

469
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

"LA PARTICIPACION POLITICA DEL MEXICANO"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

LUIS FERNANDO LOPEZ ZARATE

DIRECTORA DE TESIS
LIC. MA. DE LA LUZ GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

LA PARTICIPACION POLITICA DEL MEXICANO

SUMARIO

INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO: BREVE RESEÑA HISTORICA.	2
1.1 EPOCA PRECOLONIAL	3
1.2 EPOCA COLONIAL.	6
1.3 MEXICO INDEPENDIENTE.	12
CAPITULO SEGUNDO: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA	37
2.1 CONCEPTO DE PARTICIPACION POLITICA.	38
2.2 CONCEPTO DE CALIDAD CIUDADANA	40
2.3 NIVELES Y GRADOS DE PARTICIPACION POLITICA.	42
CAPITULO TERCERO: DERECHOS POLITICOS Y FORMAS DE PARTICIPACION POLITICA.	48
3.1 DERECHO AL SUFRAGIO Y VOTO.	50
3.2 DERECHO A SER ELECTO.	54
3.3 DERECHO DE REUNION Y ASOCIACION POLITICA	57
3.4 DERECHO DE PETICION	66
3.5 INICIATIVA POPULAR Y REFERENDUM.	69
3.5.1 LA INICIATIVA POPULAR	70
3.5.2 EL REFERENDUM	71
3.5.3 LA PARTICIPACION POLITICA DE LA CIUDADANIA DEL DISTRITO FEDERAL	75
CONCLUSIONES.	82
BIBLIOGRAFIA.	85

INTRODUCCION

El hombre no puede escapar al complejo mundo político. El hombre como lo define Aristóteles, es un zoon politikon por ende, no puede vivir aislado de sus semejantes sino que vive en sociedad la cual es el sustentáculo del Estado y no hay Estado sin Gobierno; no tenemos conocimiento de la existencia de organización alguna, aún las menós civilizadas, a quienes les haya faltado el órgano fundamental de dirección. La idea política de relación entre gobernante y gobernado es un fenómeno universal; por ello, abordar el tema central de este trabajo -La participación política del mexicano- es un tema a la vez importante y oportuno. Sin embargo, abordarlo es una tarea compleja y no exenta de riesgos. Por lo que se pretende presentar una forma panorámica de este fenómeno aunque resulte temerario resumir en unas cuantas líneas, una materia de tan extraordinaria complejidad, que puede considerarse como una preocupación humana. Es por ello que la participación política constituye un tema de permanente interés para todo ciudadano deseoso de conocer la vida política del país.

Reconocemos la modestia y limitaciones al presente trabajo el cual tratamos de presentar en apretada síntesis.

Luis Fernando López Zárate.

CAPITULO PRIMERO

BREVE RESEÑA HISTORICA

La conciencia histórica, es guía de la acción política. Sólo la cabal comprensión del pasado nos permitirá entender el sentido de nuestro presente y destino. México tiene en su historia una de las más ricas fuentes de inspiración y fortaleza. En ella, debemos buscar los principios o antecedentes de toda institución. Por ello, una visión retrospectiva es un factor recomendable para todo trabajo de investigación.

Esta breve reseña histórica la hemos dividido en tres partes, que a nuestro parecer abarca la historia de nuestro país: la primera la hemos denominado época precolonial, en la cual, nos referimos únicamente al Estado Azteca, pues, consideramos que es ahí donde pueden examinarse más adecuadamente los rasgos especiales de la historia; la segunda parte comprende la época colonial, desde luego, en atención a la Nueva España; y, por último, en una tercera parte el México Independiente.

Consideremos necesario aclarar que este primer capítulo como su nombre lo indica es una "breve reseña histórica".

1.1 EPOCA PRECOLONIAL.

Dada la importancia económica, social y política a que llegó el Estado Azteca, consideramos conveniente referirnos en concreto a los aspectos más importantes del Mexico, ya que su influencia abarcó enorme porción de lo que con posterioridad habría de ser la Nueva España.

Nuestro foco y límite geográfico será el Valle de México, ya que fue ahí donde la civilización azteca floreció y donde pueden examinarse más adecuadamente los rasgos especiales de la historia.

Los Aztecas eran un grupo náhuatl errante que, tras una larga peregrinación, se asentó en la zona lacustre del Valle de México. El lugar elegido para la fundación de Tenochtitlán fue el que su Dios por boca de sus sacerdotes, consideró adecuado para fijar en él su residencia definitiva.

Una vez que los azteca o mexica se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en él hubieron fundado la ciudad de Tenochtitlán, su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes. Este régimen Aristocrático-Teocrático fue sustituido por la forma Monárquica Electiva, a imitación de los sistemas gubernativos

en que estaban organizados los pueblos circunvecinos. El Monarca era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser "señores de la primera nobleza, comunmente de sangre real, y de tanta prudencia y probidad, cuanta se necesitaba para un cargo tan importante" (1). El cargo de elector no era perpetuo, pues terminaba al realizarse la elección del monarca, pudiendo los nobles volver a designar en él a la persona que lo hubiese ocupado. Bajo el Gobierno de Izcoatl, el cuerpo electoral fué aumentado a seis miembros con el ingreso de los Señores de Acolhuacán y de Tacuba.

La facultad para elegir Rey no era irrestricta, sino condicionada a la costumbre de que el designado debería pertenecer a la casa real, pues como afirma Francisco Clavijero "para no dejar demasiada amplitud a los electores, y para evitar en cuanto fue posible los inconvenientes de los partidos y de las facciones, fijaron la corona en la casa de Acamapichtzin, y después establecieron por ley que al rey muerto lo debía suceder su hijo o pariente más cercano, y, éste a su vez permanecía en el puesto de por vida transmitiéndolo en igual forma" (2). Facilmente, se comprende de las ideas expuestas, que el régimen monárquico en que estaba organizado

(1) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1982. p. 48.

(2) Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., p. 48.

gubernativamente el pueblo azteca, era además dinástico.

El Rey o Tlatoani era la más alta autoridad en materia religiosa, de gobierno y de guerra. Tenía también facultad legislativa, y a él se le encomendaba el nombramiento de buena parte de los funcionarios públicos. Al lado del Tlatoani se encontraba el Cihuacoatl con facultades casi de la misma importancia que las del primero, sin embargo, tenía algunas atribuciones que permiten distinguirlo del Tlatoani, de quien era gemelo de acuerdo con la visión dual que del mundo tenían los aztecas. Entre estas atribuciones se hallaban las de condenar a muerte sin autorización del Tlatoani, disponer de los tributos, distribuir a los cautivos que habrían de sacrificarse para que fueran alimentados los dioses, asimismo le competía determinar la forma en que se sacrificarían; por otra parte, sustituía al Tlatoani ausente en campaña, era designado por éste dentro de la estructura política y religiosa de los aztecas, se contemplaba también la existencia de un consejo permanente, constituido por cuatro miembros y un número más o menos amplio de consejos no permanentes, estos últimos funcionaban para materias de hacienda, guerra, gobierno local, religión y justicia, sin embargo, dado que el poder del Tlatoani jurídicamente no tenía limitaciones, se ha afirmado que "el consejo permanente solo era un órgano consultivo y asesor, ya que el Tlatoani no estaba obligado coactivamente a acatar las opiniones en que dicha función consultora se manifesta-

ba" (3).

Tales circunstancias nos inducen a creer que en el régimen azteca existía una nula participación política de los gobernados. Pues, aún cuando en un principio hablamos de elección del Monarca, ésta se realizaba a través de cuatro electores para posteriormente ser seis-, los cuales, pertenecían como quedo asentado en un principio a la Nobleza al igual que el elegido, mientras el grueso de la población no tenía acceso a la elección y menos aún a ser el elegido. Con posterioridad es más fácil advertir esta nula participación pues con Acamapichtli empieza el régimen monárquico-dinástico. Y así, en cada ciudad importante de todo el Estado Méxica se repetía este esquema de gobierno, la única diferencia estribaba en que, el Tlatoani de Tenochtitlan era quien designaba a los Tlatoque de las otras ciudades.

1.2 EPOCA COLONIAL

La conquista española, como hecho meramente militar, tuvo indudables y necesarias implicaciones políticas, jurídicas, sociales y económicas. Cada una de dichas implicaciones, originó hondas y substanciales transformaciones en los diversos

(3) González María del Refugio. "Diccionario Jurídico Mexicano" Tomo III -Derecho Azteca- Editorial UNAM. México, 1985 pp. 128 - 129.

ámbitos de su incidencia por lo que respecta a las distintas estructuras en que estaban organizados los pueblos conquistados; desde el punto de vista jurídico-político, la conquista hizo desaparecer los diferentes Estados autóctonos o indígenas al someterlos al imperio de la corona española, sometimiento que produjo como consecuencia, la imposición de un régimen jurídico y político sobre el espacio territorial y sobre el elemento humano que integraban las formas estatales y de gobierno, en que dichos pueblos se encontraban estructurados y organizados.

En los primeros años de dominio español, la clase dominante indígena se vió sometida a un acelerado proceso de desintegración, pues para evitar un resurgimiento de la resistencia, los conquistadores ejecutaron a los gobernantes principales y dispersaron a sus descendientes.

"Dado que las Indias no eran consideradas propiamente como colonias sino como reinos y provincias del Imperio español, por esta razón se importaron a América las instituciones de Castilla para el gobierno de reinos y provincias, y lo mismo se hizo con las instituciones municipales para la administración local". (4)

(4) Semo Enrique y otros. "México un Pueblo en la Historia" Editorial Nueva Imagen. México, 1981. p. 112.

En tal virtud, los reyes gobernaron a la Nueva España como un reino de la Corona Española, dentro del mismo régimen que imperaba en la península.

En un régimen jurídico político como el español y, por extensión, como el de la Nueva España, en el que la autoridad suprema del rey descansaba sobre el principio del origen divino de la investidura soberana de los monarcas, aunado a que todas las autoridades neoespañolas actuaban en nombre de éste, del que, además dependía directa o indirectamente su nombramiento, sería inútil buscar y más aún descubrir alguna institución política de participación del gobernado.

