

Artículo 41

para garantizar su inviolabilidad y que permite la continuidad del orden constitucional ante posibles rebeliones en su contra.

En este sentido, el derecho a la revolución no pertenece a la esfera de lo jurídico. Es un derecho que nace de la realidad; es sociológico, moral, ético, metajurídico. No necesita que una norma lo establezca, con o sin ella el pueblo modifica o altera su organización estatal. Entonces, ¿cómo interpretar la última oración? Aquí es importante buscar la respuesta en los antecedentes históricos del precepto.

En el debate celebrado en la sesión del 19 de septiembre de 1856, de donde, como ya dijimos, proviene el precepto, el diputado Reyes pidió que se agregara al proyecto de artículo que el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno "había de ejercerse por medio de los legítimos representantes del pueblo". El diputado Ruiz, al respecto, propuso que se adicionara tal oración para evitar todo abuso y que tal derecho pudiera ser aprovechado por una fracción del pueblo. El diputado Arriaga sostuvo que dicho derecho debería entenderse relacionado con el ejercicio del derecho de petición y participando en los negocios públicos. Finalmente el diputado Mata, profundizando en la exposición de Arriaga, concluyó que la forma de alterar o modificar la forma de gobierno se da a través de la reforma constitucional, ya que todo cambio constitucional necesita el voto de dos tercios de los diputados y después queda sometido al fallo del pueblo al verificarse las elecciones del siguiente Congreso. Después de esta intervención el artículo fue aprobado tal como había sido presentado por la comisión respectiva. Por lo tanto, es posible deducir que el Congreso Constituyente al aprobar el artículo aceptó la tesis de Mata.

Los antecedentes históricos expuestos nos permiten concluir que, efectivamente, el pueblo tiene siempre el derecho de modificar o alterar su forma de gobierno, pero tal acción debe necesariamente realizarla a través de los cauces constitucionales adecuados; es decir, entonces, que la última oración del artículo 39 tenemos que relacionarla con el artículo 135 de la Constitución donde se contempla el procedimiento para su reforma. En efecto, dicho artículo consagra el Poder Revisor Constitucional, órgano mediante el cual el pueblo puede alterar o modificar la forma de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, UNAM, 1973, pp. 162 y ss.; Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II, pp. 1281 y ss.; Pantoja Morán, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, UNAM, 1973, pp. 42 y ss.; Rousseau, J. J., *El contrato social*, 5a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 14 y ss.; Sieyès, Im-

manuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1973, pp. 105 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 3 y ss.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

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

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

COMENTARIO: En el primer párrafo se reafirman los conceptos vertidos en los artículos 39 y 40 acerca de la soberanía popular y el régimen federal. Para algunos autores (De la Cueva, Carpizo) en esta disposición se encuentra la tesis verdadera sobre el Estado federal mexicano: la teoría de la descentralización política.

En efecto, a través de esta disposición se va a precisar qué es realmente el Estado federal mexicano. La idea básica consiste en que el pueblo soberano, una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y plasmadas en el documento constitucional, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos de poder por él

creados. Estos, únicamente podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les asigna, por lo tanto, la esencia del Estado federal mexicano estriba en la distribución de competencias entre el orden federal y local.

Asimismo, en el párrafo se reitera, con mayor claridad que en los artículos 39 y 40, que el único soberano es el pueblo, y, por lo tanto, los estados miembros son únicamente autónomos, es decir, que dentro de la competencia que la Constitución general les otorga y siempre y cuando no atenten contra las disposiciones de la propia carta magna, pueden actuar libremente. Así, también se asienta la supremacía de la Constitución sobre los órdenes federal y local.

En el párrafo en comento también se confirma el sistema representativo al asentarse que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Es decir, que, ante la imposibilidad práctica de llevar el gobierno por sí mismo, el pueblo delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre. Aparentemente este párrafo es contradictorio con lo dispuesto por los artículos 49 y 51 constitucionales.

En efecto, en el artículo 49 la Constitución sostiene la tesis de la indivisibilidad del poder y como éste únicamente divide para su ejercicio en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta tesis está estrechamente vinculada con la de la soberanía popular única e indivisible. Por eso, aunque se hable de tres poderes, prevalece la tesis del artículo 49 acerca de la unidad del poder.

