Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

3. CUERPO ELECTORAL Y DERECHOS POLÍTICOS

En nuestro medio los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente, el derecho a votar, el derecho a ser elegido para ocupar un puesto de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición. La ciudadanía de la capital además dispone de la iniciativa popular y el referéndum en los términos que precisa la Constitución y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

3.1 Derecho de voto y sufragio universal

Puede afirmarse, de acuerdo a Mariano Otero, que en los Estados populares las leyes que establecen el derecho del sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen quien es el monarca.

En la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal se ha visto precedido por un periodo más o menos largo durante el cual el ejercicio de los derechos políticos se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etcétera. Algunas restricciones son lógicas y tienen sentido común, como, por ejemplo, que se niegue el voto a menores y a los insanos mentales, sobre la base de que son incapaces de tomar decisiones responsables. Montesquieu consideraba que tan sólo se debería excluir de la participación en los asuntos políticos a los seres sin voluntad propia. Otras limitaciones se originaron en prejuicios que, debido al clima político del momento, fueron aceptados como verdades inobjetables.

Por lo que se refiere a nuestro medio, cabe señalar que nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete; sino el resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.

En efecto, 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 tienen ninguna culpa, sino los gobiernos

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

que con tanto descuido han visto la instrucción pública".[9] Desde entonces hasta nuestros días el sufragio es universal e igual, pues no se reconoce la existencia de votos calificados.

Otra medida tendiente a ampliar el cuerpo electoral se operó con la promulgación de la Constitución de 1917, ya que se dispuso en el artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. No obstante que, con apoyo en el artículo que se comenta, las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres del pasado determinó que durante toda la primera mitad del presente siglo no votaran. Así, con el propósito su subsanar esta irregularidad y a partir de la consideración de que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país, en el año de 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos.

En torno a esta cuestión conviene señalar, en concordancia con Bartelemy, que si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o de grupos de personas, entonces resulta evidente que no puede negarse ese derecho a las mujeres, que tienen intereses de todo orden que son privativos de su sexo en lo que concierne al aspecto moral, legal o económico.

También contribuyó a universalizar el sufragio la reforma que en el año de 1970 experimentó el artículo 34 constitucional, con el propósito de 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. Esta reforma permitió poner fin a una situación irregular originada por el hecho de que por una parte, la ley sobre la materia no reconocía derechos políticos a los menores de 21 años, y por otra, diversos ordenamientos legales le conferían a los mayores de 18 años, aun cuando en forma indirecta o circunstancial, ciertos derechos que les permitían participar en la vida política.

En la iniciativa de reforma presentada ante el Congreso de la Unión, se dijo en apoyo de las mismas:

> Las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman —como en todo el mundo contemporáneo— ser escuchadas y contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva. El canalizar esta expresión por medios institucionales, no es sino adaptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país...[10]

[9] Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente de 1957*. México, D. F., El Colegio de México.

[10] *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 54 constitucional que se sometió a consideración de Congreso de la Unión en junio de 1963.*

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

En este orden de ideas, se puede decir que el sistema político mexicano 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. Venustiano Carranza al proponer al Congreso Constituyente lo anterior, afirmó:

> 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... 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...

Con base en las consideraciones formuladas se puede afirmar que la ciudadanía debe 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 se debe votar porque al hacerlo el ciudadano además de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne al país, 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 que procuran los actos que configuran el proceso de reforma política.

3.2 Derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular

3.2.1 *Requisitos mínimos para aspirar a ser miembro del Poder Legislativo Federal*

En consideración a la importancia que reviste la función legislativa la Constitución exige el cumplimiento de ciertos requisitos para ser miembro del Poder Legislativo. Dichos requisitos tienden a asegurar, en primer término, una estrecha vinculación del candidato con México y, en particular, con la región en la que se efectúa la elección; en segundo término, se persigue que quien aspire a dichos cargos no ejerza ciertas funciones que puedan brindarle ventajas en la lucha electoral; en tercer término, y como consecuencia

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

de la separación que existe entre la Iglesia y el Estado, se prohíbe a los miembros de los cultos religiosos participar en la lucha política y, por último, se dispone que los diputados y senadores en funciones no pueden presentarse nuevamente como candidatos a ocupar el mismo puesto en las elecciones que tengan lugar al fin del desempeño de su cargo.

