiscito que sobre reformas constitucionales proponía.

Es así, como en dicho manifiesto convoca al pueblo diciéndole: “En nuestras libres instituciones, el pueblo mexicano es el árbitro de su suerte. Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras no podía elegir sus mandatarios he debido, conforme al espíritu de la constitución conservar el poder que me había conferido. Terminada ya la lucha, mi deber es convocar desde luego al pueblo, para que, sin ninguna presión de la fuerza y sin ninguna presión ilegítima, elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos...”¹³

¹² Finer Herman, op. Cit., Pág. 116, 427

¹³ Sayeg Helu Jorge, Ed. Fondo de Cultura, México 1980, Pág. 206,207

Esta sería la primera causa de desunión entre los triunfadores liberales, como la califica Daniel Cosío Villegas es su primera “tormenta”, ya que el lanzamiento de tan singular convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales, desata en efecto una verdadera tormenta política. Dicha convocatoria proponía: “... Parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, expresa su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la constitución federal, en algunos puntos determinados que pueden ser de urgente interés, para afianzar la paz y consolidar las instituciones...”¹⁴

Juárez en realidad lo que buscaba era disminuir el campo de acción del órgano legislativo, y aumentar las facultades del ejecutivo, argumentando que era menester el restringir un tanto el citado régimen, reduciendo aquella notable hegemonía del poder legislativo que maniató casi por completo al poder ejecutivo, proponiendo en el referido plebiscito: la división del legislativo en dos cámaras, la facultad del veto presidencial a las primeras resoluciones del poder legislativo, que los informes que el ejecutivo tuviere que presentar al legislativo no necesariamente tuvieran que ser verbalmente sino por escrito, que la fracción encargada en los recesos del congreso tuviera restricciones de convocar al mismo a sesiones extraordinarias, determinar la sustitución provisional del ejecutivo.

Juárez fundó y motivó la multicitada convocatoria en el artículo 39 constitucional, argumentando que la soberanía nacional reside esencial y fundamentalmente en el pueblo y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, estimando de tal importancia las mencionadas reformas, que a pesar del artículo 127 constitucional que contemplaba el procedimiento de reforma constitucional, argüía que debía hacerse a un lado la ficción representativa y procurar el concurso directo de pueblo.

¹⁴ Ídem

Dichas propuestas fueron acremente combatidas y polémicas, ya que consignaban una violación de la carta fundamental, en tanto que ella misma preveía la forma en que debía ser reformada; se invocaba así, no tanto la conveniencia de las reformas propuestas, no en tanto al modo y la manera de hacerlas; pues no se proponía otra cosa que hacer “de derecho” un régimen que “de hecho” parecía reclamar el país entero.

Es así que Juárez, tan sólo habría de cosechar tempestades y enemigos. Se le tachó de violar y de burlar la ley suprema, Daniel Cosío Villegas nos dice: “Juárez protestó solemnemente guardar y salvaguardar, y es él el primero en quebrantar ese compromiso...”.

La convocatoria aludida es quizá, el documento que contiene en ciertos sucesos las decisiones inexplicables del gobierno de Juárez. Sin duda pueden calificarse no sólo de inoportunos, e inconstitucionales, sino también de resultados que en todo caso tenían que ser ineficaces.

Finalmente el sistema de apelación que proponía al pueblo Juárez no prosperaría; sus nobles y patrióticas intenciones habrían de ser suplantadas así como la implantación de la democracia directa.

Muchos de los opositores no tan sólo basaron sus fundamentos contra la convocatoria en el ámbito del derecho, sino que desconfiaban del pueblo, basados en la escasa ilustración para atender los complejos problemas políticos del país.

El fracaso del plebiscito se debió fundamentalmente al entusiasmo constitucional del momento, llegó a estimarse en ese tiempo, que una vez vencida la reacción y rechazada la intervención bastaba tan sólo en el cabal cumplimiento de la ley del 57 para que México se encaminara por la senda del progreso y del bienestar.

Mi punto de vista es que Juárez nunca debió haber olvidado el orden jurídico constitucional, debiendo respetar los fundamentos de derecho plasmados en nuestra carta magna, ya que su postura sólo propició que se prestara a malas interpretaciones y no estuviera buscando un avance democrático en nuestro país.

2. APLICACIÓN CONTEMPORÁNEA.

En este apartado se busca presentar algunos ejemplos de países en los cuales existe el sistema de legislación directa, presentando una breve semblanza de la aplicación contemporánea que ha tenido.

2.1. ESPAÑA.

En la España postfranquista comienza un proceso de transición a la democracia, que se desarrolla entre diciembre de 1976 y diciembre de 1978; tuvo su origen en lo que Raúl Morodo ha llamado la pretransición política, un doble proceso previo, intra régimen y extra régimen, que desde la segunda mitad de los sesenta apuntaba ya hacia el cambio. En efecto, el inicio de la transición se identifica con la celebración del Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política el 15 de diciembre de 1976, lo cierto es que en ese momento concurren las trayectorias de distintos procesos y actores que, a pesar de sus grandes diferencias, coinciden en la necesidad del cambio político.¹⁵

El Referéndum del 15 de diciembre de 1976 en España, marcó la transición a la democracia, proceso que incluye las elecciones generales de 1977 y el Referéndum del 6 de diciembre e 1978 a través del cual los ciudadanos españoles aprobaron lo que sería una nueva Constitución. Comenzaré por decir, que la compleja y delicada evolución de las negociaciones del gobierno con la