Así la organización gubernativa de la Nueva España no se fundó en principios jurídicos definidos. Las necesidades administrativas y las conveniencias políticas, explican el fenómeno de que dicha organización, durante la época colonial sufriese modificaciones hasta cierto punto caprichosas. En la etapa de los descubrimientos, el Monarca español concedía a los jefes expedicionarios el título de adelantados, confiéndoles amplias facultades judiciales y administrativas, e incluso legislativas, ejercitables dentro de las regiones que se fueran descubriendo y conquistando y sobre las comunidades en ellas asentadas. Los adelantados, también estaban investidos por el Rey con la potestad de repartir tierras y encomen-

dar naturales así como nombrar funcionarios inferiores. En consecuencia, "el adelantado, según la capitulación otorgada a su favor por el monarca, era al mismo tiempo gobernador, capitán general y alguacil mayor de su provincia o territorio". (5)

Al establecerse el Virreinato, el régimen de los "adelantados" fue paulatinamente desapareciendo y las funciones que éstos ejercían se desplazaron, por ministerio real, hacia el Virrey y las Audiencias, que eran los órganos de autoridad primordiales en la Nueva España.

Las audiencias tuvieron indiscriminadamente atribuciones judiciales y administrativas. En cuanto a las primeras, fungían como tribunales de apelación en el conocimiento de los recursos que se interponían contra jueces inferiores que eran los alcaldes ordinarios y los corregidores o alcalces mayores. Además de sus funciones estrictamente judiciales, las Audiencias eran órganos consultivos del Virrey, a quien sustituían provisionalmente en el gobierno, mientras el Monarca designaba a la persona que debía reemplazarlo. También puede considerarse a las Audiencias como cuerpos legislativos, en cuyo caso sus atribuciones consistían en revisar y aprobar las ordenanzas que se dieran las poblaciones y en dar todas las leyes que

(5) Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit., p. 66

se considerasen necesarias para el buen gobierno de la tierra.

El Virrey era propiamente el representante del Monarca en la Nueva España. Su nombramiento provenía del rey y la duración de su cargo fué en un principio vitalicia, reduciéndose después a tres y cinco años. Los virreyes tenían atribuciones ejecutivas y judiciales, y algunas legislativas. En concreto, "tenían estas cinco principales: Gobernadores, Capitanes Generales, Presidente de la Real Audiencia, Superintendente de la real Hacienda y Vicepatronos de la Iglesia" (6). Además todos los funcionarios administrativos estaban supeditados al Virrey, quien mediante una especie de circulares, llamadas "instrucciones", les indicaba las reglas generales de gobierno. Los virreyes estaban, además, facultados para expedir ordenanzas de buen gobierno (reglamentos), las cuales debían someterse a la consideración del Consejo de Indias, sin perjuicio de que, mientras éste las revisase se observaran inmediatamente. El Virrey era, en suma, "el representante directo del monarca, pero con atribuciones y tiempo limitados".

El amplio poder que ejercían los Virreyes no dejaba de estar, sin embargo sujeto a una especie de control que

(6) Miranda Basurto Angel. "La evolución de México" Editorial Herrero. México, 1963. p. 212

el mismo monarca español desempeñaba indirectamente sobre su conducta pública. Así, dichos funcionarios estaban obligados a informar al mismo rey acerca de su gestión, acostumbrándose que éste les diera instrucciones reservadas para el manejo de los negocios públicos. Además, el Virrey estaba sometido a un verdadero juicio político, que se conocía con el nombre de "Juicio de Residencia", el cual, era un proceso que se les seguía invariablemente ante un tribunal Ad Hoc compuesto por un número determinado de oidores que la corona designaba especialmente. En dicho juicio, que se substanciaba al concluir cada período gubernamental, y durante cuya tramitación los virreyes permanecían arraigados (de ahí su denominación), no sólo se examinaba su actuación en el cargo que habían ocupado, sino que se recibían todas las quejas que por supuestos o verdaderos agravios formularan los gobernados, para determinar la responsabilidad civil, penal o eclesiástica en que dichos funcionarios hubieren incurrido.

De lo anterior, se puede observar claramente el poder tan amplio que ejercía el monarca sobre el Reino de la Nueva España, pues, "incluso podía enmendar o hacer excepciones no sólo a los edictos de autoridades menores, sino incluso a las emitidas por el mismo, si así lo consideraba justo". (7)

(7) Semo Enrique y otros. Op. cit., p. 113

En esas condiciones, cada funcionario individual dependía en última instancia de la metrópoli, del Monarca español.

Así el gobernado no podía, o más bien, no tenía forma alguna de participar en el gobierno, pues, como se asentó anteriormente, era el Monarca español quien en última instancia decidía todas las cuestiones políticas de la nueva España.

1.3 MEXICO INDEPENDIENTE

Dado que la idea principal de este trabajo no es hacer un estudio detallado de la historia de nuestro país, en este tercer punto nos dedicaremos única y exclusivamente a señalar los hechos, acontecimientos y documentos históricos que -a nuestro parecer- inciden de alguna u otra manera en formas de participación política.

- 6 de enero de 1810 Don Miguel Hidalgo y Costilla declara abolida la esclavitud y suprime toda exacción que pesaba sobre las castas.

- Agosto de 1811 "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón, que es el primer intento para sentar las bases

de la organización política del pueblo mexicano.

Este documento en su artículo quinto, dispuso que la soberanía dimana directamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano, organismo que estaría compuesto por cinco vocales nombrados por representantes de las provincias según lo indicaba su artículo séptimo.

Además, declara la absoluta libertad de imprenta, en puntos puramente científicos y políticos, con tal de que estos últimos, observaran las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.

- 14 de sept. de 1813

José María Morelos, publica los "Sentimientos de la Nación" en los cuales proclama la libertad de América, la prohibición de la esclavitud y la Soberanía popular depositada en tres poderes.

- 22 de octubre de 1814

El Congreso del Anáhuac expide un trascendental documento jurídico-político llamado "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", conociendo comunmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, la cual, tendió a dotar a México de un gobierno propio independientemente de España, al establecer que "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

La Constitución de Apatzingán en su artículo séptimo, estableció el derecho al Sufragio para la elección de diputados sin distinción de clases, a todos los ciudadanos en quienes concurren todos los requisitos que marcaba la ley.

En su artículo 13 estableció que eran ciudadanos de la América Mexicana los nacidos en ella, declarar-

do en su artículo 75 que tenían derecho al Sufragio los ciudadanos que hubieran cumplido 18 años o menores si estaban casados y acreditaban su adhesión a la causa de la independencia; asimismo que tuvieran empleo o modo honesto de vivir y que no tuvieran alguna infamia pública, ni hubieran sido procesados criminalmente por el gobierno revolucionario. Sus autores son, además de Morelos, Quintana Roo, López Rayón, Cos y varios otros; sin embargo, nunca tuvo vigencia.

- 28 de sept. de 1812

Iturbide proclamó solemnemente la Independencia del Imperio Mexicano.

- 17 de junio de 1823

Ley para nombrar Diputados Constituyentes, la cual, dió origen al Primer Congreso Constituyente de la Nación Mexicana.

- 4 de octubre de 1824

Constitución Federal de 1824, la cual, en su artículo octavo, establecía que la Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad por los ciudadanos de los Estados.

- 11 de abril de 1826

Decreto sobre el gobierno político del Distrito, sus rentas y nombramientos de diputados; este Decreto establece que desde la siguiente legislatura, el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados con arreglo a la Constitución de 1824.

- 15 de mayo de 1856

Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana; este ordenamiento fué expedido por Commonfort y en él, se establece el Sufragio Universal desde los 18 años (arts. 22 y 23). La obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los

cargos de elección popular (art. 28) excluyéndose a los eclesiásticos seculares de la participación electoral (art. 29).

- 5 de febrero de 1857

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, el grupo conservador propuso que se limitara el derecho al sufragio a aquellos que pudieran leer y escribir. "El diputado Peña y Ramírez combatió la propuesta por considerar que contrariaba los principios democráticos, ya que las clases indigentes y menesterosas, no tenían ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública". Desde entonces hasta nuestros días, el sufragio es universal e igual, pues no reconoce la existencia de votos calificados. Asimismo, esta constitución consagra además al derecho de petición

como un derecho del hombre y por vez primera al derecho de reunión y asociación política.

- 5 de mayo de 1878

Reformas a la Constitución Federal. Con esta disposición se reformó la Constitución Federal y se abrió el camino a la reelección.

- 21 de octubre de 1887

Reformas a la Constitución Federal. En virtud de esta reforma, se aprobó la reelección "por una vez". Según el artículo 78 Constitucional el Presidente podía ser reelecto para el período constitucional inmediato.

- 20 de diciembre de 1890

Finalmente a través de esta reforma Constitucional, se estableció la reelección indefinida.

- 19 de diciembre de 1911

Ley Electoral. Este ordenamiento fué promulgado por el presidente Madero y se caracteriza por la preocupación del legislador de

- Constitución Política
de 1917.

asegurar la efectividad y fidelidad del sufragio. Además de que por vez primera, aparece la reglamentación de los partidos políticos.

Significó un notable adelanto en nuestra vida democrática, en tanto que sentó las bases más avanzadas para el régimen electoral. El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos. En su artículo 34 dispuso que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir.

En la fracción primera del artículo 35 se estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar en las elecciones populares y en el 36 en su fracción tercera, estipuló que era una obligación votar en las elecciones populares en el Distrito

electoral que le correspondiera. Estableció el aspecto positivo del voto, prescribiéndolo en dos sentidos: como un derecho y como una obligación. En la fracción segunda del artículo 35 señala como prerogativa el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y, en la fracción cuarta del mismo artículo, como una obligación, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados y en la fracción quinta, también como un deber, los cargos consejiles del municipio donde residen, así como las funciones electorales. La Constitución adoptó categóricamente el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y el Presidente de la República, remitiendo para su reglamentación a los términos que dispondría la Ley Electoral.