En armonía con el pensamiento hecho valer en el párrafo anterior, el artículo 58 dispone que los requisitos para ser senador son los mismos que se exigen para ocupar el cargo de diputado, con la única diferencia de que a los candidatos a senadores se les exige tener 30 años de edad cumplidos el día de la elección, en tanto que de conformidad al artículo 55 se puede ser diputado a los 21 años.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 al discutirse el presente artículo se dijo que la diferencia de edades que se exige para ser diputado o senador se justifica por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores.

> ...En efecto la Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes moderando la acción, algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de las leyes, por la iniciativa, el vigor, y en general todas las actividades que significan acción y movimiento y por lo que esta actitud pudiera tener algunas veces de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada y aprobada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: primero, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra y la edad de los miembros de ella, que por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento muy importante.[11]

Al respecto resulta pertinente hacer notar que la Constitución de 1824, primera en regir los destinos del México independiente fijó la edad mínima para ser senador en 30 años. Posteriormente las constituciones centralistas aumentaron la edad exigida para ocupar dicho cargo, pero al establecerse el Senado por iniciativa de Benito Juárez, consumada por Sebastián Lerdo de Tejada, se volvió a establecer como edad mínima para ser senador la de 30 años. Con anterioridad a la reforma que sufrió este artículo en el año de 1971 se exigía que el candidato a ocupar el cargo de senador hubiera cumplido 35 años. En la iniciativa de reformas que presentó el Ejecutivo Federal a consideración del Congreso de la Unión se hizo notar que la exigencia de

[11] *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1971.* México, D. F., Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Reforma Mexicana, 1960. Tomos I y II.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

35 años ya no corresponde a la realidad, pero que continúa siendo válido exigir un número mayor de años de experiencia cívica para integrar este cuerpo que para la Cámara de Diputados.

En consecuencia, la edad de 30 años que se exige para ocupar el cargo de senador, aunado a la composición misma de dicha Cámara hacen de este organismo un elemento de reflexión, meditación y prudencia.

3.2.2. *Requistos mínimos a satisfacer por los candidatos a la Presidencia de la República*

El cargo de presidente de la República reviste una extraordinaria importancia para la vida institucional del país, y por lo mismo la Constitución establece que todo candidato a ocupar dicho cargo deberá reunir los siguientes requisitos:

1. En primer término, quien aspire a ser presidente de la República deberá encontrarse en pleno goce de sus derechos, ser mexicano por nacimiento e hijo de padres que hayan tenido la nacionalidad mexicana por el mismo concepto. El requisito que nos ocupa encuentra su razón de ser en el hecho mismo de que los diputados constituyentes de Querétaro, representantes de un movimento marcadamente nacionalista, quisieron con ello asegurar que la persona que ocupara la más alta magistratura tuviera un máximo arraigo nacional. Resulta pertinente hacer notar que tan sólo en este caso nuestra Constitución establece este requisito.
2. La edad mínima que debe tener el candidato a ocupar el cargo, es de treinta y cinco años, que es la misma que se requiere para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, como nuestra Constitución no establece edad máxima, válidamente puede afirmarse que cualquier persona mayor de 35 años que reúna los requisitos señalados en este artículo podrá aspirar a ocupar el cargo de presidente de la República.
3. Con el propósito de asegurar que los candidatos a ocupar la más alta magistratura se encuentren íntimamente vinculados con nuestra realidad cotidiana, nuestra Ley Fundamental establece, en la fracción III que quienes aspiren a ocupar dicho cargo deberán haber residido en el país todo el año anterior al día de su elección.
4. La separación entre la Iglesia y el Estado que se operó en nuestro país desde la promulgación de las Leyes de Reforma, arrojó entre otros resultados, el que se requiera que el candidato no pertenezca al estado eclesiástico ni sea ministro de algún culto.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