El artículo 51, por su parte, establece que los únicos que son considerados como representantes del pueblo son los diputados. Sobre el particular, la realidad constitucional y la doctrina se encuentran divididas ya que la Constitución de algunos países: la china de 1954, la italiana de 1945, la turca de 1953, etcétera, amplían el beneficio de la representación, además de al órgano Legislativo, a los otros dos órganos clásicos del poder: Ejecutivo y Judicial; la corriente mayoritaria afirma lo contrario, es decir, que exclusivamente son representantes los miembros del órgano Legislativo.

Regresando a la interpretación de nuestra disposición, que, como apuntamos, aparentemente se pronuncia por la primera postura. Aquí antes de seguir adelante, valdría la pena hacer un paréntesis para reflexionar brevemente sobre las características generales de la interpretación constitucional. En efecto, la interpretación de la norma de normas, aunque se rige por los mismos principios que la interpretación jurídica en lo general, exige la aplicación de criterios especiales para desentrañar su esencia, es decir, de una *particular sensibilidad*, de conocimientos técnico-constitucionales y de una *visión teleológica* que "se debe siempre dirigir y encaminar a defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad".

En este orden de ideas, no es posible interpretar una norma constitucional en forma aislada, tanto de las demás normas constitucionales como del contexto económico y sociopolítico de donde surgió, por lo que la interpretación debe realizarse armónicamente, vinculando unas normas con otras y penetrando en las circunstancias históricas y actuales del precepto.

En conclusión, aunque el artículo 41 aparentemente llama representantes a todos los integrantes de los tres órganos del poder, tomando en consideración los antecedentes históricos de la representación, que surgió como consecuencia de las actividades de las asambleas legislativas medievales; la opinión de la corriente doctrinaria mayoritaria, que sostiene que la representatividad no puede resultar omnicompreensiva de toda función pública y se debe evitar confundir el contenido de la representación con el oficio público, y la perspectiva lógico-jurídica, en el sentido de que la característica de la representación consiste en que son representantes los que se encuentran ante la nada jurídica, quienes al querer por el pueblo crear el orden jurídico en el que va a fijar las reglas jurídicas que normarán la actividad de los demás órganos de poder y del pueblo en general.

Por lo tanto surge de la interpretación armónica del artículo 41, con los artículos 39 y 40 que establecen la soberanía popular y el sistema representativo, el 50 que deposita el órgano Legislativo en dos cámaras, el 51 que denomina representantes de la nación a los diputados, el 80 que depositó el órgano Ejecutivo en un solo individuo, y el 94 que crea al órgano Judicial (y aunque como dice Jorge Carpizo, también el Ejecutivo crea y quiere por el pueblo, sin embargo lo hace en acatamiento del orden jurídico establecido), a los únicos que en estricto sentido técnico-constitucional la Constitución les otorga la calidad de representantes populares es a los miembros del órgano Legislativo.

Los siguientes cinco párrafos fueron adicionados por las reformas constitucionales efectuadas en 1977. En ellos sobresale por su importancia la constitucionalización de los partidos políticos.

Ciertamente antes de la reforma existían en México en los partidos políticos. Sin embargo su fundamento constitucional se encontraba principalmente en el artículo 90, que se refiere a la libertad de los ciudadanos mexicanos para asociarse con el fin de participar en los asuntos políticos del país. Antes de la reforma, nuestra Constitución únicamente en forma tangencial hacía mención de los partidos políticos como consecuencia de la implantación en 1963 de los diputados de partido, figura ya desaparecida del ordenamiento constitucional.

Hoy en día, las democracias occidentales contemporáneas son en realidad democracias de par-

tido. En efecto, no puede entenderse una sociedad pluralista y democrática sin la existencia de estas instituciones que actúan como cuerpos intermedios que crean las condiciones concretas a través de las cuales las diferentes fuerzas sociales se expresan y acceden al poder.