El artículo 51, estableció la

calidad representativa de los miembros de la Cámara de Diputados, que serían electos como representantes de la Nación cada dos años por los ciudadanos mexicanos. En el artículo 83 estableció la No Reelección en la forma siguiente: "El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que substituyere al Presidente Constitucional, en ausencia absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato..."

- 2 de julio de 1918

Ley Electoral. Este ordenamiento producto del régimen Carrancista pretende instrumentar los mandamientos constitucionales.

El Sufragio universal quedó garantizado en el artículo 37. Se concedía el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y 21 solteros, que estuvieran

en ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad.

Esta Ley incorpora a su texto los principios fundamentales que motivaron la Revolución Mexicana, tales como: la No reelección, el Sufragio Efectivo, la elección directa y libertad de participación política con la universalidad del Sufragio, para la integración de los órganos de gobierno.

Los partidos políticos, apenas en ciernes, recibían a través de esta legislación, abiertas posibilidades de integración, fortalecimiento y lo más importante, garantías para la lucha política.

Ley Federal Electoral
de 1946

El 7 de enero de 1946, entró en vigor la Ley Electoral Federal, con la que dió comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México.

En lo que a partidos políticos se refiere, esta ley consigna en su capítulo III - compuesto por 18 artículos - "un verdadero régimen de partidos políticos nacionales". Entre las principales novedades de esta ley en materia de partidos, cabe destacar la inserción de un concepto jurídico de lo que es un partido político, así como sus funciones primordiales; igualmente por vez primera, en una ley electoral mexicana, se estableció la figura de la coalición, y se enumeraron las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

Ley Electoral Federal
de 1951

La Ley Electoral de 1951 se publicó el 4 de diciembre de ese mismo año. Esta Ley, conserva básicamente la misma estructura que la de 1946, pero con algunas modificaciones formales, e introdujo algunas

nuevas disposiciones, particularmente en lo que respecta a la efectividad del sufragio, base del régimen representativo, democrático y federal y la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos. Además, de ser el primer texto legislativo electoral que estableció la denominación que hasta nuestros días prevalece del máximo organismo electoral mexicano, que es la Comisión Federal Electoral.

17 de octubre de 1953

Fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma de los artículos 34 y 115, Fracción VI, del texto constitucional que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo, o bien el subdesarrollo de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto activo

y pasivo a la mujer. La citada reforma brindó a la mujer plenitud de derechos políticos, porque con anterioridad y merced a una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de los citados derechos, pero sólo a nivel municipal. La desigualdad con el varón, permaneció hasta la reforma de 1953, cuando la mujer adquirió el derecho pleno de votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel. Lo anterior, partiendo de la consideración de que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país.

22 de julio de 1963.

Fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales. La principal innovación aportada por estas reformas, fue la creación de los diputados de partido.

El régimen de diputados de partido quedó asentado en el artículo 54.

El objetivo de la reforma al artículo 54, fue que continuara la estabilidad política que el país había obtenido. De esta manera, la filosofía que animó la creación de los diputados de partido, fue alentar a la oposición, facilitarle su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados, dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y preservar el sistema de gobierno mexicano.

28 de diciembre de 1963

La Ley Electoral de 1951, fue reformada y adicionada mediante decreto de 28 de diciembre de 1963, para ponerla a tono con las reformas constitucionales de los artículos 54 y 63. Este decreto también introdujo la figura de las exenciones fiscales, para los partidos políticos legalmente registradas, y estableció algunos ajustes para

el caso de las confederaciones y coaliciones de partidos tratándose de los diputados de partido.

22 de diciembre de 1969

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 34 constitucional, la cual, contribuyó a universalizar el sufragio, al reducir el requisito de la edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir no 21, sino tan sólo 18 años de edad, con independencia de su estado civil. Como consecuencia lógica de la anterior reforma, el 29 de enero de 1970 se publicaron las reformas a varios artículos de la Ley Electoral de 1951, a fin de que la edad requerida para que un individuo disfrutara de derechos políticos activos, fuese de 18 años cumplidos. Dicha reforma, tuvo como sustento la idea de que en razón del dinamismo de los procesos de transformación

sociales contemporáneos, los seres humanos, evidencian un proceso de maduración más acelerado, que los coloca en posición de responsabilidad a una edad más temprana que antaño, lo cual, hacia anacrónica la disposición que establecía la edad de 21 años, como el umbral para que un individuo soltero ejerciera el voto activo en un país, donde además la gran mayoría de la población estaba ya -desde los años sesenta- compuesta por jóvenes.

Con la misma fecha de la reforma que otorgó el voto a los jóvenes se estableció el registro mediante fórmula para los candidatos a Diputados y Senadores, quedando integrada cada fórmula por un candidato propietario y uno suplente.

14 de febrero de 1972

Se reformaron los artículos 55, Fracción II, y 58 constitucionales

con lo que redujo la edad para el ejercicio de los derechos políticos pasivos.

En cuanto a los diputados se refiere a que la edad mínima requerida al día de la elección se disminuyó de 25 a 21 años y para los senadores se rebajó de 35 a 30.

Reforma al sistema de diputados de partido. Debido a que la oposición no lograba alcanzar el 2.5% de la votación nacional requerida para poder acreditar diputados de partido, con la misma fecha de la reforma anterior, se redujo el porcentaje de 2.5% a 1.5% de la votación total en las elecciones, que se exigía para que los partidos tuvieran derecho a acreditar dichas diputaciones. Asimismo, se elevó el número máximo obtenible de diputados de partido de 20 a 25 por cada partido y se establecieron las condiciones del acreditamiento, según los sufragios que hubiesen obtenido.

5 de enero de 1973

Fue expedida una nueva Ley Federal Electoral, que siguió la tendencia de las anteriores Leyes Electorales Mexicanas, de observar una maximización progresiva en la regulación electoral. La nueva Ley estableció categóricamente que el voto es universal, directo y secreto, para todos los cargos de elección popular y constituye un derecho y una obligación del ciudadano. Luego prescribía en términos dinámicos, quienes eran los sujetos del voto activo y pasivo, sus obligaciones y sus impedimentos para ser electos. Ahora bien, en cuanto a los partidos políticos, la Ley de 1973, les dedicó 24 artículos, en donde reguló minuciosamente lo relativo a su concepto y fundamentos, constitución y registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral.

6 de diciembre de 1977

Es publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución de 1917.

Las principales finalidades de la reforma política de 1977 son, a decir del Dr. Jorge Carpizo:

"a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;

b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;

c) Ampliar la representación nacional permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de - 300 000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;

d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;

e) Mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad.

f) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;

g) Fortalecer al Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al ejecutivo;

h) Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país,

i) Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular". (8)

Respecto a los partidos políticos, el artículo 41 Constitucional fue adicionado con cinco párrafos para constitucionalizar integralmente a los partidos en México. Las reformas de 1977 entrañan

(8) Carpizo Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. Ed. Inst. Inv. Jurídicas UNAM México, 1979. pp. 47 - 48.

una constitucionalización integral, pues establecieron las bases generales de: el concepto, la naturaleza, las prerogativas, la financiación y las funciones de los partidos. Así en el artículo 41 Constitucional los partidos políticos aparecen conceptuados como entidades cuyo fin, consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

El carácter de interés público que se reconoce a los partidos políticos hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

El aumento de diputados de mayoría

a un número de 300 (artículo 52), además de un número de hasta 100 por el sistema de representación proporcional (artículo 54); con lo cual se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados.

6 de diciembre de 1977

Es publicado en el Diario Oficial de la Federación, la reforma y adición al artículo 73, Fracción sexta, base segunda del texto constitucional implantando el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal.

30 de diciembre de 1977

Es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Electorales. A los partidos políticos la nueva Ley les dedicó 55 artículos que conformaron un tratamiento de los partidos, detallista y sistematizado, con lo que se refrendó la tendencia al maximalismo de la legislación

electoral mexicana sobre partidos políticos.

29 de diciembre de 1978

Es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual señala los lineamientos generales a que deberá ajustarse la participación política de la ciudadanía del Distrito Federal (capítulo VI).

12 de febrero de 1987

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Código Federal Electoral, que reglamenta en ocho libros, los artículos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones políticos electorales de los ciudadanos, a la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y a la elección ordinaria y extraordinaria de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

Con la entrada en vigor de dicho

ordenamiento queda abrogada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 con la innovación del tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja a que se refiere el libro Séptimo, con lo cual se abren las puertas de una nueva etapa en el desarrollo de la democracia mexicana.

CAPITULO SEGUNDO
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE
PARTICIPACION POLITICA

El problema de la participación, es uno de los aspectos fundamentales de la evolución del mundo actual. En política, en economía, en todos los sectores de la vida social. Se trata fundamentalmente, de reafirmar la dignidad de la persona humana haciéndola protagonista de su propio destino.

Las exigencias de la participación se hacen sentir particularmente en el terreno de la política, necesitado, tal vez más que ningún otro, de nuevas y mejores instancias organizativas. Pero es también aquí, donde la participación puede correr el mayor riesgo de convertirse en mito disolvente.

En este segundo capítulo, exponemos los conceptos de participación política y de calidad ciudadana, por ser esta última, requisito de la primera. Asimismo, señalaremos los distintos niveles y grados que participación como instrumentos válidos de interpretación de los fenómenos que surgen y se multiplican en la realidad histórico política.

2.1. CONCEPTO DE PARTICIPACION POLITICA

En la terminología de la ciencia política la expresión participación política, se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades como: "el acto de la votación, la militancia en un partido político, la participación en las manifestaciones, la contribución dada a cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc." (9). Sin embargo, nuestro objetivo es entender el significado de la participación política, y lo anterior, no nos saca de dudas.

A nuestro parecer, lo ideal sería el señalar en primera instancia que significa participar, después que es política y terminar con una pequeña definición de lo que entendemos por participación política.