51. Con el propósito de impedir que el candidato pueda ejercer cierta presión en su beneficio, se establece que quienes participen en la contienda electoral no desempeñen las funciones a que se refieren las fracciones V y VI del artículo 82, es decir, no estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, ni ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

6. Por último, la fracción VII establece, en forma por demás categórica, que la persona que haya ocupado el cargo de presidente de la República, sin importar el carácter, título o condiciones en que lo hubiera desempeñado, no podrá volver a ocupar la más alta magistratura del país.

Es claro que quienes no reúnan estos requisitos estarán impedidos, de principio, para aspirar a ocupar la presidencia de la República, pero también resulta obvio que no basta reunir estos requisitos para estar en condición de participar en las candidaturas electorales presidenciales. Como es natural, los votantes suelen inclinarse hacia hombre de reconocida experiencia en la política y el servicio público, con probada capacidad como dirigente y administrador.

3.3 Derecho de reunión y asociación política

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; y 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. Así que, el espíritu de asociación, el primero de los instintos de la humanidad, es también el elemento más poderoso de su desarrollo y perfeccionamiento.[12]

En esta materia la humanidad ha logrado varias conquistas sucesivas: primero se logró el que se cesara de considerar como delito a la reunión y asociación; más tarde a consecuencia del movimiento revolucionario francés

[12] Lozano, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*. México, 1876.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

de 1789 se obtuvo el reconocimiento de que la reunión y la asociación son derechos del hombre, y finalmente, el que se incluyeran dichos derechos dentro de los textos constitucionales. En México, la Constitución de 1857 consagró por vez primera este derecho.

Los derechos de reunión y 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 del derecho de asociación, forma agrupaciones, más o menos "permanentes", para la realización de cualquier fin humano lícito. Aun cuando los derechos de reunión y asociación son diferentes puede decirse que se hallan íntimamente ligados en atención a que en el derecho de reunión se encuentra el embrión del derecho de asociación.

De conformidad a los lineamientos constitucionales para ejercitar el derecho de asociación o de reunión, se requiere: 1. Que la asociación o reunión tenga un fin ilícito y 2. Que la asociación o reunión se realice en forma pacífica.

En caso de que la reunión o la asociación tenga por objeto formular una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad, se deberá, además, cumplir, con los siguientes requisitos: abstenerse de proferir injurias o formular amenazas contra la autoridad correspondiente o hacer uso de la violencia con el propósito de obligar a la autoridad a resolver en el sentido que se requiere.

La Constitución dispone que sólo los ciudadanos tienen capacidad para intervenir en asuntos políticos y por lo mismo, únicamente los mexicanos mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir, 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, sí tienen, en su calidad de personas, libertad de opinión para juzgar los asuntos políticos de nuestro país o de cualquier otro.

Por otra parte, el precepto constitucional que nos ocupa, establece que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar en consideración al peligro que entrañan las mismas. Ello obedece a que la experiencia ha probado que el hecho de estar armado influye en el ánimo de las personas y, en caso de que se suscite una discusión o disputa, este tipo de reuniones puede degenerar en hechos sangrientos.

En relación a esta materia interesa, asimismo, destacar que el artículo 130 constitucional dispone que los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en lo particular o en general del gobierno. Además se precisa que los ministros de cultos no tienen voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. En el mismo orden de ideas el párrafo catorce del artículo 130 prohíbe el que se celebren en los templos reuniones de carácter político.

El derecho que tiene todo ciudadano para tomar parte en los asuntos políticos del país, da lugar a que se agrupen en partidos políticos que vienen a significarse por cuanto si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables, a efecto de organizar la vida política del país.