¹⁵ Aguirre Pedro, Begné Alberto, Woldenberg José, Sistemas Políticos y Elecciones, Inst. De Estudios para la transición Democrática, México 1993, Pág. 125.

oposición democrática y con los sectores franquistas, se concretó con el consenso, que cimentó el cambio y cuya primera expresión normativa fue la ley para la reforma política aprobada por el Referéndum del 15 de diciembre de 1976, empieza la época de la legalidad de los proyectos legislativos, donde se hace presencia y presión de la sociedad, la misma oposición democrática, propiciando un entorno de verdadera búsqueda por la democracia, conciliando intereses de los distintos sectores de la sociedad española, siendo en realidad principios básicos que significaban en sí un cambio substancial, una convocatoria a elección e intervención del pueblo, donde los ciudadanos acudían a las urnas mostrando una gran disposición por lograr un cambio político; en buena medida podemos decir que fue un proceso electoral en España, fuera de toda experiencia política, el Presidente Suárez, no sólo buscó conciliar con los distintos grupos de poder sino que también buscó la legitimidad mediante el consenso popular, respetando escrupulosamente la legalidad vigente. Buscaba un puente hacia la democracia, terminar con el abstencionismo buscando preparar en definitiva el fin del consenso solapado al consenso directo, todo esto al amparo del derecho. Es así como es aceptada la Ley para la Reforma Política, breve y ambigua, propia de las circunstancias que España vivía, que tocaba diversos temas, interesándome en los mecanismos para la reforma constitucional, así como los elementos básicos del sistema de elección, la voluntad soberana del pueblo que representaba ya nuevos fundamentos políticos, radicalmente distintos a los anteriores, consiste ésta en un mínimo normativo para el tránsito de un sistema político a otro.

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

Por último, cabe decir, que a pesar del carácter atípico del proceso constituyente y al margen de la heterodoxia doctrinal con que se resolvieron en él aspectos fundamentales de la organización del estado, la Constitución de 1978 ha demostrado a lo largo de tres lustros de vigencia su eficacia para cimentar en el orden normativo un sistema normativo finalmente sólido y estable.

2.2. TRATADO DE MAASTRICHT.

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

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

A primera vista los opulentos daneses que rechazaron el tratado de Maastricht y los perseguidos eslovacos que votaron a favor de abandonar la Federación Eslovaca, difícilmente podrían ser más diferentes. Sin embargo, ambos fueron motivados por un impulso similar: una desconfianza al

supranacionalismo. Y los dos pueblos han frustrado las esperanzas de una estrategia fácil hacia la unidad europea.

Observándose cómo después de la votación danesa, ante la negativa de Maastricht, surgió una fuerte oposición al mismo por países como Irlanda, Francia y Alemania, mientras que los observadores ingleses opinaron que si nuevamente se hubiese sometido a una segunda lectura el tratado al parlamento, fracasaría su ratificación.¹⁶

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

El objetivo de este trabajo no es el trasfondo del tratado de Maastricht, ni la situación de Eslovaquia, sino de presentar cómo en los países europeos dentro de un panorama político, económico y social existe una mayor conciencia cívica política, tanto de autoridades como de ciudadanos, los cuales no temen ser parte medular dentro de los procesos de cambios estructurales de sus países; ejemplos claros son el de Dinamarca, Francia, Italia y España, por tan sólo mencionar algunos que con las encuestas y Referendas realizados en varios países de Europa Occidental, se ha demostrado como los pueblos de esta región tienen una conciencia más clara de la democracia, así como de los medios e instrumentos que deben procurar para alcanzarla.

2.3. LATINOAMÉRICA.

2.3.1. PERÚ.

El 31 de octubre de 1993 el pueblo peruano acudió a las urnas a expresarse a través de un Referéndum, sobre el proyecto de constitución elaborado por el congreso constituyente democrático, mostrándose realmente su presencia en las urnas.

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

Sin embargo, al igual que nuestro país lo único que hay que lamentar es que todos han quedado en el ámbito de meros enunciados, ya que deberán ser desarrollados por leyes que se dicten en el futuro.¹⁷

2.3.2. GUATEMALA.

Comenzaré por decir, que la Constitución Guatemalteca en su artículo 227 prevé: “Tiene iniciativa para proponer reformas a la constitución: ...d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de 5,000 ciudadanos debidamente empadronados por el registro de ciudadanos”, como también en su artículo 280 que establece: “Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional será necesario que el Congreso de la República lo apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta

¹⁶ Sullivan Scott, Excelsior, 17 de junio de 1992, 4ª parte, Secc. A.

¹⁷ Problemas Actuales del Derecho Constitucional, Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, Pág. 137.

que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución.

Si el resultado de esta consulta popular fuera de ratificación de la reforma, éste entrará en vigencia 60 días después de que el Tribunal Supremo electoral anuncie el resultado de la consulta”.

El procedimiento del artículo 173: “Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos”.

“Observamos cómo se reconocen los derechos de los ciudadanos, considerando determinados ámbitos de acción de la autonomía de los ciudadanos, garantizando una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado; derechos políticos o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública y decidir sobre el régimen de gobierno y designación de sus gobernantes.”¹⁸

Cabe mencionar que la Constitución guatemalteca refleja su gran disposición para alcanzar el consenso ciudadano; es una Constitución desarrollada con 281 artículos y 22 disposiciones transitorias y finales, que sin embargo, necesita para funcionar adecuadamente la emisión de más de 40 leyes complementarias, las cuales no todas se han dictado. Pero esta remisión a leyes secundarias ha sido el más socorrido recurso para alcanzar el consenso constitucional que se logró en el texto como un compromiso histórico global para

¹⁸ García Laguardia Jorge Mario, La Constitución Guatemalteca de 1985, Cuadernos Const. Centroamérica, México, 1992

lograr la reconciliación de una sociedad escindida y que es además de su legitimidad, el mejor logro de la Constitución.¹⁹

2.3.3. ECUADOR.

La Constitución ecuatoriana dentro de su apartado concerniente a las reformas constitucionales establece que las mismas podrán proponerse como legisladores, el presidente de la República, la Corte Suprema y por Iniciativa Popular.