El vocablo participar o participación significa:

(9) Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. Diccionario de Política. -Participación Política de Giacomo Sani. Editorial Siglo XXI México, 1976. pp. 1180- 1181.

"tener una parte en una cosa o tocarle algo de ello (10)"; y como dice Onofri "solo tiene sentido hablar de participación si se le entiende ante todo como participación en el poder político". (11)

Ahora bien, en general hay acuerdo en considerar a la política como el arte de gobernar. En este sentido, Maurice Deverger establece que la política es "lo que se relaciona con los asuntos públicos; o el conocimiento de todo lo que tiene relación con el arte de gobernar un Estado y dirigir sus relaciones con otros Estados" (12). En igual forma Roberto Papini indica que el término política es utilizado para designar aquella esfera de actividad humana, que de alguna manera hace referencia a las cosas del Estado; esto es, naturaleza, funciones, división y sobre las varias formas de gobierno". (13)

En este sentido, participación política significa: tomar parte en los asuntos del Estado, es decir: estructura del poder estatal, cuestiones relativas a la organización

-
- (10) Diccionario Enciclopedico Bruquera. Tomo V. Editorial Bruquera México 1977.
 - (11) Citado Por Tomasetta Leonardo. "Participación y Autogestión" Amorrortu Editores Buenos Aires 1975. p. 11.
 - (12) Duverger Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ediciones Ariel Barcelona 1970. p. 32.
 - (13) Papini Roberto. "De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa". Unión Editorial Madrid, 1970. p. 94.

y al gobierno del país, participación en los asuntos del Estado y la determinación de las formas, tareas y el contenido de su actividad.

2.2. CONCEPTO DE CALIDAD CIUDADANA

A este concepto, se han atribuido diversas acepciones. En el lenguaje usual no ha faltado su identificación con el de nacionalidad. Sin embargo, en el derecho político ambos tienen un significado diferente. La nacionalidad, es el vínculo que liga al individuo con un Estado determinado, denotando la ciudadanía una calidad del nacional. Desde un punto de vista lógico, el concepto de ciudadanía esta subsumido dentro de la idea de nacionalidad. Por ende, el primero es de menor extensión que el segundo, pudiéndose aseverar, consiguientemente, que todo ciudadano es nacional pero no todo nacional es ciudadano. Esta expresión denota que la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que, siendo ésta su presupuesto necesario, su asunción por el sujeto nacional requiere de la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el Derecho de un Estado.

La ciudadanía como calidad del nacional, resulta pues, de la imputación normativa a éste de dichas condiciones, imputación que persigue una finalidad política dentro de los regímenes democráticos de gobierno. Esa finalidad consiste

en que los nacionales de un Estado, convertidos en ciudadanos por la satisfacción de las condiciones establecidas jurídicamente participen de diversas maneras en su gobierno, diversidad que depende del orden constitucional y legal de cada entidad estatal. Conforme a estas ideas, se podría definir a la ciudadanía diciendo que es "la calidad jurídica política de los nacionales para intervenir en el gobierno del Estado" (14). Esta calidad por tanto, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derecho, obligaciones y prerrogativas que forman el status de quien la tiene, o sea, del ciudadano. Facilmente se comprende que dentro de un Estado determinado, cualquier persona puede tener simultaneamente estos caracteres: gobernado, nacional y ciudadano. El gobernado es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no ciudadano, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad; el nacional, es el individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado aunque no participe en su gobierno; y ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política.

Por otra parte, es importante observar que el concepto de ciudadanía, implica también al cuerpo político mismo del Estado, es decir, al conjunto de ciudadanos o pueblo en sentido

(14) Burgoa Orihuela Ignacio. Ob. cit., pp. 144 y 145.

político y en el que se hace radicar la soberanía como poder de autodeterminación. Bajo esta aceptación, la ciudadanía es el conjunto de electores de los titulares de los órganos primarios del Estado y al mismo tiempo, el sector humano de la población estatal, del cual, dichos titulares surgen obviamente dentro de un régimen democrático.

Por lo tanto, no podíamos pasar por alto en este trabajo al concepto de calidad ciudadana al afirmar que es ésta "condición presupuestal sine qua non de la participación política". (15)

En resumen, el concepto de ciudadanía denota, por un lado, la calidad jurídico política del nacional para participar en el gobierno del Estado a que pertenece, y, por el otro, al cuerpo político electoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derechos y deberes políticos, previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país.

2.3. NIVELES Y GRADOS DE PARTICIPACION POLITICA

Las sociedades democráticas pueden existir con dife-

(15) Ardigo Achile. "Democracia y Participación" "Política". Unión Editorial Madrid 1970. p. 69.

rentes niveles de participación, aunque es evidente que de ellos se desprenden variadas consecuencias, que contribuyen a la estabilidad del propio sistema.

Quienes creen que la democracia se halla mejor servida por un alto nivel de participación, señalan el hecho de que un Estado democrático, a diferencia de una oligarquía tradicionalista, debe depender del consenso de sus ciudadanos y en un Estado en que gran parte de la población es áptica, se desinteresa y no es consciente, la aquiescencia no puede darse por supuesta y en ella el consenso puede, en realidad, ser débil. La falta de participación y representación, refleja también la carencia de una ciudadanía efectiva, y la consecuente falta de lealtad hacia el sistema como un todo.

El ideal democrático, prevé una "ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometidas de manera directa o indirecta en forma de participación". (16)

Hay quienes se preguntan si la alta participación es realmente ventajosa. "Una escuela del pensamiento acoge

(16) Bobbio Norberto. y Matteucci Nicola. Op. cit., pp. 1182 y 1183.

favorablemente el bajo porcentaje de votantes como una evidencia de la satisfacción básica del electorado, por la manera en que se desarrollan los acontecimientos. Francis Wilson lo expresó de la siguiente manera: -en una sociedad en la que solo el 50% del electorado participa, es evidente que la política satisface verdaderamente, de alguna manera, el deseo de la masa de individuos del Estado. A medida que crece el porcentaje de participación, digamos hasta el 90%, es evidente que las tensiones de lucha política, extienden hasta el límite el deseo de constitucionalidad-. La misma puntualización la realizó, el destacado analista de la participación política, el sueco Herbert Tingsten, señalando que "la participación extremadamente alta era síntoma de la declinación del consenso". David Riesman argumentó también que la apatía puede reflejar el hecho de que la gente tenga cosas más interesantes para hacer que entregarse a la política, y sugiere que los organismos gubernamentales y las grandes organizaciones funcionan bien a pesar de la gran apatía". También el norteamericano W.B. Munro expresó que el aumento de la participación podría amenazar el funcionamiento de la democracia, puesto que la no emisión del voto se localiza en su mayor parte entre el sector más ignorante del electorado.

La evidencia confirma la tesis de Tingsten, según la cual, "un súbito aumento de la magnitud del electorado votante, refleja probablemente una tensión y una seria falla gubernamental".

mental, e inicia también como votantes a individuos cuyas actitudes sociales son perniciosas desde el punto de vista de los requisitos del sistema democrático".

Por otra parte, una alta participación en los comicios no es necesariamente negativa. Muchas naciones democráticas estables poseen índices de participación altos. En la proporción en que los estratos inferiores fueron ingresando gradualmente al proceso electoral (por medio de un aumento de la organización, un mejoramiento del sistema educacional y un incremento de su comprensión de la relación entre la acción del gobierno y sus intereses) el aumento de la participación es beneficioso para la democracia. "Solo cuando una crisis importante o un movimiento autoritario efectivo impulsa súbitamente a los no votantes habituales desaprensivos dentro del área política, el sistema se ve amenazado" (17). En este sentido "la participación política se convierte entonces esencialmente en un instrumento para el equilibrio, en función del mismo. Es decir, según esta interpretación, para cada sistema político y para todo nivel de equilibrio de éste, hay una medida optima de participación. Hay un umbral máximo y no solo un umbral mínimo, más allá del cual un ulterior crecer de la participación política, al poder tener consecuen-

(17) Lipset Martín. "El Hombre Político". Editorial Universitaria Buenos Aires 1963. pp. 200, 201, 202 y 203.

cias desequilibrantes, debe de ser deliberadamente desaconsejado e impedido. De aquí la conclusión... según la cual, si bien es cierto que una difundida indiferencia obstaculiza el proceso de formación democrática de la voluntad, no menos peligrosa puede resultar la falta de cierto grado de apatía". (18)

De este modo, ni los altos niveles de participación y votación, ni los más bajos son, en sí mismos, buenos ni malos para la democracia.

En otro orden de ideas, existen por lo menos tres formas de participación política que merecen ser ilustradas brevemente:

La primera la podemos designar con el término de presencia, es la forma menos intensa y más marginal de participación política; se trata de comportamientos receptivos o pasivos, como la presencia en reuniones o la exposición voluntaria a mensajes políticos, es decir, situaciones en las cuales el individuo no hace ninguna aportación personal.

La segunda forma puede indicarse con el término de activación, aquí el sujeto desarrolla, dentro o fuera de

(18) Ardigo Achile, Op. cit., pp. 69 - 70.

una organización política, una serie de actividades de las cuales es delegado permanente o de las que se encarga vez por vez o de las que puede ser él mismo el promotor. Esta figura se da cuando se hacen compromisos para trabajar en la campaña electoral, cuando se difunde la prensa del partido, cuando se participa en manifestaciones de protesta, etc.

- Finalmente, la tercera forma es aquella que puede reservarse a situaciones en las cuales, el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política. Esta situación se puede dar en forma directa sólo en contextos políticos muy pequeños; y en la mayoría de los casos la contribución es indirecta y se evidencia en la elección del personal dirigente. En lo que se refiere luego a la participación verdadera, la forma más común -y para muchos inclusive la única- es la participación electoral.

Ahora bien, "respecto al grado máximo y mínimo de participación se establece que el nivel o grado máximo de participación política después de la presentación de la propia candidatura es la adhesión a un partido político, mientras que el grado mínimo es el voto". (19)

(19) Papini Roberto, Op. cit., p.102.