La sociedad de masas requiere, cada vez con mayor medida, de la actividad de estas instituciones, ya que, como dice Sartori, los partidos políticos reducen a dimensiones manejables cifras que no lo son. En este sentido, los partidos son conductos de expresión popular, son un instrumento para educar e informar políticamente al pueblo y que, además, le permite a éste articular, comunicar y ejecutar las exigencias que se generan en su seno.

Asimismo, los partidos son el conducto para concretar ciertos principios básicos de la sociedad política, e. g., sufragio universal, democracia popular, etcétera. Por otro lado, a través de su acción se integran los poderes públicos, en suma, sin los partidos, sería imposible la realización de la actividad estatal contemporánea.

En este sentido, la incorporación de los partidos políticos se concretó adecuadamente en el artículo 41 y no en el 9º que, como dijimos era su antiguo fundamento jurídico, puesto que los partidos son una de las piezas fundamentales de la sociedad política contemporánea, al grado tal que, como ya afirmamos, el Estado es en realidad un Estado de partidos; por lo tanto, la forma mediante la cual el pueblo va a ejercer la soberanía, expresando sus puntos de vista, integrando a los diferentes órganos de poder y fortaleciendo la democracia a través de la participación política, es por medio de la actividad organizada y permanente de los partidos políticos. Además, ciertamente el derecho de los ciudadanos para asociarse o reunirse para realizar actividades políticas es una garantía individual creada por nuestro orden jurídico, sin embargo, la constitucionalización de los partidos políticos no debe equipararse a una garantía individual, ya que también es un derecho de los ciudadanos mexicanos el afiliarse o no a un partido, por lo que el orden jurídico lo que tutela como garantía es el derecho subjetivo del ciudadano y no el de los órganos o instituciones; en conclusión, la reforma de 1977 acertadamente le dio cauce constitucional en el capítulo intitulado "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno".

Asimismo, el segundo párrafo, además de constitucionalizar a los partidos políticos, los eleva a una categoría especial: *entidades de interés público*. Esta nueva concepción del partido político es de singular importancia ya que la Constitución les da prioridad o preferencia sobre intereses privados; es decir, los equipara a los sindicatos y a los ejidos y, por lo mismo, obliga al Estado a re-

conocerlos, protegerlos y crearles las condiciones necesarias mínimas para su desarrollo institucional.

La Constitución, en el tercer párrafo del artículo 41, define lo que entiende por partidos políticos. Sin embargo, según Sartori, definir lo que es un partido político vale para muchos fines y su carácter varía; en consecuencia, las definiciones sencillas se limitan a declarar y a aclarar el significado de un término. Las definiciones complicadas por su parte, son más complejas, pues, en principio, han de estimar los atributos o propiedades de un concepto.

Nuestra norma fundamental se decide por la segunda vía al tratar de enunciar las propiedades de tal institución. De hecho, en el párrafo segundo comienza a definir, pues, al declarar que los partidos son entidades de interés público; al otorgarles tal categoría, delimita al concepto y lo diferencia de las facciones, de las asociaciones políticas, grupos políticos y de los grupos de presión o de interés.

La definición que nuestro orden jurídico otorga a los partidos políticos, en el párrafo tercero, se inscribe en la corriente más avanzada en la materia. En efecto, ya los partidos no pueden ser considerados como instituciones políticas que exclusivamente realicen actividades en los periodos electorales y con el único fin de acceder al poder público o mantenerse en él.

En ese sentido, nuestra Constitución, congruente con el postulado del artículo 3o., que considera a la democracia como un sistema de vida, les otorga la importante misión de promover la educación cívico-política de los ciudadanos mediante la participación activa en los asuntos públicos. Ciertamente, tal como lo concibe el mismo párrafo que comentamos, la acción de los partidos debe incrementarse en épocas de elección y uno de sus objetivos fundamentales consiste en mantenerse en el poder o acceder a él; sin embargo, hoy por hoy, el partido debe ser una escuela de la democracia, en donde los ciudadanos se involucren en la problemática nacional y con sus críticas y aportaciones coadyuven a la búsqueda de soluciones adecuadas.