Así mismo, establece que el Congreso Nacional conocerá de los proyectos de reforma, requiriendo para su aprobación cuando menos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso, una vez aprobado el proyecto de reforma, éste lo remitirá al presidente, quien podrá dentro de un plazo de 90 días someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional cuando se trate de los siguientes casos: si el proyecto de reforma propuesto por el presidente hubiese sido rechazado por el congreso y cuando el proyecto de reforma apoyado por el Congreso hubiese obtenido dictamen total o parcialmente del presidente.

La consulta popular se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hayan sido objeto de discrepancia.²⁰

2.3.4. CHILE.

La Constitución Política de la República de Chile al igual que la Constitución de Ecuador en su apartado referente a la reforma de la Constitución contempla la participación ciudadana mediante el consenso vía plebiscito.

En su artículo 117 establece que si el Presidente de la República Chilena rechaza totalmente un proyecto de reforma que ya ha sido aprobado por el

¹⁹ Ídem

Congreso y si éste insistiere en su totalidad por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada cámara, el presidente deberá promulgar dicho proyecto a menos que consulte a la ciudadanía vía plebiscito.

En el precepto anterior observamos cómo la Constitución chilena contempla la figura del plebiscito, logrando armonizar los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo que es un razonamiento a favor del mismo.

La Constitución chilena también tiene el mérito de que prevé en sus artículos 118 y 119, la manera en que deberá llevarse a cabo el proceso de convocatoria, calificación y regla que deberá seguir el proceso plebiscitario.

Se puede citar como ejemplo el plebiscito realizado durante el gobierno de Augusto Pinochet, el cual se encontraba por la ilegitimidad, la ilegalidad, la traición y por la represión brutal desde su inicio, un gobierno permanentemente cercado por la opinión democrática de todo el mundo, pese a los avances económicos.

Tras dieciséis años de haber arrebatado violentamente el poder a la unión popular, la dictadura fue obligada a dar su batalla decisiva a través de un plebiscito en el que esperaba legitimar su existencia, como era de suponerse, a la convocatoria siguió una muy orquestada campaña de propaganda en la que el “sí” por la dictadura se presentaba como sinónimo de dicha, prosperidad y paz para la nación, mientras que al “no” se adjudicaba el advenimiento de la incertidumbre, la anarquía, el retroceso y disturbios sin límites.

Sin embargo, los chilenos conocían por experiencia propia la capacidad de represión del régimen, por lo que el temor era una de las fuerzas de apoyo para la dictadura, pero los chilenos han dado muestra de un alto grado de politización, sus tradiciones democráticas no fueron totalmente destruidas por

²⁰ Las Constituciones Latinoamericanas, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1978, Pág. 495.

más de tres lustros de dictadura; esto explica cómo de inmediato los chilenos pudieron lograr organizarse y aglutinar a todas las fuerzas políticas que creían tener grandes posibilidades de lograr sus objetivos mediante el plebiscito, deseosas de poner fin a la dictadura.

En medio de una guerra de comunicados triunfalistas por ambas partes, la discusión llegó a su fin cuando la red ciudadana con su muestra completa y certificada notarialmente anunció el triunfo del “no” a la dictadura. Las emisoras gubernamentales callaron para que minutos más tarde los jefes militares tuvieran que aceptar oficialmente la derrota.

Fue así como terminaron los años de la dictadura, sus momentos finales fueron distintos a los iniciales, la voluntad de la ciudadanía chilena hizo posible esa victoria gracias a la tecnología de la informática y telecomunicaciones, utilizadas con sabiduría, honestidad y prudencia, es así, que sin un sólo disparo la batalla por la democracia fue ganada.²¹

Finalmente, se puede decir que estos cuatro países tienen dentro de sus constituciones un gran sentido de la democracia, en acuerdo con el consenso del pueblo, reconciliando las añejas manifestaciones de autoridad con el nuevo concepto político social que impera en el mundo, y que busca consagrar los derechos de los ciudadanos dentro del marco constitucional, situación que en nuestro país aún no se ha hecho a pesar de que en el artículo 39 constitucional existe el fundamento para que se establezca cualquier tipo de procedimiento de participación ciudadana, dentro del marco federal.

Es por eso que se deben tener muy presentes las enseñanzas y las experiencias peruana, ecuatoriana, chilena y de los demás países de el orbe están dispuestos a luchar por la democracia, aprovechándolas en beneficio de nuestro país.

²¹ Calderón Enrique y Cazés Daniel, Tecnología Ciudadana para la Democracia, La Jornada Ediciones, México, 1994, Págs. 72, 73

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

Es el pueblo mediante el derecho fundamental o constitucional, quien crea o establece los órganos primarios del Estado. De lo que se infiere que los fines del Estado mexicano, alcanzables por su poder público deben determinarse y realizarse, en múltiples y variadas esferas de la vida colectiva, en beneficio popular. Y como he señalado con base en el principio de inalienabilidad de la soberanía, el impedimento del poder para interpretar el artículo 135 constitucional, en el sentido de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados (constituyente permanente) tienen facultades irrestrictas para reformar substancialmente la constitución. Siendo que las únicas ocasiones en que el pueblo puede ejercer su poder soberano constituyente, es al tratarse de reformas substanciales a la constitución o al reemplazar por una nueva, fenómenos que pueden registrarse por medio de la revolución o pacíficamente mediante la operatividad del Referéndum.