CAPITULO TERCERO

DERECHOS POLITICOS Y FORMAS DE PARTICIPACION POLITICA

El problema de la participación política, su amplitud y valoración, constituye uno de los temas más interesantes para las disciplinas que tienen por objeto el estudio del fenómeno.

Existe un cuestionamiento constante al que no se ha dado atinada respuesta, que se refiere a conocer en que medida el pueblo participa en la esfera o mundo de la política. Nuestra intención, no es dar contestación a la ya citada pregunta, sino que, la idea principal de este tercer capítulo es exponer a manera de bosquejo las formas de participación unidas a los derechos políticos, que el mexicano como ciudadano tiene a su alcance para así poder actuar, bien directa o indirectamente en la vida política del país, a cuya membrecía como parte importante de la colectividad afecta.

En nuestro medio, los ciudadanos intervienen en la vida política al través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente:

- Derecho al sufragio y voto;
- Derecho a ser electo;

- Derecho de reunión y asociación política;
- Derecho de petición;
- Iniciativa popular; y,
- Referendum.

Antes de entrar en materia respecto a los derechos políticos y su ejercicio, creemos necesario apuntar lo siguiente.

Siendo la política, una de las actividades del hombre en sociedad, su actuación en esta esfera debe desenvolverse necesariamente con libertad, por lo que los derechos políticos y por tanto las formas de participación política (su ejercicio) solo existen en un contexto de libertades -libertad política y libertades civiles-.

Las libertades civiles son "las diversas facultades que permiten a los ciudadanos o individuos realizar con independencia y eficacia su destino personal, en el marco de una sociedad organizada; en tanto que la libertad política es el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno e incluso a proporcionar los gobernantes". (20)

Ahora bien, los derechos políticos, proceden a la

(20) Hauriou André. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Editorial Ariel. Barcelona 1980, p. 213-214

vez de la idea de la libertad política y las libertades civiles, y por razón de este carácter mixto, solo pueden ser concedidos a los individuos que reúnen las características para ser ciudadano, los cuales, a través de su ejercicio participan en la expresión de la soberanía nacional.

3.1. DERECHO AL SUFRAGIO Y VOTO

Todos sabemos que nuestra Constitución, inviste al individuo de la calidad de ciudadano, la cual, significa que el individuo posee ciertos derechos y ciertas obligaciones que lo hacen socialmente responsable como parte integrante del pueblo, al que la misma Constitución le reconoce el ejercicio de la Soberanía y, tal vez el más importante de esos derechos y deberes en el desempeño de la vida ciudadana es sin duda alguna el Sufragio. Atendiendo a lo anterior, Sánchez Viamonte lo ha definido como "toda manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación, en el mismo sentido Fayt, considera que el Sufragio consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho de formar parte del cuerpo electoral

y, a través de éste, en la organización del poder". (21)

En base a lo anterior, deducimos que es el Sufragio un instrumento individual de expresión en materia de opinión política. Mediante el Sufragio, se eleva a los gobernantes y se decide en determinados ámbitos de la vida estatal. Trátase de una técnica de expresión ciudadana que manifiesta la voluntad política de los gobernados para estructurar el poder.

A decir de Agustín Basave Fernández del Valle con el sufragio "el ciudadano no solo cumple con un deber y ejerce un derecho, sino que desempeña una función en la vida política del país. "La función del Sufragio es la que mayor interés presenta para el Estado, para la colectividad y para el individuo, ya que el sufragio es la fuente y el asiento de la existencia de un gobierno democrático" (22). En el mismo sentido Francisco Berlín Valenzuela establece que es el sufragio "... el fundamento básico en que debe apoyarse un verdadero proceso democratizador..." y abunda al establecer que "...no solo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como medio de participación de éste en las decisiones gubernamentales y

(21) Citado por Berlín Valenzuela Francisco. "Derecho Electoral. Editorial Porrúa. México, 1980. p.145

(22) Basave Fdez. Agustín. del Valle Agustín. Partidos Políticos y Sistemas Electorales. UNAM. México, 1982. p. 26 y 27.

principio legitimador de todo poder político...". (23)

Con frecuencia, se cree que existe cierta sinonimia entre Sufragio y Voto, sin embargo, conveniente es señalar la distinción que existe entre ambos para así evitar ciertas confusiones.

Berlín Valenzuela en su multicitada obra, establece que el voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político... Constituye una forma de expresión de voluntad. Con relación al Sufragio Político y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno, el voto constituye el hecho de su ejercicio.

Por su parte Rafael Bielsa, hace más clara la distinción al establecer que "... el sufragio es una función pública, una obligación, el voto es la forma práctica de sufragar, y tan es así, que si un ciudadano sufraga en el sistema de voto secreto, cumple con la función aunque el voto se anule o vote en blanco; es decir, ha sufragado pero en realidad no ha votado". (24)

(23) Berlín Valenzuela Francisco. Op. cit., p. 146.

(24) Bielsa Rafael. "Derecho Constitucional" Editorial Cultura S.A., México, 1961. p. 213.

Por lo que concluimos que siendo el sufragio un instrumento de expresión de opinión política individual, que encuentra su fundamento en la opinión de los ciudadanos que al expresarse se traduce en el voto; pues, el voto político es la manifestación concreta de la voluntad individual ciudadana.

Respecto al Sistema Político Mexicano, éste descansa sobre el principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana debe expresarse en forma individual, por medio de voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermediario alguno. Porque para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder... pues "siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social". (25)

Con base en las consideraciones formuladas se puede

(25) Patiño Camarena Javier. "Análisis de la Reforma Política". UNAM. México, 1980. p. 24.

afirmar que la ciudadanía debe hacer efectivo su derecho al sufragio y votar en las consultaciones electorales, porque de lo contrario, estará negando la conquista de uno de los más significativos derechos. Asimismo, se puede decir que "al votar el ciudadano refrenda, confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno. En cambio no votar, significa menosprecio por los derechos ciudadanos, preferencia por otras formas de gobierno y oposición al fortalecimiento democrático del país". (26)

3.2. DERECHO A SER ELECTO

Una preocupación básica de la ciudadanía de un Estado, es fijar con precisión quienes pueden ser elegidos para ocupar un cargo en el gobierno, ya que independientemente de los criterios valorativos que se propongan, es aceptado que toda elección pretende integrar los órganos del Estado con los mejores hombres.

Podemos definir el derecho a ser electo, como una prerrogativa atribuible a los ciudadanos de un Estado para ocupar un cargo de elección popular, cumpliendo con los requisi

(26) De la Madrid Hurtado Miguel. "Nacionalismo Revolucionario". PRI. México, 1982. p. 117.

tos o condiciones de elegibilidad según el caso.

Se puede afirmar que la elegibilidad, es el aspecto positivo que debe reunir una persona para poder presentarse como candidato en un proceso electoral; correspondiendo a cada legislación, determinar cuales son los requisitos o condiciones de ella.

La inelegibilidad, por el contrario, es el aspecto negativo del asunto, presentándose cuando surgen ciertas causas o factores que impiden a una persona presentarse como candidato; tales causas han dado lugar a la conocida distinción doctrinal entre inelegibilidad absoluta e inelegibilidad relativa; aquélla es definitiva y no puede sanearse -tal es el caso de la no reelección- y la segunda sí puede convalidarse -como sucede cuando el interesado al presentarse en la elección deja de ejercer el cargo que obstaculizaba su candidatura.

Por otro lado, aparecen las incompatibilidades, que no deben confundirse con requisitos de capacidad, sino que afectan como imposibilidad en el desempeño del cargo elegido, -tal es el caso de la realización de un trabajo que físicamente requiera residencia en una ciudad, que no sea en la que funcione el órgano; o por contradicción de intereses, como cuando un cargo en el ejecutivo hace incompatible la función de diputado, porque se reunirían dos poderes en una sola persona,

lo que es contrario al texto constitucional.

La doctrina consigna una opinión común para el tratamiento de la elegibilidad, que consiste en que basta ser elector para poder ser elegible; lo que en un principio parece muy democrático, sin embargo, pensamos que tanto los requisitos como las incompatibilidades que se establecen para los elegibles son garantías que lejos de atentar contra la democracia, pretenden que el electorado no elija con obvedad a áquel que por sus limitaciones o compromisos no podría desempeñar cabalmente el cargo.

Nuestra Constitución en sus artículos 55, 58 y 82 establece los requisitos para poder aspirar a ocupar un cargo de Elección popular: Diputados, Senadores y Presidente de la República, respectivamente.

Ahora bien, aun cuando no es ningún requisito, generalmente son los partidos políticos los que tienen la exclusividad para proponer candidatos a los cargos públicos electivos. Hay otros regímenes en cambio, que no es necesario sean presentados por un partido político para aspirar a un cargo público electivo, para competir en las elecciones, en estos casos, al candidato le basta una fianza o el respaldo de un determinado número de ciudadanos. No obstante, la experiencia nos indica que generalmente es muy difícil obtener respaldo popular

fuera de los partidos, por lo que concluimos que resulta muy difícil tener éxito sin el respaldo de un partido político. Por otra parte, si el candidato es idóneo y tiene apoyo popular o atractivo personal, no va a faltar partido que comulgando con sus ideas, le ofrezca un lugar importante en la lista de candidatos que propone.

Por último y a manera de conclusión, podemos establecer que no basta con reunir los requisitos para estar en condición de participar en las candidaturas electorales y llegar a ocupar un cargo de elección popular, ya que como es natural, los votantes suelen inclinarse hacia el hombre de reconocida experiencia en la política y el servicio público.