Los párrafos tercero y cuarto tienen una gran relevancia para la actividad permanente y sistemática de los partidos políticos. En ellos se encuentran plasmadas lo que podríamos denominar garantías de los partidos. En efecto, en el párrafo tercero la Constitución establece el derecho al uso de los medios de comunicación social. En este sentido, es importante destacar la importancia que tienen la radio, la televisión y prensa en la sociedad contemporánea de masas; es principalmente a través de ellos como se puede difundir los principios y los programas de los partidos políticos. En esta disposición la Constitución abandona la tesis de apoyar a los partidos políticos exclusivamente en épocas electorales y se pronuncia por darles

acceso a los diversos medios informativos en forma permanente, es decir, durante todo el tiempo. Sin lugar a dudas, este nuevo espíritu de la Constitución contribuirá a elevar la información y educación políticas del pueblo y permitirá a los partidos políticos tener una presencia más decisiva en la vida política nacional.

Asimismo, el párrafo cuarto se inscribe en la misma tendencia al consignar que los partidos políticos contarán, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para llevar a cabo sus actividades. Esta disposición dotará a los partidos de recursos materiales y financieros tales como vehículos, propaganda, locales en todo el país, y dinero en efectivo.

Es indiscutible que las reformas en su conjunto pretenden dotar a los partidos políticos nacionales de los instrumentos político-económicos mínimos para que puedan desarrollar con efectividad su labor. Ciertamente que los partidos políticos deben ser financiados por las aportaciones de sus militantes; sin embargo, y de aquí lo trascendente de la reforma, la Constitución considera que los partidos políticos contribuyen en forma destacada al desarrollo político de la nación y que, por lo mismo, es obligación del Estado apoyar con fondos públicos la acción política de los mismos.

El último párrafo del artículo 41 establece el derecho de los partidos políticos nacionales para participar en elecciones estatales y municipales. La adición de esta disposición obedeció a la solicitud de los partidos políticos nacionales, quienes se quejaban de las múltiples dificultades que enfrentaban en las entidades federativas para poder participar en las elecciones locales. Esta disposición elimina todo tipo de barreras y ordena que los partidos que hayan obtenido su registro como nacionales, por ese solo hecho podrán participar en los comicios locales. En este sentido, la medida tiende a fortalecer a los partidos nacionales, evitar la proliferación de partidos locales, agilizar el proceso electoral y universalizar la personalidad de los partidos políticos, reforzando su poder institucional.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", *La interpretación constitucional*, México, UNAM, 1975, pp. 45 y ss.; Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 352 y ss.; Neumann, Sigmund, *Partidos políticos modernos*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 17 y ss.; Rodríguez Lozano, Amador, *La representación política: una introducción a su análisis histórico-constitucional* (tesis profesional), México, 1985, pp. 128 y ss.; Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, t. I, pp. 84 y ss.; Tena Ramírez, Feli-

pe, *Derecho constitucional mexicano*; 17ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 619 y ss.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

CAPÍTULO II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

ARTÍCULO 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

COMENTARIO: Uno de los elementos esenciales del Estado, de acuerdo con la célebre y ya clásica definición de Jellinek, es el territorio. El concepto de territorio, se ha dicho, surge con relación a la problemática sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas; en este sentido, es importante hacer notar de inicio que nuestro artículo se pronuncia por la tesis tridimensional del ámbito de validez espacial de nuestro orden jurídico. En efecto, el artículo 42 no se refiere exclusivamente al territorio como la superficie terrestre del mismo, sino que, además, concibe como integrante del territorio nacional al espacio y al subsuelo. Ciertamente este último concepto no aparece expresamente consignado en el precepto; sin embargo, de una interpretación armónica y teleológica con el artículo 27 donde se hace referencia expresa al subsuelo, no dudamos en coafirmar la tesis tridimensional antes referida.

El antecedente más antiguo del artículo 42 se remonta al artículo 10 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en cuya parte conducente se afirmaba que el territorio español en América Septentrional comprendía Nueva España, Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala y Provincias Internas de Oriente, y Provincias Internas de Occidente.

El original artículo 42 ha sido objeto de dos