Por otra parte, todo Estado que se proponga hacer de la democracia una realidad cotidiana debe procurar el que tanto las mayorías como las minorías políticas puedan manifestar, difundir y hacer valer sus ideas. Las disidencias y oposiciones no sólo son normales en la vida democrática de un pueblo, sino que además, son presupuesto y condición de la misma.

3.4 Derecho de petición

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

> ...el artículo segundo que yo propongo, establece que el derecho de 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.[13]

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

[13] Otero, Mariano, *Exposición de motivos del acta constitutiva y de reformas de 1847.*

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

como un derecho del hombre. La Constitución vigente consagra este derecho en su artículo octavo.

La consagración del derecho de petición 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.

El derecho de petición contiene 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.

La petición formulada por los particulares debe ser presentada por escrito y en forma pacífica y respetuosa. En caso de que el interesado no sepa escribir, la autoridad deberá hacer constar en acta de petición que se formule verbalmente y darle curso.

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, sugerir cambios administrativos, etcétera.

La autoridad tiene la obligación de contestar al peticionario por escrito y en breve término. El artículo octavo constitucional no precisa que debe entenderse por breve término, probablemente en atención a la cantidad y variedad de cuestiones que pueden ser objeto del derecho de petición. La Suprema Corte de Justicia, en tanto que el órgano legalmente facultado para interpretar la Constitución, ha declarado que se viola la garantía consagrada en dicho artículo cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficiencia (Jurisprudencia 1917-1975, p. 235).

Por otra parte la Ley de Responsabilidades de funcionarios de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, tipifica como delito oficial el hacer nugatorio el derecho de petición no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud (artículo 18, fracción XXXVI). Esta disposición resulta inconstitucional por cuanto fija un término que el propio constituyente se negó a precisar, con independencia de las ventajas que tal fijación pudiera tener.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

La respuesta de la autoridad debe ser congruente con la solicitud, es decir, referirse al contenido de la petición y, además, estar fundada en derecho, de lo contrario se lesionarían otras garantías como las establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

3.5 Libertad de expresión, derecho a la información y educación política

La doctrina considera que los derechos del hombre, o garantías individuales, vienen a significarse por cuanto determinan un límite más allá del cual los poderes estatales no pueden actuar y que ello tiene por fin preservar una atmósfera dentro de la cual cada persona debe realizar su individualidad. En cambio, los derechos sociales o garantías sociales le imponen al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para que las garantías individuales puedan tener la efectividad y positividad que les corresponde.

De ahí que se afirme, que en tanto que las garantías individuales le imponen al Estado una obligación de "no hacer", de abstenerse de realizar todo acto que pueda alterar su disfrute, las garantías sociales le imponen una obligación de "hacer", de crear el medio propicio para que el ser humano pueda realizar su individualidad.

Esta misma reflexión se puede hacer en torno a la relación que guardan la libertad de expresión y el derecho a la información.

De la libertad de expresión se ha dicho con justeza que constituye el núcleo de otros derechos humanos, que su respeto define la frontera que separa la democracia de la dictadura y que no sólo se refiere a la palabra oral o escrita, sino también, a todos los medios a través de los cuales el hombre manifiesta su pensamiento. Tal es el caso de la pintura, el dibujo, la danza, la música, etcétera.

La Constitución vigente parte, en esta materia, del principo de que el interés social debe prevalecer sobre el interés individual, y por lo mismo dispone que toda persona tiene derecho a expresar cualquier concepción científica, filosófica, política, artística o ideológica, siempre y cuando su actividad no configure ningún delito ni ataque a la moral, los derechos de terceros o perturbe el orden público.