3.3. DERECHO DE REUNION Y ASOCIACION POLITICA

Al decir de José María Lozano: "la asociación pone en un fondo común la inteligencia, la fuerza y los recursos de cada uno de los asociados; lo que es imposible en el orden natural de las cosas para un hombre solo, es posible y fácil para una asociación que multiplica el poder y la fuerza de cada uno de los asociados; a este poder colectivo debe el mundo las maravillas que causan nuestra justa admiración. En todos los órdenes posibles, la unión hace la fuerza. Las sociedades científicas, artísticas, industriales, comerciales, humanitarias, realizan proyectos que serían imposibles para

la fuerza aislada de cada hombre" (27). Por las mismas consideraciones anteriores, la materia política no podía ser la excepción; por lo que en este campo, el elemento político, como espíritu de asociación, es el primero de los instintos de la humanidad, es el elemento más poderoso de su desarrollo y perfeccionamiento.

En el régimen constitucional mexicano, el encuadramiento de este derecho político lo encontramos en el artículo 9o. de nuestra Carta Magna que preceptua: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar..."

Los derechos de reunión y de asociación son diferentes, como también lo son las agrupaciones humanas que se configuran con motivo del ejercicio de dichos derechos. El hombre en ejercicio del derecho de reunión, forma parte de agrupaciones momentáneas que persiguen una finalidad transitoria y circunstancial. En cambio, con motivo del ejercicio

(27) Patiño Camarena Javier. Op. cit., p. 27.

del derecho de asociación, forma agrupaciones, más o menos "permanentes", para la realización de cualquier fin humano lícito.

La Constitución dispone que sólo los ciudadanos tienen capacidad para intervenir en asuntos políticos y por lo mismo, únicamente quienes posean esta calidad, podrán asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país. La expresión "tomar parte" significa la participación con actos propios. Los extranjeros, aun cuando no pueden tomar parte en los asuntos políticos del país, si tienen, en su calidad de personas, libertad de opinión para juzgar los asuntos políticos de nuestro país o de cualquier otro.

3.3.1. Partidos Políticos y Asociaciones Políticas

El ejercicio de la libertad de asociación legítima se traduce en la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno.

Las definiciones de partido político son muy numerosas, algunas de ellas cumplen con la finalidad de dar una explicación breve y clara de la naturaleza del partido político, por la enumeración de sus principales atributos, y, también de sus objetivos. La diversificación que se nota, estriba espe-

cialmente en la posición en que el autor se sitúe, o bajo el aspecto que considere al partido político, o la circunstancia histórica en que la elaboró.

Edmund Burke, nos da su definición clásica: "Un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todo sus miembros entren de acuerdo.

Odegard y Allem helms, dan una definición más actual: Un grupo organizado que busca controlar al personal y a la política del gobierno.

Adolfo Posada, los define como: Organismos colectivos más o menos perfectos, productos de las circunstancias históricas y sometidas al imperio variable de éstas, que se ofrece como instrumento preparado al servicio de las ideas y para su aplicación inmediata.

Bluntechli, expresa: los partidos políticos son grupos sociales libremente formados, en los que ciertas opiniones o ciertas tendencias unen a sus miembros para una acción política común.

Kelsen, entiende que son formaciones que agrupan

a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos.

Lineros Quintana los considera como una asociación definitivamente organizada de individuos unidos en torno a principios comunes para obtener el control del gobierno.

Virga, sostiene que son una formación social espontánea que se basa en una concepción política o unos intereses políticos comunes que se propone la conquista del poder.

Jesús Anlen nos da un concepto etimológico y definición de partido al establecer que dicha palabra proviene de las voces "pars" que significa parte o fracción; y "polis" ciudad que significa fracción de un todo político, es decir, parte de una colectividad que interviene en la vida de un Estado." (28)

Por otra parte, es de suma importancia distinguir un partido político propiamente dicho de una mera asociación política. Es indiscutible que un partido político es una asociación política en sentido lato; pero no toda asociación política debe conceptuarse como partido político. La asocia-

(28) Citados por José Cima Aldo y David Carballo Luis. "Los Partidos Políticos". UNAM México, 1982. pp. 234, 235, 236, 237.

ción política es generalmente ocasional, de existencia efímera o transitoria, carente de ideología definida y de programa de gobierno destinado a la resolución de los grandes problemas nacionales. En cambio un partido político, por su naturaleza orgánica tiene diversas características concurrentes que lo distinguen de un simple grupo político.

Para los norteamericanos La Palombara y Weiner un partido político "es una organización permanente, nacional, bien establecida y con la voluntad deliberada para tomar y ejercer el poder buscando el apoyo popular a través de las elecciones". (29)

De esta definición desprendemos las características principales que debe reunir un partido político y que son: Primero la de organización permanente, lo que quiere decir que su vida política va más allá que la de sus dirigentes.

Otra característica que podemos señalar, es la complejidad de organización, ya que al ser nacional, requiere distintos niveles, tanto el central como el regional, lo cual, lo distingue de algunas asociaciones que no tienen base regional.

(29) Citado por Serna Elizondo Enrique. "Sistema de Partidos Semicompetitivo". UNAM. México, 1982. p. 248.

La tercera característica es la voluntad de conquistar, ejercer y conservar el poder y no de influirlo. Aquí podemos distinguir entre un partido político y un grupo de presión, ya que mientras el primero busca la conquista y conservación del poder, el segundo tan solo buscará influirlo.

La cuarta y última característica de los partidos políticos es la búsqueda del apoyo de las bases, la cual, lo distingue de otros grupos que tan solo pretenden una influencia directa en el poder a través del ejercicio de la presión sobre un partido, sobre la opinión pública, o sobre el gobierno en forma directa. Para un partido político es elemental el apoyo popular, ya que la forma de acceso al poder, se realiza a través de los procesos electorales.

Ahora bien, dada la importancia de las funciones públicas que un partido político desempeña, éste se transforma en una institución pública imprescindible, por lo cual, no podemos pasar por alto el mencionar estas funciones tan importantes.

Los partidos políticos deben cumplir fundamentalmente con las funciones siguientes:

Función de formar una política, encauzando la pluralidad de ideas, intereses y voluntades.

Los partidos políticos cumplen la misión de unificar intereses, pretensiones y reclamos, de tal suerte que el debate se da dentro del partido y como resultado del mismo, se llega a una coincidencia de lo principal, que permite formular una política común en nombre del partido, por sobre los intereses individuales o de grupo que se discuten en el orden interno.

Esta tarea del partido, va encauzando la voluntad popular, suavizando las filas de las más importantes discrepancias, lo que permite formular un programa común, que es la opinión concordante de una parte de la sociedad, la que comulga con la doctrina y la propuesta del partido. De esta suerte, los partidos van realizando una tarea ordenadora de la sociedad, que va clasificando la pluralidad de opiniones e ideas, función sumamente necesaria para el orden y la paz social.

Al propio tiempo los partidos van formando la opinión pública, puesto que sin su tarea la opinión pública adquiere además por acción de los partidos cierto grado de estabilidad y armonía.

Función de educar y preparar al pueblo para el ejercicio de las actividades políticas y para ejercer el

gobierno.

El partido tiene el deber de educar al pueblo en la actividad política. Esta acción se debe de realizar, no sólo como es costumbre, en los períodos preeleccionarios y con referencia a quienes van a participar como postulantes a cargos electivos, entendemos que debe de ampliarse, como una actividad permanente y cotidiana, que alcance a todos los afiliados y pueblo en general.

Función de servir de canal de comunicación entre pueblo y poder.

El canal institucional para llevar la energía popular al poder, es el partido político. De ello se deriva que, a través del partido, se debe de canalizar el apoyo y la crítica al gobierno.

Seleccionar una élite de dirigentes y la de proponer candidatos a los cargos públicos electivos, es la cuarta función principal que entendemos debe de cumplir un partido político.

Además de ir formando un elenco capacitado para gobernar los partidos, tienen el deber de proponer sus mejores hombres como candidatos a los cargos públicos.

Asimismo, la acción de los partidos políticos, tenderá a: propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos, promover la formación ideológica de sus militantes, coordinar acciones políticas conforme a principios y programas y estimular discusiones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Por lo que podemos concluir que los partidos políticos son "Algo más que organizaciones de ciudadanos que buscan el poder público; motores esenciales de la democracia; transmisores de la opinión pública, vías de expresión institucional, los partidos de nuestros días han rebasado quizá la misión que les asignaron sus creadores: se han convertido en agentes políticos sin los cuales sería inconcebible el estado moderno". (30)

3.4. DERECHO DE PETICION

Mariano Otero, en la exposición de motivos del Acta Constitucional y de Reforma de 1847 señaló:

"... el artículo segundo que yo propongo, establece

(30) Montero Zendejas Daniel. "Estado, Democracia y Partido". Talleres de B. Costa Amic. Editor. México, 1979 p. 79.

que el derecho de la ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer, el de petición, el de reunirse para discutir asuntos públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes. De estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras anteriores Constituciones y, sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera a sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto como algunos autores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública". (31)

Mariano Otero se refirió al derecho de petición como a un derecho tan sólo de los ciudadanos; la Constitución de 1857 tuvo el acierto de recoger esta innovación del Acta de Reforma, y considerar al derecho de petición como un derecho del hombre. La Constitución vigente consagra este derecho en su artículo octavo al disponer: "Los funcionarios y emplea-

(31) Patiño Camarena Javier. Op. cit., p. 29.

dos públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República...

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

El derecho de petición contiene en relación al texto constitucional dos principios: La facultad que tienen los particulares de solicitar alguna información de las autoridades y, la obligación correlativa que tienen éstas de dar respuesta a la solicitud de los peticionarios, sin que ello signifique, de manera alguna, el que se tenga necesariamente que contestar en forma positiva a lo pedido. En materia política, este derecho sólo puede ser ejercido por los ciudadanos mexicanos en virtud de que sólo ellos son titulares de derechos políticos.

Aunque el artículo 8o. Constitucional no lo indique, el acuerdo escrito que deba recaer a una solicitud de la misma índole, debe ser congruente con ésta. Respecto al "breve término" a que el Mencionado precepto alude, debe ser "aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse".

A través del derecho de petición, se puede denunciar a la autoridad los desvíos o las negligencias en que incurran los funcionarios encargados, de la administración pública, así como manifestar su opinión sobre los asuntos públicos del país, etc.