2.4. APLICACIÓN EN MEXICO.

2.4.1 EL DISTRITO FEDERAL.

Dentro del marco jurídico nacional no existen mayores antecedentes respecto de la Institución del Referéndum, ya que dentro de nuestra legislación

actual como el más cercano antecedente la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la actual Constitución del Estado de México.

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

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

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

La ley referida era tan general y vaga que los requisitos para que proceda el Referéndum hacían casi nugatorio ese derecho de los ciudadanos del Distrito Federal (inician el Referéndum el Presidente o las Cámaras del Congreso por

votación de la tercera parte de Diputados y la mitad de Senadores; tratándose de reglamentos, sólo el Presidente tiene la potestad para iniciarlos).

Por otra parte, se puede decir que la ley tan sólo nos hablaba de los derechos de los ciudadanos, de lo que es el Referéndum y la iniciativa popular, del procedimiento de iniciación de ambos, de los ordenamientos legales de los cuales se substanciará una vez aprobada la ley, sus objetivos, de si es obligatorio o facultativo; pero en realidad lo que se desprendía de la lectura de dichos artículos es que no se encuentra establecida una verdadera sistematización jurídica y de procedimiento de Referéndum haciéndose necesaria a todas luces otra ley reglamentaria que estableciera dichos procedimientos.²²

Es tan claro lo que se ha mencionado, que la experiencia ha sido realmente nula, ya que recientemente sólo podemos hablar del plebiscito del 21 de marzo de 1993 que se realizó en el Distrito Federal, convocado por nueve asambleístas para definir la estructura política del Distrito Federal, la encargada de llevar a cabo el proceso fue la Fundación Rosenblueth que fue invitada por el Consejo para la Democracia, quien se haría cargo del cómputo de los sufragios.

En dicho plebiscito se preguntaba a la ciudadanía del Distrito Federal si quería convertirse en el Estado número 32, si debían sus gobernantes ser elegidos por los ciudadanos y si debía esta entidad federativa contar, como las otras con un poder legislativo local, a la primera respondió la ciudadanía que no, pero a las otras dos dijo que sí.

La convocatoria del plebiscito trataba de que la ciudadanía del Distrito Federal expresara libremente su opinión sobre el gobierno de la entidad federativa. Por primera vez los ciudadanos, sin la intervención directa de los poderes federales se aprestaban a opinar respondiendo en las urnas. El reto era atractivo por su contenido y sus perspectivas. El proceso sería autónomo de las

estructuras de gobierno y por lo tanto los recursos para realizarlos eran exiguos.²³

Evaluadas las premisas y los problemas a los que se enfrentaría el proceso plebiscitario se aceptó la responsabilidad, emprendiendo la tarea encomendada con la convicción de que se haría evidente que la tecnología puede aplicarse incluso con limitaciones de tiempo y de recursos en pro del desarrollo de la democracia.

Se puede decir que la experiencia y los resultados que se obtuvieron fueron por decirlo así, de modo alentador, ya que a pesar como se ha dicho, de la carencia de recursos, tiempo e información, la ciudadanía mostró estar dispuesta a participar en los procesos democráticos modernos, sin embargo, también es cierto que aún existe un largo camino por recorrer, ya que hace falta mayor conocimiento y preparación por parte de las autoridades como de los ciudadanos, así como de una mejor regulación jurídica que permita mejores resultados y mayores beneficios en los procesos democráticos que nuestro país debe asimilar como parte de su vida nacional.

Se observa actualmente en nuestro país el desconocimiento por parte de las autoridades respecto del Referéndum y de la imperiosa necesidad de implementar una reglamentación de procedimiento del mismo, como de propaganda y educación.

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

²² Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1983, Pág. 173.

²³ Calderón Enrique y Daniel Cazés, op. Cit., Pág. 93

El 26 de junio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretaba el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. Por lo que a continuación se hará una breve referencia de aquellos artículos que tienen relación e importancia con el presente estudio, observando cómo se dejó a un lado la figura del Referéndum.

“Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el Artículo 8.- “ Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son: I. La Asamblea de Representantes; II. El Jefe del Departamento del Distrito Federal y III. El Tribunal Superior de Justicia”.

Artículo 12.- “La organización política y administrativa del Distrito Federal tenderá a los siguientes principios: ...XII.- La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad; ...”.

Artículo 22.- “Los ciudadanos del Distrito Federal participarán, a través de los Consejos de Ciudadanos que se integren para cada Delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las Delegaciones determinen las leyes y este Estatuto”.

Artículo 42.- “La Asamblea tienen la facultad para: ... IX.- Legislar en el ámbito local ...; participación ciudadana ... ”.

Artículo 46.- “El derecho de iniciar las leyes o decretos ante la Asamblea del Distrito Federal, compete: I.- A los Representantes del Distrito Federal; II.- Al

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y III.- Al Jefe del Departamento del Distrito Federal”.

Artículo 114.- “Los Delegados, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana y las normas que al efecto expida el Jefe del Departamento del Distrito Federal, darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que estos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal. La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la Delegación y el titular de la Delegación correspondiente, y en su caso, servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública”.