Al decir de Ignacio Burgoa:

> La libre manifestación de las ideas, pensamientos, opiniones, etc., constituye uno de los factores indispensables para el progreso cultural y social. En efecto, es mediante la emisión idéntica como se impulsa la investigación científica, descubriéndose nuevos principios, sustentándose teorías innovadoras, colmándose lagunas en sistemas ya existentes, criticándose vicios, defectos y

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

aberraciones de los mismos, en una palabra, fincándose bases para la construcción cultural. Siendo una derivación específica de la libertad en general, la libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales.[14]

La experiencia histórica demuestra que el progreso cultural y político se debilita cuando se obstaculiza el ejercicio de esa libertad, lo cual redunda, fundamentalmente, en perjuicio de la sociedad. Asimismo, nuestro pasado pone de manifiesto que la prohibición de esta libertad resulta más peligrosa y dañina que el ejercicio abusivo de la misma.

El artículo sexto de la constitución vigente, en su versión original, tan sólo se refería a la libertad de expresión, pero en el año de 1977 el poder revisor le introdujo una adición a efecto de reservar la primera parte a la libertad de expresión y precisar, en la segunda, que el derecho a la información, será garantizado por el Estado. En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa se señaló que la reforma tiene como propósito sentar las bases para "mejorar la conciencia ciudadana y contribuir a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de la sociedad".[15]

Buena parte de la responsabilidad en materia de información y educación política, le corresponde a los partidos políticos, por cuanto la vigente Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales precisa que la acción de los partidos políticos tenderá a: 1. propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; 2. promover la formación ideológica de sus militantes; 3. coordinar acciones políticas conforme a principios y programas y 4. estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

De esta manera, se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan en la mera participación periódica en las elecciones; sino que, asimismo, deben desarrollar actividades permanentes en los campos de la información y educación política.

Todo ello reviste una signifiacción especial por cuanto es a través de la educación política como el hombre conoce cuáles son sus derechos, aprende la forma de defenderlos y la manera como debe de servirse de ellos.

[14] Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales,* México, D. F., Porrúa, 1969.

[15] *Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se sometió a consideración del Congreso de la Unión en el año de 1977.*

Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 105. México, D. F.; 4 de octubre de 1977.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

Es por ello que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y, con ello, procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

Con base en estas consideraciones se puede decir que en la tarea de hacer de la democracia una realidad cotidiana, se debe realizar un esfuerzo común a efecto de combatir la lacra social del "analfabetismo político", que compromete la voluntad política de los electores, e inculcar en la persona la convicción de que su dignidad exige que no vea los deberes ciudadanos con indiferencia; que votar y cumplir las funciones públicas es un derecho y una obligación, que el ejercicio de los derechos políticos requiere conocer las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, así como analizar las plataformas de principios y programas de acción de los partidos políticos.

Con el fin de que los partidos políticos puedan cumplir con la responsabilidad que tienen en esta materia, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, establece, como prerrogativa de los mismos, su acceso a la radio y a la televisión en forma permanente y crear, con ello, el medio ambiente propicio para que puedan difundir sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto a los problemas de la sociedad.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se señaló que:

> siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Asimismo, se argumentó que la diversidad de opiniones expresada de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor enterada.

En este estado de cosas durante el segundo informe de gobierno del presidente de la República, correspondiente al año de 1978, se anunció el envío de una iniciativa de ley tendiente a reglamentar el derecho a la información, a efecto de fijar el marco normativo al que deberán ajustarse las disposiciones existentes que regulen la actividad de los medios de comunicación social.[16]

[16] López Portillo, José, *Segundo informe de gobierno; 1o. de septiembre de 1978.* México, D. F., Secretaría de la Presidencia, 1978.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

Con el propósito de aclarar algunos lineamientos sobre la materia, el secretario de Gobernación, en una reunión efectuada el 3 de octubre de 1978 en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, señaló que "los requerimientos de las sociedades modernas exigen que se enriquezcan las garantías no sólo del individuo frente al Estado, sino de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano y, a la inversa, del hombre frente a la sociedad".