3.5. INICIATIVA POPULAR Y REFERENDUM

Diversos estudios han puesto de manifiesto que en la mayoría de los países una proporción considerable del cuerpo electoral, no está realmente interesada en política; que la mayoría de quienes votan lo hacen sin otorgar una consideración racional a los problemas en debate y a menudo sin pensar con seriedad en ellos, y que apenas unos pocos están en condiciones de explicar porqué votan de la manera en que lo hacen.

De aquí que los regímenes democráticos contemporáneos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además, procuran crear nuevos y mejores canales que aseguren la participación activa del pueblo, en la elaboración de las leyes y con ello, vigorizar el principio de la soberanía del pueblo. A este propósito obedece la consagración de instituciones tales como la iniciativa popular y el referéndum.

3.5.1. Iniciativa Popular

La iniciativa popular es una función de naturaleza pública, ejercida como un derecho de una parte de cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las Asambleas legislativas, o bien, a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.

Para Biscaretti Di Ruffia, la iniciativa popular consiste "en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral. Por su parte, Xifra Heras la define como el derecho reconocido a una fracción del cuerpo electoral, de provocar la decisión del pueblo acerca de la realización de un acto legislativo por parte de los órganos estatales competentes". (32)

A través de la iniciativa popular, se faculta a los ciudadanos para que cuando reúnan ciertos requisitos, presenten proyectos de leyes ordinarias o reglamentos ante los órganos competentes, hecho lo cual, se deberá publicar el proyecto y fijar fecha para que el resto de los electores se pronuncien al respecto, haciéndose por lo mismo innecesaria la tramita-

(32) Citados por Berlín Valenzuela Francisco. Ob. cit., p. 67.

ción normal. El reconocimiento de la iniciativa popular, puede comprender tanto la participación directa del pueblo en la presentación de un proyecto de ley que, finalmente, deberá ser aprobado por el Poder legislativo, como la participación directa del pueblo, no sólo en la fase de presentación sino también en la de su elaboración.

Algunos autores, hablan de iniciativa popular formulada y de iniciativa popular no formulada, y señalan que se estará en presencia de la primera, cuando el pueblo presente un proyecto de ley elaborado y estructurado en artículos, y se estará en presencia de la segunda, cuando el pueblo se limite a solicitar al poder legislativo que formule una ley en determinado sentido.

3.5.2. El Referendum

La doctrina ha elaborado múltiples definiciones sobre el concepto de "referéndum". García Pelayo, considera que el referéndum "es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias; es facultativo cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras o del Jefe del Estado; de ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en Ley por la previa aprobación

del cuerpo electoral, que viene a sustituir así la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente el jefe del Estado); y consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

Para Carl Schmitt, el referéndum es la votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo pudiendo ser general obligatorio obligatorio para determinadas clases de ley y facultativo. 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.

Bidart Campos estima como referéndum toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, constitución reformas, decisiones políticas o de gobierno, etc., y la clasifica también en consultivo, decisorio, obligatorio y facultativo.

Héctor González Uribe afirma que El referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual, los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o recha-

zan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.

Al decir de Lanz Duret, el referéndum deja la decisión final en materia legislativa al pueblo mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder.

Para complementar, es necesario establecer que existen numerosas clases de referéndum. Las dos principales son el referéndum legislativo y el administrativo. El primero, desde luego, es el que reviste mayor importancia, y tiene diferentes tipos. En la doctrina constitucional francesa y en la práctica legislativa, se habla de referéndum consultivo o de consultación y de referéndum de ratificación. La primera hipótesis opera cuando se somete al pueblo el principio inspirador de una ley, y en caso de que sea negativo se desecha el proyecto. A través del referéndum de ratificación, se faculto al pueblo para que apruebe en definitiva, ciertas proposiciones de leyes ordinarias o constitucionales que hayan sido elaboradas por los órganos competentes.

Si se atiende al margen de libertad de que se dispone para recurrir al referéndum, se puede hablar de referéndum obligatorio, que opera cuando se presenta alguna de las hipótesis previstas por la ley, y de referéndum facultativo, que

nace cuando se faculta a las autoridades para que, si lo estiman pertinente, sometan a la consideración de los ciudadanos la adopción de ciertas leyes. 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 al través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor". (33)

De aquí, que se pueda decir que el referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, a través del cual, el cuerpo ciudadano substituye al legislador en la fase de adopción la ley. Su operatividad se logra mediante el procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifieste su conformidad o inconformidad, a los actos objeto de la consulta.

Así concebido, el referéndum sólo puede ser aconsejable cuando no se trate de leyes que versen sobre materias

(33) Citado por Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit., p. 557 y 558.

cuya comprensión requiera conocimientos especializados, ya que la ciudadanía, como unidad política, es inepta para estimar si un ordenamiento, dada la complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente. La elaboración de una ley es el resultado de un proceso intelectual en el que se deben ponderar múltiples factores políticos, sociales, económicos, culturales etc., que implican, en un momento dado, la motivación y la teleología de un ordenamiento jurídico y cuya apreciación, no puede quedar al arbitrio intuitivo de la masa, aunque se suponga que ha alcanzado un alto grado de madurez cívica.

3.5.3. La participación Política de la Ciudadanía del Distrito Federal.

Como consecuencia de la iniciativa presidencial de octubre de 1977; se adicionó la Fracción VI del artículo 73 constitucional, implantando el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal. El texto de dicha adición es el siguiente: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma (la ley) señale".

La exposición de motivos de dicha iniciativa para justificar la citada adición, argumenta lo siguiente: "La ini-

ciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en Estados que disponen de vigorosas instalaciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular. Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal, intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

Por lo tanto, se propone la adición de una base segunda a al fracción VI del artículo 73 de la Constitución de tal manera que, dentro de las bases a que esta sujeto el Congreso al legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto que los ordenamientos legales determinadas por ley secundaria serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

El Ejecutivo está convencido de que con estos mecanismos se alentaran las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos

ordenamientos que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones."

En la ley secundaria se determinarán los ordenamientos y las materias que podrán ser objeto de referéndum y de iniciativa popular y sus procedimientos específicos.

La instauración constitucional del referéndum y de la iniciativa popular, están subordinadas en cuanto a su procedencia y efectividad, a lo que determinó el legislador ordinario, que en el caso del Distrito Federal es el Congreso de la Unión.

Este cuerpo colegiado, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de diciembre de 1978, consignó un capítulo, el sexto, denominado "De la participación política de los ciudadanos" el cual señala los lineamientos generales a que deberá ajustarse la participación política de los habitantes del Distrito Federal.

De conformidad con el capítulo VI de la ley, el referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos

relativos a esta entidad federativa (artículo 53 y 57).

El artículo 54 de la ley, dispone que la iniciación del procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales, corresponde exclusivamente al presidente de la República y a las cámaras que componen el aludido cuerpo legislativo; a la de Diputados, a pedido de una tercera parte de sus miembros y la de Senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes.

Por lo que hace al referéndum de reglamentos, se dispone que la iniciación del procedimiento legal correspondiente, es facultad del Presidente de la República. Por lo cual "fácilmente se comprende que es suficiente que los órganos a quienes compete iniciar el procedimiento de referéndum, se abstengan de hacerlo, para que dicha institución democrática nunca funcione prácticamente" (34)

El referéndum en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 72 de la Constitución y los relativos a reglamentos, por el

(34) Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1983. pag. 174

Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I del mismo ordenamiento.

El artículo 58 establece que el referéndum es obligatorio, para el poder Ejecutivo y para las Cámaras cuando los ordenamientos legales a los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características del referéndum obligatorio.

Sin embargo, es de hacer notar que el referéndum no abarca las leyes en materias de hacienda y fiscales, es decir, no podrán ser sometidas a referéndum, de lo cual, se deduce que la participación política de los ciudadanos queda sumamente mermada, pues presuntamente, si los ordenamientos hacendarios y fiscales son injustos e impopulares, el Congreso de la Unión tácitamente acepto que serían rechazadas si se sometieran al referéndum.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo, podrán determi-

nar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, pero deberán fundar ampliamente su resolución, denegado el referéndum por alguno de los poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro poder en el término de un año de la fecha de la negativa. A efecto de que la ciudadanía esté en condiciones de ejercer en forma responsable este derecho, se dispone que los procedimientos del referéndum se deberán iniciar, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su celebración, con la difusión del contenido y las características fundamentales de los ordenamientos legales objeto de referéndum.

Por lo que concierne a la iniciativa popular, la ley precisa que esta se concibe como un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

El artículo 55 de la ley previene que sólo se tramitará tal iniciativa, si queda recientemente comprobado que la misma se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al menos cinco mil ciudadanos por cada una de las dieciséis delegaciones en que este dividido el Distrito Federal.

Las iniciativas populares relativas a leyes, se deberán substanciar por el Congreso de la Unión y las relativas a reglamentos por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, existe la posibilidad de que una iniciativa popular debidamente presentada, sea sometida al voto directo de la ciudadanía a través del referéndum.

Como la ley, tan sólo sienta las bases de carácter general a que deberán ajustarse el referéndum y la iniciativa popular, y deja a los reglamentos la tarea de puntualizar las modalidades a que debiera ajustarse el ejercicio de estos derechos políticos, del acierto con que se reglamenten estas cuestiones, dependerá el que se incentive o inhiba la participación política de la ciudadanía del Distrito Federal.

A mayor abundamiento de datos, por considerar al referendum como recurso de suma importancia para la participación ciudadana, se concluye este trabajo con el criterio al respecto de Gladie Gemma recogido en el 2º tomo del diccionario de política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci donde se profundiza un poco más sobre el referendum en el mundo de las ideas, así dicho autor considera que "el referendum puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por lo tanto por ser objeto de disciplina constitucional.