2.4.2 EL ESTADO DE MÉXICO.

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

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

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

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

El artículo 135 del mencionado ordenamiento señala: “Se concede acción popular para denunciar ante la legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución”.

Observamos en la Constitución del Estado de México cómo se establece la figura del Referéndum al igual que la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal no comprende las materias tributarias y fiscales, sin embargo, se agrega un nuevo elemento en el sistema jurídico nacional, la denuncia de delitos graves del orden común de servidores públicos. Igualmente se requiere de una ley reglamentaria, con la salvedad de que en el artículo duodécimo transitorio de la Constitución del Estado de México, se dice: “El Ejecutivo del Estado dentro de los noventa días a la fecha en que entre en vigor este decreto enviará a la legislatura la iniciativa a la que se refiere el artículo 14”, es decir, la iniciativa de la ley reglamentaria correspondiente. Al momento de realizar este trabajo aún no se publica la citada ley.

Considero que es conveniente hacer mención del dictamen de las comisiones legislativas en la formulación de la Constitución del Estado de México:

“Se amplía el Referéndum, como vía de expresión democrática para que, tal y como fue propuesto por diversos ponentes durante las audiencias públicas, no se constriña a la Constitución, sino que sea viable también tratándose de la legislación ordinaria; así mismo, los comités estiman pertinente que también los ciudadanos, en un determinado número y con arreglo a la ley reglamentaria, pueden motivar el Referéndum constitucional o legislativo; estas modificaciones

dieron lugar a la reubicación del precepto en el título relativo a los principios constitucionales”²⁴

3. CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y FIGURAS AFINES.

3.1. CONCEPTO DE REFERÉNDUM.

El concepto de Referéndum etimológicamente proviene del latín, Referéndum, de refiere, referir.

Doctrinalmente se han ido elaborando múltiples definiciones sobre el concepto y significado de Referéndum, citaré de manera complementaria a lo ya estudiado las que a mi parecer son las más acertadas y contemplan el sentido real de la institución del Referéndum.

La Enciclopedia Jurídica OMEBA señala que el Referéndum es el “acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral, en un sistema democrático con un régimen de gobierno semidirecto opina, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales”²⁵

Otra parte de la doctrina dice: “Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo”²⁶

Pienso que puede considerarse al Referéndum, como una institución de transición entre el sistema de la democracia pura y de democracia representativa, o como concesión de éste último al primero; dando lugar así a un tercer sistema, el semidirecto o semirrepresentativo, en el que si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, éste queda

²⁴ Constitución del Estado de México

²⁵ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIV, Editores Libreros, Buenos Aires, Argentina, Pág. 190

²⁶ Idem

circunscrito o limitado exclusivamente a decir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclamen este procedimiento por su trascendencia y originalidad.

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

El Referéndum puede tener aplicación tanto en el orden político, administrativo y financiero. En el orden político puede ser la expresión de un estado de conciencia popular respecto de una reforma constitucional o sobre una tendencia política que pudiera ser política, económica, militar o financiera, que ese Estado de Derecho se propusiera a seguir. Siendo una forma constitucional sometida a la aprobación del pueblo a través del Referéndum, que traerá consigo efectos jurídicos, aunque en el fondo la cuestión propuesta sea eminentemente política.²⁷

Para Carl Schmitt el Referéndum “es la votación popular sobre confirmación o no-confirmación de un acuerdo del pueblo legislativo”.²⁸

Hariou nos dice: “El Referéndum es la institución mediante la cual se puede combinar la organización representativa de los Estados modernos y la democracia directa de los Estados antiguos, expresa la verdadera fórmula conciliadora del gobierno semidirecto”.²⁹

Mientras tanto González Uribe afirma que “el Referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo, es aquella institución en

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Schmitt C., *op. cit.*

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.³⁰

El maestro Ignacio Burgoa piensa que el Referéndum “más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que en algunos casos culmina el proceso de formación legislativa, y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor.”³¹

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

García Pelayo considera al Referéndum como “el derecho del cuerpo electoral al rechazar o aprobar las decisiones de las autoridades y de las legislaturas ordinarias”.³²

El argentino Rafael Bielsa sostiene que el Referéndum es el “acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales”³³

Se puede decir en resumen que todos consideran de manera general al Referéndum como un procedimiento por el cual se pone a disposición del pueblo el aceptar o rechazar una reforma o adición a una ley, para el presente estudio, se hace mayor hincapié al Referéndum en el ámbito constitucional y jurídico.

²⁹ Hariou A., op cit., Pág. 370

³⁰ González Uribe H., op. Cit.

³¹ Burgoa Ignacio, El Estado, Ed. Porrúa, México 1976, Pág. 341.

³² García Pelayo Manuel, cit. Por Bidart Campos, Derecho Constitucional, Tomo I, Argentina 1978, Pág. 370.