Se afirmó, asimismo, que:

> nadie tiene derecho en una sociedad plural, a imponer dictados sobre la conciencia, ni el gobierno, ni ningún grupo o poder, sea éste económico, social o cultural y que puesto que los titulares del derecho a la información carecen de mecanismos de defensa, se hace necesario elaborar las normas y crear las instituciones que permitan a quien es informado confiar en la información que recibe.[17]

En efecto, en nuestros días la persona se enfrenta a problemas de información que jamás había conocido la humanidad. Cada vez se requiere estar mejor informado y cada vez se tienen que resolver dificultades crecientes para obtener la información necesaria.

Hasta hace pocos años, cuando se lleva a cabo un descubrimiento, la humanidad contaba con tiempo suficiente para conocerlo, informarse y asimilarlo, gracias a los largos intervalos que se sucedían entre un descubrimiento y otro. Hoy en día los descubrimientos se producen con mayor rapidez que la información sobre los mismos.[18]

La radio y la televisión son los medios masivos de información y difusión que caracterizan a la sociedad contemporánea. La naturaleza de dichos instrumentos y sus posibilidades casi infinitas de penetrar en la esfera de la libertad individual, han inducido a los Estados a proteger a la sociedad y al individuo mediante la expedición de una legislación que procura evitar los vicios en que puedan incurrir los responsables de dichos medios de información.

De aquí que los ordenamientos jurídicos positivos de muchos países y entre ellos México, consideren a la radio y la televisión como actividades de interés público, debido a que se considera la transmisión del pensamiento, no sólo en atención a quien lo emite, sino también al efecto que produce en quienes lo reciben.

Si en materia de radio y televisión se dejara en completa libertad a los

[17] Reyes Heroles, Jesús, *Discurso pronunciado en la Cámara Nacional de la Radio y la Televisón*. México, D. F., 3 de octubre de 1978.

[18] Friedman, Georges, *Où va le travail humain*. París, Ed. Gallimard, 1963.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

responsables de tales medios, dicha libertad redundaría en perjuicio de las demás libertades individuales y, por lo mismo, de la sociedad. De aquí que el artículo 27 constitucional faculte al Estado para dictar las medidas que considere necesarias respecto a la utilización del espacio situado sobre el territorio nacional.

En efecto, en esta materia el uso abusivo de este derecho cobra nuevas dimensiones ya que, como acertadamente señaló Savatier, el arma más terrible y perfeccionada de nuestro tiempo es la mentira científicamente difundida gracias a la fuerza de las técnicas modernas.

3.6 Iniciativa popular y referéndum

3.6.1 *Consideraciones de carácter general*

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 por qué votan de la manera en que lo hacen.

De aquí que los regímenes democráticos contemporáneos ya no se limiten a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además procuren 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.

A través de la iniciativa popular se faculta a los ciudadanos para que cuando reúnan ciertos requisitos presenten proyectos de ley ordinarias o constituciones ante los órganos competentes, hecho lo cual se deberá publicar el proyecto y fijar fecha para que el resto de los electores se pronuncin al respecto, haciéndose por lo mismo innecesaria la tramitación 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 que se estará en presencia de la segunda cuando el pueblo se

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

limite a solicitar el poder legislativo que formule una ley en determinado sentido.

A través del referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes. 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 de la ley.

En el caso del referéndum, el proyecto formulado no adquirirá valor jurídico sino después de la intervención expresa del pueblo. En este caso la aprobación implícita no es suficiente.

Según el momento en que opera el referéndum, se habla de referéndum de consultación y de referéndum de ratificación. La primera hipótesis opera cuando se le pide su parecer al pueblo antes de tomar una decisión y en caso de que sea negativo se desecha el proyecto. A través del referéndum de ratificación se faculta al pueblo para que apruebe en definitiva, ciertas proposiciones de leyes ordinarias o constitucionales que hayan sido elaboradas por los órganos competentes. Así, diversas constituciones locales de los Estados Unidos disponen, que toda reforma constitucional debe ser aprobada en definitiva por el pueblo.