Diversa es la tipología del referendum que nos ofrece la práctica histórica. Se pueden recordar las clasificaciones más importantes. Además de las distinciones referentes a la eficacia normativa, por la cual se tienen referendum constituyente (se refiere a la aprobación de una constitución), constitucional (si se atiende a la revisión de la constitución), legislativo o administrativo (si concierne respectivamente a leyes o actos administrativos), o bien relativas a la eficacia territorial, según la cual existen referendum nacionales o locales, existen otros perfiles de clasificación.

Así, por el lado de la mayor o menor necesidad de la intervención popular, el referendum puede ser facultativo, si dicha intervención puede faltar sin que tal falta tenga consecuencias sobre el acto, o bien obligatorio, si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto. Bajo el aspecto del efecto, el referendum (obligatorio o facultativo) puede ser un momento de un procedimiento constitucional, legislativo o administrativo, o bien puede constituir el único acto deliberativo, agotándose en él el procedimiento (por ejemplo cuando abroga un acto válido y operante en el ordenamiento).

Podrían hacerse otras clasificaciones, pero éstas son las más significativas.

El referendum es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisio-
nal. Es natural, por tanto, que el destino del referendum haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa.

En el siglo pasado (y también en el precedente, en la medida en que fue superado el absolutismo) no se advirtió la exigencia de hacer participar al pueblo en las decisiones públicas, y se reconoció a un cuerpo electoral notablemente restringido en relación con la población solamente la facultad de elección de los representantes. Fue el liberalismo y no las teorías democráticas de derivación rousseauniana el protagonista del siglo XIX, lo cual explica por qué en el siglo pasado, salvo algunas excepciones como Suiza, se afirmó un sistema parlamentario, respetuoso sí de las libertades populares, pero no preocupado por asegurar el pleno poder del pueblo y en el cual el referendum tuvo muy poco lugar. En efecto, las propais luchas dirigidas al desarrollo de la democracia fueron conducidas exclusivamente a la extensión del sufragio para la elección de los representantes (y no por una extensión del objeto del sufragio).

En el siglo XX, en cambio, se manifestó una orientación diferente, aunque con desarrollos diferenciados en el tiempo. Así, en la oleada democrática que caracterizó a la primera posguerra, se difundió la institución del referendun, que fue disciplinado en múltiples formas por las diversas constituciones. En la segunda posguerra hubo sí, después del paréntesis de la influencia totalitaria, un retorno al espíritu de 1919, pero atenuado, puesto que la complejidad de la actividad estatal por un lado, y la desconfianza en el real poder decisonal del pueblo, favorecieron un mayor escepticismo sobre la democracia directa, o sobre el injerto de instituciones de esta última en la democracia representativa.

Por otro lado, sin embargo, siendo el referendun una típica técnica decisonal que produce vencidos, sin ninguna publicidad de término medio, de composición de las divergencias, corre el riesgo en algunos casos, es decir según los temas a él sometidos, juntamente por la nitidez de las elecciones que impone, de profundizar en lugar de resolver los conflictos (siempre que, por ejemplo, las minorías se consideren insuficientemente protegidas o directamente atropelladas).

En definitiva, por tanto, debe enfatizarse que el referendun es una de las posibles técnicas decisionales a

disposición de los sistemas políticos. Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones, que pueden y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema. Es significativo que su utilización en los países democráticos haya sido, hasta ahora, muy limitada". (35)

En tanto que el plebiscito siendo un concepto polemico puede considerarse bajo el aspecto descriptivo para oponerle al referendun "debe registrarse la falta de una definición unívoca de plebiscito que lo diferencie del referendun.

En realidad, los dos términos son sinónimos. Puede solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término. De este modo el término plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones Constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia al referendun). En este contexto se puede encontrar no una convalidación, pero sí una explicación de ciertas definiciones propuestas, dado que puede sostenerse, que debido a su tendencial excepcionalidad se utiliza con más frecuencia el término

(35) Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. Op. cit., pp. 1394 y 1395.

plebiscito para indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos actos estatales y sobre todo sobre hechos, o ya sea sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina Constitucional". (36)

(36) Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. Op. cit., p. 1209.

CONCLUSIONES

1. La conciencia histórica es guía de la acción política. Los derechos políticos del pueblo mexicano son el resultado de nuestra historia, se fueron formando a la par con la Nación Mexicana; por lo que ha sido necesario afirmarlos y fortalecerlos y en ocasiones renovarlos de acuerdo a las condiciones existentes y posibles en el país.

2. El problema de la participación política, es uno de los aspectos más importantes del mundo actual. Su definición la podemos establecer en la forma siguiente: "Tomar parte en los asuntos del Estado", es decir, estructura del poder estatal, cuestiones relativas a la organización y al gobierno y la determinación de las formas, tareas y contenido de su actividad.

3. Este concepto -el de participación política- se encuentra en estrecha relación con el concepto de calidad ciudadana, por ser ésta última requisito de la primera.

4. Respecto a los niveles o grados de participación, se puede afirmar que para cada sistema político y para todo nivel de equilibrio de éste, hay una medida óptima de partici-

pación. De este modo, ni los altos niveles de participación, ni los más bajos son, en sí mismos, buenos ni malos para la democracia.

5. En nuestro medio, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos, los cuales sólo existen en un contexto de libertades y que son fundamentalmente: Derecho al sufragio y voto; derecho a ser electo; derecho de reunión y asociación política; derecho de petición; iniciativa popular y referendum.

6. El Sufragio es sin duda alguna el más importante de los derechos y deberes del ciudadano mexicano, es un instrumento individual de expresión en materia política y principio legitimador de todo poder político. El Sufragio encuentra su expresión concreta en el voto, y de ahí la diferencia entre ambos.

7. La elegibilidad es el aspecto positivo que debe reunir una persona para poder presentarse como candidato en un proceso electoral, correspondiendo a cada legislación determinar los requisitos de ella, y es el segundo derecho en materia política que enunciamos.

8. Respecto al derecho de asociación política, ésta

se traduce en la formación de los partidos políticos, los cuales, son algo más que organizaciones de ciudadanos que buscan el poder público; son los motores esenciales de la democracia, transmisores de la opinión pública y vías de expresión institucional. Se han convertido en agentes políticos, sin los cuales, sería inconcebible el Estado democrático.

9. En relación con el derecho de petición, éste viene a significarse como una fórmula legal que estimula la gestión democrática de la sociedad, por cuanto facilita el contacto entre las personas y los órganos del poder público.

10. A la ciudadanía del Distrito Federal, le corresponden además como derechos políticos, la iniciativa popular y el referendum, en relación al artículo 73-VI del texto Constitucional. Por lo que concluimos que: apoyados en un sistema político perfectible, el ciudadano mexicano influye notablemente en la vida política del país, a partir del derecho de voto hasta el contacto directo con el funcionario público, pasando por todos y cada uno de los derechos políticos. Sólo aquel que no lo quiera hacer por voluntad propia o renuncia personal estará ausente de ello

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel.. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1983.

Aguilar M. Alonso. El pensamiento político de México Tomo I (la época de la revolución de independencia). Editorial Nuestro Tiempo. México, 1986.

Ardigo Achile. Democracia y Participación Política. Unión Editorial. Madrid, 1970..

Basave Fernández del Valle Agustín. Partidos Políticos y sistemas Electorales. UNAM. México, 1982.

Berlín Valenzuela Francisco. Derecho Electoral. Editorial Porrúa. México, 1981.

Bielsa Rafael. Derecho Constitucional. Editorial Cultura, S.A. México, 1961.

Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México, 1976.

Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1982.

Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1984.

Carpizo Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, México, 1979.

cima Aldo José y Carballo Luis. Los Partidos Políticos en México. UNAM., México, 1982.

De la Madrid Hurtado Miguel. Nacionalismo Revolucionario. PRI, México, 1982.

Diccionario Enciclopédico Bruguera Tomo V. Editorial Bruguera, México, 1977.

Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.

González María del Refugio. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III -Derecho Azteca- Editorial UNAM México, 1985.

Hauriou André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona, 1980.

Lipset Martín. El Hombre Político. Editorial Universitaria Buenos Aires, 1963.

Margadant S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge. México, 1980.

Miranda Basurto Angel. La Evolución de México. Editorial Herrero. México, 1963.

Montero Zendejas Daniel. Estado, Democracia y Partido. Talleres de B. Costa Amic Editor. México, 1979.

Papini Roberto. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa. Unión Editorial. Madrid, 1970.

Patiño Camarena Javier. Análisis de la Reforma Política. UNAM, México, 1980.

Semo Enrique y otros. México un pueblo en la historia. Editorial Nueva Imagen. México, 1981.

Serna Elizondo Enrique. Sistema de Partidos Semicompetitivo. UNAM. México, 1982.

Tomassetta Leonardo. Participación y Autogestión. Amorrortu. Editores. Buenos Aires, 1977.

QUETZALCOATL

Quetzalcóatl, fue quizás el más complejo y fascinante de todos los Dioses mesoamericanos. Su concepto primordial, sin duda muy antiguo en el área, parece haber sido el de un monstruo serpiente celeste con funciones dominantes de fertilidad y creatividad. A este núcleo se agregaron gradualmente otros aspectos: la leyenda lo había mezclado con la vida y los hechos del gran Rey sacerdote Topiltzin, cuyo título sacerdotal era el propio nombre del Dios del que fue especial devoto. En el momento de la conquista, Quetzalcóatl, considerado como Dios único desempeñaba varias funciones: Creador, Dios del viento, Dios del planeta Venus, héroe cultural, arquetipo del sacerdocio, patrón del calendario y de las actividades intelectuales en general, etc. Un análisis adicional es necesario para poder desentrañar los hilos aparentemente independientes que entran al tejido de su complicada personalidad.



IMPRESO EN LOS TALLERES DE:
EDITORIAL QUETZALCOATL, S. A.
MEDICINA No. 37 LOCALES 1 Y 2 (ENTRADA POR PASEO DE LAS
FACULTADES) FRENTE A LA FACULTAD DE MEDICINA DE C. U.
MEXICO 20, D. F. TELEFONOS 658-71-66 Y 658-70-88