³³ Bielsa Rafael, Derecho Público, Ed. De Palma, Argentina 1956, Pág. 181

Como claramente lo definiera Alfredo Coinstain, “sistema que consiste en dar al pueblo participación en la aprobación o rechazo de leyes o de las reformas referidas a la constitución”³⁴

Es oportuno agregar que, en cuanto a su naturaleza jurídica, se le atribuye al Referéndum el carácter de acto de ratificación, de aprobación y de decisión. La doctrina más autorizada se inclina por este último, es decir, que sería un acto decisorio, autónomo, que sumándose al de los representantes, da origen a la disposición, que sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.³⁵

3.2. CLASIFICACIÓN DEL REFERÉNDUM.

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

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

Referéndum facultativo.- Si se establece, en alternativa como otro medio de ratificación si la convocatoria está condicionada a que un número determinado lo solicite.³⁶

Cuando es facultativo es preciso que un determinado número representativo de votantes que fija la ley como mínimo, reclame el Referéndum dentro de un término que corra desde que es publicada la ley u ordenanza en

³⁴ Coinstain Alfredo, Elementos de Derecho, Ed. Talleres Editores del Departamento de Colombia, Colombia 1943, Pág. 160 a 163

³⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, Pág. 191

³⁶ Ídem.

cuestión. Que si durante ese término no han suscrito el pedido de Referéndum los peticionarios en el número que fija la ley, la decisión queda perfeccionada.³⁷

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

Se suscita la cuestión de a quién compete la iniciativa del Referéndum, en realidad, puede ser el mismo cuerpo legislativo, quien tiene interés de someter a la confirmación de los electores su acuerdo, el gobierno, el presidente, una minoría del cuerpo legislativo y una parte de los ciudadanos a voto. Este último caso implica una Iniciativa Popular de Referéndum, a diferencia del Referéndum general y obligatorio.³⁸

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

Cuando es obligatorio el Referéndum, perfecciona la ley que se somete a ratificación del pueblo, si hay mayoría de votos en favor. La decisión tiene función integradora de voluntad.³⁹

La ley obligará y exigirá para integrar el acto constituyente, legislativo o gubernativo, que se observe la aplicación del Referéndum. Cuando se estipule en la Constitución que todas las leyes serán sometidas a ratificación por medio de ese procedimiento. La Constitución lo impone como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas, de una manera constitucional, se exige la intervención popular.

³⁷ Bielsa R., op. cit., Pág. 371

³⁸ Schmitt C., op. cit., Pág. 303

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

Tratándose del llamado Referéndum consultivo dice Bielsa: “Ninguna objeción puede hacerse, porque al poder opinar sobre un problema político o jurídico no significa atribuir poder para resolver mediante reglas o decisiones.⁴⁰ Esto es, el resultado no es vinculatorio para el Estado, en cuanto a que sus órganos no están obligados a aceptarlos. No podemos hablar de un Referéndum propiamente dicho, puesto que la decisión popular no obliga ni vincula a la autoridad.

Referéndum Decisorio.- Este tipo de Referéndum se utiliza para ratificar o rectificar una decisión ya adoptada, pero pendiente de este acto para su total y definitiva validez. Tiene “función decisiva cuando, mediante él, se opone el voto o se aprueba la ley, la ordenanza o el acto de que se trata.”⁴¹

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

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

³⁹ Bielsa R., op. cit., Pág. 181

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Ibídem.

aceptada por la mayoría de los ciudadanos que participan en la votación, así como de los cantones.”⁴²

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

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

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

Referéndum de Veto.- Se emplea cuando un grupo de ciudadanos manifiesta su oposición a una ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a un Referéndum para su aprobación final o reprobación.

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

3.3. FIGURAS AFINES AL REFERÉNDUM.

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

La iniciativa popular; es una de las expresiones de la democracia directa, es decir aquella forma de gobierno en que los ciudadanos participan en el

⁴² Schmitt C., op. cit., Pág. 303

gobierno de la comunidad política en forma inmediata. Consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral o a parte de él, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación.

Para Duguit “es el derecho de proponer resoluciones y hacer que se voten, transferido a la asamblea ordinaria, y al cuerpo electoral general la obligación de legislar sobre determinada materia.”⁴³

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

El doctor Jorge Carpizo establece que “en la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presenta a la asamblea un proyecto de ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si ésta no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de la iniciativa”.⁴⁴

Por otro lado Carl Schmitt dice “la iniciativa popular conlleva el procedimiento legislativo y el acuerdo de ley se adopta por votación popular, este procedimiento legislativo popular se caracteriza porque en él no participan, o participan como órganos auxiliares, las autoridades del Estado y la representación popular; afirma el autor que este procedimiento es prácticamente imposible como procedimiento normal u ordinario de la legislación en un Estado moderno”.⁴⁵

⁴³ Duguit L., op. cit.

⁴⁴ Carpizo Jorge, Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, Pág. 381

⁴⁵ Schmitt C., op. cit. , Pág. 301

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

Bidart Campos dice que la iniciativa popular es un tipo de Referéndum ante Legem. Y lo define como “el derecho de un sector del electorado a proponer modificaciones o proyectos de ley o de reforma constitucional, impulsando así a los órganos legislativo, ejecutivo y administrativo”.⁴⁶

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

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

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

Bidart Campos señala al plebiscito como el procedimiento popular sobre actos de tipo constituyente, especialmente originario y de tipo gubernativo. Definiéndolo como “el acto por el cual el pueblo directamente decide sobre una cuestión que debe ser materia de la ley.”⁴⁶ Dice que el plebiscito es el acto de decidir.

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

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

Revocación o Recall.- La revocación popular tiene una figura propia en materia de leyes, que se conoce habitualmente con el nombre de veto popular,

⁴⁶ Bidart Campos G., op. cit., Pág. 370

⁴⁷ Bidart Campos G., op. cit., Pág. 374

mediante el cual, el electorado solicita que se someta a su votación la validez de una ley normalmente formulada, a efecto de su derogación total o parcial.

El recall se utiliza también contra sentencias judiciales que declaran la constitucionalidad de las leyes, para someter ésta decisión al veto popular.⁴⁸

Veto popular.- Montesquieu concibió claramente este concepto al hacer la distinción entre el poder de estatuir y el poder de impedir. Facultad de estatuir: “al derecho de ordenar por sí mismo, o de corregir lo que ha sido ordenado por otro”. Facultad de impedir: “al derecho de anular una resolución tomada por cualquier otro”.⁴⁹ Al establecer la división de poderes, consideró que era necesario para asegurar las garantías de libertad, establecer en el seno mismo del poder legislativo y fuera de él un sistema de frenos y contrapesos.

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

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Ídem.

PROPUESTA Y CONCLUSIONES FINALES

Consideramos importante que para hacer efectiva la aplicación del Referéndum en el Estado de México, es necesario ampliar el plazo de solicitud del mismo, a fin de permitir a la ciudadanía a la consulta y organización de la propia solicitud al Ejecutivo del Estado de la diligencia del mismo.

Por tanto, es importante proponer la reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 14.- El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días **hábiles** siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.

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

La transición política que nuestro país ha vivido en los últimos años, es un cuadro significativo que cada vez más personas han tomado conciencia que nuestro régimen de gobierno es un República Democrática y cuya legitimidad emana de la voluntad de los ciudadanos, donde no debe imperar la disposición arbitraria de una persona o grupo de personas, que no reflejan la voluntad popular.

En nuestro país gozamos de un régimen que nos otorga la separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos y en el que para su funcionamiento los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes, sin embargo, como ya se ha explicado, son varios los países que dentro de su marco legal elevan al rango constitucional el Referéndum, en busca del consenso popular, para así legitimar las decisiones políticas que sobre leyes se efectúen, a veces de manera más amplia y otras de manera más restringida.

La intervención del pueblo juega un papel de suma importancia dentro de la organización política de la sociedad, afirmando por tanto que la voz del pueblo debe tomarse en cuenta tratándose de cuestiones que afectan de manera directa a toda una comunidad, ya que la voluntad y el entendimiento son tan sólo atributos que los seres racionales poseen como bien dice Suárez, de manera inmediata de Dios

En realidad considero necesaria la intervención ciudadana, para que un Estado exprese las decisiones político fundamentales del pueblo, así como la propia fundamentación del poder político a través del consenso, es decir, la libre y voluntaria aceptación del individuo, lo cual se ve sintetizado a través de *el pacto social*, en el cual los hombres expresan su acuerdo para crear el cuerpo político. Ningún estado tiene legitimidad si no se sustentan en el consentimiento y en la voluntad de cada ciudadano.

La democracia moderna es una democracia que debe ser directa, ya que los ciudadanos son los verdaderos depositarios del mayor de los derechos políticos, que es el de decidir, seleccionar, remover, reformar y todo lo concerniente a las personas que lo representarán y gobernarán, así como a sus leyes.

Si bien es cierto que existen diversas consideraciones en contra del Referéndum como:

- En la urgencia de promulgar los proyectos administrativos, el Referéndum representa lentitud;
- La carencia de educación del pueblo, el no poseer una instrucción básica que permita una toma de decisiones adecuada;
- El carácter obligatorio que a veces tiene el Referéndum, el cual no se puede evadir y por lo tanto limita la acción administrativa;
- El pueblo tiene derecho a una consulta directa ya que para eso tiene a sus representantes que él mismo eligió.

Contrario a lo anterior, encuentro dentro de los argumentos y razones a favor del Referéndum, que es un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones políticas que tomen los gobernantes ya que por consulta popular el pueblo decidirá a favor o en contra; suplir los defectos e injusticias de la democracia representativa, procurando evitar el manoseo de la Constitución y las

leyes en general, haciéndose indispensable por tal motivo una revisión a fondo para que, previa, auténtica y amplia consulta popular, se pueda contar con una Constitución y con leyes secundarias que expresen la voluntad genuina y los anhelos legítimos del pueblo mexicano.

Para lograr que el Referéndum como instrumento democrático de una sociedad pueda funcionar y arrojar resultados favorables, es necesario establecer procedimientos para su ejecución; estimular de un modo generalizado el proceso de educación cívico político de una nación, lo cual nuestra actual administración federal ha considerado un vértice para el desarrollo nacional y se ha dedicado a otorgar mayor educación posible a los habitantes del país; la resistencia a la imposición, las marchas, los plantones, son acciones educativas y formativas de enorme relevancia si consideramos las carencias y los vacíos que la educación escolarizada deja en este terreno. Es a través de la vida y de la praxis como se transmiten estos valores, en tanto no se implemente dentro del sistema educativo nacional una mayor conciencia política. Es por eso que es necesario aplicar con mayor frecuencia los valores ya mencionados, el pueblo tomará así, mayor conciencia e interés en la toma de decisiones que le atañen directamente.

El Referéndum no implica únicamente la voluntad del legislador u órgano competente de consultar sobre determinada materia al pueblo, sino que presupone la existencia de ciertas situaciones y condiciones, ya que esta institución ejerce en un régimen democrático, constituyendo un procedimiento

limitado a determinadas decisiones previstas en la misma Constitución o en las leyes que de ella emanan, siendo una excepción a la forma representativa.

Aún siendo cierto el hecho de que muchos de los gobernantes han iniciado reformas legislativas en base a la necesidad del pueblo, no siempre resulta suficiente para los ciudadanos, como es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la cual aprobó se tipificara en su código penal, “El secuestro express”, en donde no consideró el sentir de sus gobernados y otorgó una pena más baja a lo que éstos últimos hubieran considerado.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1983.

AGUIRRE Pedro y Otros, Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones, Ed. Trazos e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México 1993.

ALONSO Jorge y Otros, Cultura Política y Educación Cívica, Ed. Miguel Angel Porrúa y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México 1991.

ARISTÓTELES, La Política, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1951.

BASSOLS BATALLA y Otros, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo Geográfico, Socioeconómico y Político, Qué Fue, Qué Es y Qué Pasa, Colección: La Estructura Económica y Social de México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, México 1993.

BIDAR CAMPOS, Derecho Constitucional, Ed. Lumi, Buenos Aires 1968

BIELSA Rafael, Compendio de Derecho Público, Ed. De Palma, Buenos Aires 1956

BURDEAU Georges, La Democracia, Ediciones Ariel, Barcelona 1970

BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1976

BURGOA Ignacio, El Estado, Ed. Porrúa, México 1980

CARPIZO Jorge, La Constitución Mexicana, México 1975

CONSTAIN Alfredo, Elementos de Derecho, Talleres Editores del Departamento de Colombia, Colombia 1950.

DABIN Jean, Doctrina General del Estado, Ed. Jus, México 1946

DUGUIT León, Traite de Droit Constitutinner, cit. Por Jean Dabí, Doctrina General del Estado, Ed. Jus, México 1955.

ELORRIETA Y ARTASA Tomás, Tratado Elemental del Derecho Político Comparado, Madrid 1916

FERNÁNDEZ SANTILLÁN José F., La Democracia como Forma de Gobierno, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Ed. Instituto Federal Electoral, México 1995.

FIEDRICH Carl, Gobierno Constitucional y Democracia, Teoría y Práctica en Europa, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1975.

FINER Herman, Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Ed. Tecnos, Madrid 1964.

FIZ ZAMUDIO Héctor, Estado Social de Derecho y Cambio Constitucional, artículo publicado en la revista jurídica de la UNAM en memoria del II Congreso Nacional de Derecho Constitucional, 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1984.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1976

GARCIA LAGUARDIA Jorge M., La Constitución Guatemalteca de 1985, Ed. UNAM y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México 1992.

GARCÍA MATA Carlos, El Poder Político, Ed. Jus, México 1971.

GARDEIL, Ontología, Ed. Tradición, México 1976.

GETTEL Raymond G., Historia de las Ideas Políticas, Ed. Editora Nacional, México 1979.

GONZÁLEZ URIBE Héctor, Teoría Política, Ed., Porrúa, México 1980.

HAMDAN AMAD Fauzi, El Referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal sino hacerlo extensivo al ámbito federal, artículo publicado en la Escuela Libre de Derecho, No.4, México 1980.

HARIOU André, Derecho Constitucional e Instituciones políticas, Ed., Ariel, Trad. José Antonio González, Madrid 1980.

HARIOU Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Ed. Reus, Madrid 1927.

HELLER Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1942.

JELLINEK George, Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires 1943.

KRIEGER Emilio, En Defensa de la Constitución, Ed. Grijalbo, México 1994.

LAFRAGA Manuel, Bases de un Constitucionalismo de la República, Madrid 1977.

LANZ DURET Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. México, 1973.

LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS, El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, Tomo I, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1988.

LOPEZ CHAVARRIA José Luis, Democracia Semidirecta una apertura al cambio, artículo publicado en la Revista Jurídica de la UNAM en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1985, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1987.

MARITAIN Jaques, Para una Filosofía de la Persona, Buenos Aires, cursos de cultura católica, 1973.

MARITAIN Jaques, Principios de una Política Humanista, Ed. Cradsa, Trad María de las Nieves Echeverría, Buenos Aires.

MARQUES Gabino, Filosofía del Derecho, Ed. Sudium de Cultura, Madrid 1949.

MESSNER Johannes, Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural, Ed. Rial, Madrid 1967.

MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, Ed. Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México 1977.

MORENO Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax, México 1980.

ORTEGA Y GASSET José, Obras Completas, revista de occidente 1932, Madrid 1932.

PAVAN Pedro, La Democracia y sus Razones, Ed. Difusión, Buenos Aires 1961.

PETIT Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Época, México 1980.

PORRUA PEREZ Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México.

RABASA Emilio, El Juicio Constitucional, Ed. Porrúa, México 1985.

SAN AGUSTIN, Confesiones, Ed. Porrúa. México 1988.

SANCHEZ AGESTA Luis, Curso de Derecho Constitucional Comparado, Universidad de Madrid, Madrid 1980.

SÁNCHEZ MEDAL Ramón, Las Reformas Demolitorias a la Constitución, Revista Jurídica dela Escuela Libre de Derecho No.8 México 1984.

SANTO TOMAS DE AQUINO, Suma Teológica, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid 1959.

SARTORI Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1959.

SCHMITT Carl, Teoría de la Constitución, Ed. Nacional, México 1966.

SCIACCA Enzo, Interpretación de la Democracia, Editoriales de Derecho Reunidas y de la Universidad Complutense, Madrid 1994

SPOTA Alberto, Democracia Directa y Semidirecta en Suiza, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires 1975.

SULLIVAN Scout, Periódico Excélsior, 4ª. Parte de la Sección A, México, 17 de junio de 1992.

TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1986.

TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1988.

VALADEZ Diego, Los Cambios Constitucionales, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1977.

OTROS.

ANUARIO CIP, 1991-1992, Paz, Militarización y Conflictos, Ed. Centro de Investigaciones para la Paz, Barcelona 1992.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Buenos Aires 1975

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2005.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, 2005.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 2005.

ESTATUTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2005.