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.

Algunos autores hacen referencia específica al referéndum de arbitraje que se actualiza cuando surge un conflicto entre los poderes políticos y se le confiere al pueblo la facultad de resolver en definitiva.

Aun cuando en ocasiones se utilizan los términos referéndum y plebiscito como sinónimos, entre una y otra institución media un abismo.

El plebiscito es el voto de confianza que le otorga el pueblo a una persona para que continúe en el poder. La doctrina francesa cita, como casos típicos de plebiscitos, la consulta que se hizo al pueblo para saber si quería la herencia de la dignidad imperial para la descendencia directa, natural, legítima y adoptiva de Napoleón Bonaparte (mayo de 1804) y para determinar si se quería investir a Luis Napoleón de poder imperial (noviembre de 1852).

La confusión a que se ha hecho referencia obedece a que la frontera entre plebiscito y referéndum no siempre es fácil de precisar, ya que las consultas populares pueden comprender dosis variables de elementos plebiscitarios, tal como sucedió durante la V República Francesa, periodo durante el cual el

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

general De Gaulle condicionó el voto de confianza del pueblo a la aceptación de una determinada propuesta.

3.6.2 *La ley orgánica del Departamento del Distrito Federal y la participación política de la ciudadanía de la capital*

En diciembre de 1978 el poder revisor adicionó la fracción VI del artículo 73 constitucional a efecto de precisar que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del distrito Federal serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

Con base en ello, la Cámara de Diputados consideró conveniente adicionar el Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal presentado por el Ejecutivo Federal en septiembre de 1978, a efecto de precisar el derecho de los ciudadanos de la capital de la República al referéndum y a la iniciativa popular, materias éstas que originalmente no estaban contempladas. La propuesta después de discutirse en ambas Cámaras, fue aprobada por el Congreso, para entra en vigor el 29 de diciembre de 1978.

Como resultado de ello, se puede decir que la ley viene a significarse por cuanto, al señalar los lineamientos generales a que deberá ajustarse la participación política de los habitantes del Distrito Federal, abre la posibilidad para que la ciudadanía de la capital encuentre, por vez primera desde 1929, canales para expresar su parecer en torno a cuestiones fundamentales de la vida de la metrópoli.

De conformidad al 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 (artículos 53 y 57).

El artículo 54 de la ley dispone que podrán iniciar el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales el presidente de la República, la Cámara 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 exclusiva del presidente de la República.

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

Tanto el resultado del referéndum de leyes, como de reglamentos, tendrán

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo, es decir, el resultado no podrá considerarse como una mera orientación para la acción gubernativa.

El artículo 58 establece que el referéndum es obligatorio para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras cuando los ordenamientos legales o 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.

La ley precisa que no son objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

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.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo, podrán determinar 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.

En este orden de ideas, conviene tener presente que las convocatorias a referéndum que en su oportunidad se formulen, deben presentar opciones claramente expresadas, para que los ciudadanos puedan pronunciarse a favor o en contra de algunos de sus puntos medulares y no se vean obligados a aceptar o rechazar en bloque todo un cuerpo legal complejo.

Por lo que se refiere a la iniciativa popular, la ley precisa que ésta 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.

Para presentar una iniciativa popular, se requiere acreditar que la iniciativa es apoyada por un mínimo de 100 000 ciudadanos de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal, con un mínimo de 5 mil firmas en cada una de ellas. Asimismo, dispone el artículo 55 que la ley reglamentaria deberá señalar la forma de verificar la existencia de estos requisitos mediante mecanismos que faciliten al interesado su participación.

Todo hace suponer que el requerimiento de 100 000 firmas podrá cana-

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/5QttsA

lizarse tanto a través de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana (comités de manzana, asociaciones de residentes y las juntas de vecinos) como de agrupaciones políticas.

Las inciativas 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 las que deberá 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 de la capital.

DR © 1980.
Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones