

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
FACULTAD DE DERECHO  
U.N.A.M.

LA REPRESENTACION DE MINORIAS  
EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION

T E S I S

MAESTRO DE DERECHO  
U. N. A. M.

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA EDUARDO RUIZ MONCAYO, CTA. Z - 19523.

ELABORADA BAJO LA DIRECCION DEL MAESTRO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL, LICENCIADO LUIS MOLINA PIÑEIRO.

MEXICO, D.F.

1971

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**LA REPRESENTACION DE MINORIAS**  
**EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.**

**A mi esposa Magdalena**

**A mis padres**

# I N D I C E

	<u>Páginas</u>
Palabras preliminares .....	8
I.- ANTECEDENTES TEORICOS DE LA REPRESENTACION DEMOCRATICA. 12	
1.- <u>Locke</u> .....	13
A.- Fundamentos de la sociedad política.....	13
B.- Soberanía limitada .....	14
C.- Principio de mayoría .....	15
D.- Carácter electivo del parlamento: representación .....	16
2.- <u>Montesquieu</u> .....	17
A.- República democrática .....	17
B.- Representación .....	19
C.- Sufragio .....	20
D.- Libertad política .....	20
E.- Límites del poder .....	21
F.- Poder legislativo. Bicameralismo .....	22
3.- <u>Rousseau</u> .....	23
A.- Constitución y fines del Estado .....	24
B.- Soberanía .....	25
C.- Límites de la soberanía .....	28
D.- Poder legislativo .....	29
E.- Gobierno .....	31
F.- Gobierno democrático .....	32
G.- Representación .....	33
H.- Sufragio. Principio de mayoría .....	34

	<u>Páginas.</u>
4.- <u>El Abate Sieyès</u> .....	35
A.- El Tercer Estado .....	36
B.- Constitución y Nación .....	37
C.- Poder Constituyente .....	38
D.- Representación .....	38
E.- Derechos políticos: el sufragio. Principio de mayoría..	40
5.- <u>Constant</u> .....	42
A.- Soberanía popular limitada .....	43
B.- Poder legislativo. Bicameralismo .....	47
C.- Elección de asambleas representativas .....	49
D.- Sufragio censitario .....	53
6.- <u>John Stuart Mill</u> .....	53
A.- Límites de la autoridad .....	54
B.- Condiciones de la democracia .....	56
C.- Funciones correctas de las asambleas representativas...	57
D.- Democracia verdadera y falsa democracia .....	60
E.- Extensión y valor del sufragio .....	62
F.- Elecciones .....	64
G.- Condición de los representantes .....	65
H.- Bicameralismo.....	66
II.- DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	74
1.- <u>Representación política</u> .....	77
2.- <u>Sufragio</u> .....	79
3.- <u>Elecciones y partidos</u> .....	82
4.- <u>Sistemas electorales</u> .....	88

	<u>Páginas</u>
A.- Sistemas mayoritarios .....	90
B.- Corrección a los sistemas mayoritarios .....	91
a) Voto único no transferible .....	92
b) Voto limitado .....	93
c) Voto acumulativo .....	93
C.- Representación proporcional (R.P.) .....	93
a) Voto único transferible .....	95
b) Sistemas de lista .....	99
b1) La mayor media (regla D'hondt) .....	100
b2) El mayor resto .....	104
c) Variantes de los sistemas de lista .....	105
c1) Voto preferente y "panachage" .....	105
c2) Colegios regionales y colegios nacionales .....	106
D.- Crítica de los anteriores sistemas .....	107
a) Sistemas mayoritarios .....	108
b) Voto único transferible .....	109
c) Sistemas de lista .....	110
d) Nuestra opinión .....	111
III.- <u>EL SUPRAGIO Y LA REPRESENTACION POPULAR EN LAS CONSTI</u> <u>TUCIONES DE MEXICO</u> .....	115
1.- <u>De la Constitución de Cádiz a la Constitución de 1917..</u>	115
A.- Constitución de Cádiz .....	115
B.- Constitución de Apatzingán (1814) .....	116
C.- Constitución de 1824 .....	118
D.- Constitución de 1836 .....	120
E.- Bases Orgánicas de 1843 .....	121

	<u>Páginas</u>
F.- Acta de Reformas de 1847 .....	123
G.- Constitución de 1857 .....	127
H.- Constitución de 1917 .....	134
2.- <u>Reforma Constitucional de 1963 en materia de representa- ción</u> .....	138
A.- Exposición de motivos de la reforma .....	141
B.- Naturaleza de la reforma .....	143
C.- Consecuencias jurídicas de la reforma .....	151
IV.- APLICACION DE LA REFORMA. NECESIDAD DE PERFECCIONARLA.	157
1.- <u>Interpretación de la Constitución</u> .....	162
A.- Schmitt .....	162
B.- Kelsen .....	167
C.- Heller .....	172
D.- García Pelayo .....	181
E.- Fix Zamudio .....	188
F.- García Meynez .....	193
2.- <u>El dictamen del Colegio Electoral de la XLVI Legislatu- ra</u> .....	198
3.- <u>Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional de 1963</u> .....	209
A.- Reformas legales .....	212
B.- Incentivos materiales .....	213
C.- Extensión del sistema a las Legislaturas locales .....	216
V.- CONCLUSIONES .....	224
Bibliografía .....	230

## Palabras preliminares.

Los diversos significados de la democracia, política, económica, educativa, social, se nos muestran como un cambio en su concepto que ha tenido lugar paralelamente a la evolución de los fines del Estado, cuya tarea primordial no es ya garantizar los derechos individuales inherentes al hombre, como en el liberalismo, sino servir de instrumento para que el hombre pueda disfrutar realmente de esos derechos.

De amenaza para las libertades liberales, el Estado se ha transformado en esperanza de liberación, principalmente del acoso de las fuerzas económicas, para millones de seres dependientes de la necesidad. Esta inversión en los fines del Estado determinó su intervención en áreas de la vida social que el liberalismo pugnó por mantener fuera de su competencia.

Sujeta a esta mutación, la democracia política ha seguido afirmando, sin embargo, su convicción en el gobierno del pueblo, que para ella es la consagración política de la libertad, pues considera que sólo es libre aquel pueblo que obedece los dictados de una autoridad surgida de sus propias filas.

Ha mantenido el compromiso que consistió en la adición posterior de la franquicia democrática en el Estado liberal, y que en el constitucionalismo se expresa en una declaración de derechos, el reconocimiento del pueblo o la nación como fundamento de la soberanía, la separación de poderes, la existencia de un poder legis-

lativo por elección que controla al ejecutivo y que expresa la voluntad de la nación en la creación del orden jurídico, responsabilidad de los gobiernos, competencia pacífica por el poder entre partidos políticos que pueden constituirse libremente.

Consideramos la necesidad de renovar los términos del compromiso mencionado, en el sentido de hacer posible la realización de la democracia social. No pensamos que ésta y la democracia política se excluyan necesariamente, pero la segunda carece de significado trascendente si no es apta para reflejar a la primera.

La democracia como técnica -sistemas electorales-, adquiere así un valor instrumental en las manos de quienes la utilizan.

El rico contenido que nuestra Constitución asigna a la democracia, al considerarla como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de nuestro pueblo, y no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, desde un principio nos situó ante las limitaciones de una visión de la democracia en tanto mecanismo electoral, en la que teníamos que prescindir de sus otros sentidos, aun cuando no los ignorábamos.

A la parcialidad de la perspectiva se aunó el hecho de la dificultad para allegarnos una información más detallada, en particular la que hubiera correspondido aprovechar en el capítulo IV. Otro obstáculo más se debió a las diferencias de método y objeto de la ciencia jurídica, en relación con los del resto de las ciencias sociales, que en los últimos años muestran un notable desarrollo.

Nuestras propias limitaciones y las que se derivan de las circunstancias mencionadas, nos obligan a no estar satisfechos con

los resultados alcanzados. Si nuestro esfuerzo tiene algún valor como tal, no corresponde a nosotros juzgarlo.

En el capítulo primero de nuestro estudio quisimos presentar un resumen del pensamiento de autores clásicos pertinentes a nuestro tema, con el objeto de referir la representación política a su marco intelectual propio. La inclusión de Rousseau obedeció al propósito de comprobar que el ginebrino desarmoniza totalmente con el contexto liberal, cosa que, por otra parte, sus contemporáneos y la generación que le siguió hicieron notar expresamente.

En el capítulo segundo pretendimos abordar la democracia representativa en sus lineamientos generales, conscientes de que dejábamos al margen cuestiones tan importantes como los grupos de presión, pero cuyo tratamiento, aun superficial, nos hubiera alejado de nuestro tema específico. En esta parte hicimos referencia también a algunos sistemas electorales, cuya variada gama consideramos poco conveniente exponer. Nos contentamos con señalar algunos de los tipos más característicos, así como las principales críticas de que han sido objeto.

La reforma constitucional en materia de representación, del año de 1963, fue objeto de nuestro estudio en el capítulo tercero, pero antes procuramos mostrar la evolución del sufragio y de la representación popular en las Constituciones anteriores a la de 1917, así como los argumentos de algunos ilustres liberales mexicanos en favor del voto directo y de la representación de minorías. En su pensamiento constatamos que el liberalismo mexicano, cuando menos el de su sector más avanzado, no estaba divorciado de la realidad

social y política que intentaba conformar, contrariamente al europeo cuya máxima preocupación era consolidar y desarrollar la sociedad capitalista mercantil que había establecido, pasando por alto los principios humanitarios que decía profesar.

Por último, en el capítulo cuarto reiteramos nuestra posición en favor de la representación de los partidos minoritarios, que permite y estimula la reforma, pero afirmamos que su irregular aplicación ha frustrado la obtención de los beneficios que justificadamente se esperaban de ella. Aquí proponemos nuevas reformas a la Constitución y a las leyes relativas, que podrían facilitar la realización de su espíritu sin necesidad de violar el sentido objetivo de nuestra ley fundamental.

Tal es la síntesis del modesto trabajo que emprendimos con el afán de obtener el grado de licenciatura.

Dejo constancia de mi agradecimiento a los licenciados Luis Molina Piñero y Felipe Remolina Roqueñí. Al primero, por su paciente dirección de esta tesis; al segundo, por sus oportunos consejos, sin los cuales las deficiencias de la misma serían mayores.

Igualmente expreso mi reconocimiento a quienes mediante su amistosa coacción hicieron posible, en no poca medida, la conclusión de este trabajo.

## I.- ANTECEDENTES TEORICOS DE LA REPRESENTACION DEMOCRATICA.

Al declinar la soberanía del Príncipe y afirmarse el principio de la soberanía popular, es decir, el gobierno del pueblo, lo que se pasó a discutir es el contenido de ésta, sus límites y la manera en que se hace efectivamente presente en los actos de gobierno.

Estas cuestiones han recibido diferentes respuestas en el curso del desarrollo histórico de las ideas liberales y democráticas, y su aceptación en mayor o menor grado nos ofrece los diversos matices del Estado democrático liberal.

H. J. Laski expresa que los liberales anteriores a la Revolución Francesa sólo tenían una teoría negativa del Estado; por razones bien comprensibles, para ellos éste era una tiranía de la que trataron de escapar. Después de su victoria, lo vieron ya como un medio de protegerse contra la invasión de abajo, o algo más tarde, como una técnica para distribuir concesiones a los que discutían su supremacía, que les permitieran mantenerlo inalterable en sus líneas generales. (1)

En efecto, de lo que se trataba en esa época era de eliminar la ausencia de seguridad y libertad individuales, que caracterizaban la vida en el Estado absolutista. La libertad era concebida como un sentimiento de independencia física y espiritual a salvo de medidas arbitrarias. Era la "libertad-autonomía" en los términos que emplea Georges Burdeau (2), y para garantizar la cual habría de reconocerse la existencia de derechos naturales inviolables así como el carácter esencialmente limitado del poder.

## 1.- Locke.

La rebelión en contra del viejo orden en realidad había te-  
nido su inicio en la Inglaterra del siglo XVII y encontrado su  
máximo exponente teórico en John Locke, quien influiría de manera  
definitiva en los publicistas norteamericanos y franceses, Montes-  
quieu entre otros, así como en las futuras declaraciones de dere-  
chos.

Llevado por su sentimiento antiabsolutista, Locke escribió  
en 1690 sus Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil, con el propósito  
confesado de defender la Revolución. (3) Dos años antes, su pa-  
tria había visto recrudecerse el conflicto entre Jacobo II,  
Estuardo, católico intemperante y el parlamento, conflicto cuyo  
desenlace vino a dar al traste con las pretensiones del monarca y  
afirmó al parlamento como el supremo poder.

### A.- Fundamentos de la sociedad política.

Locke, al igual que Hobbes, partió en busca de los funda-  
mentos de la asociación política, del estado de naturaleza y del  
contrato originario, pero en su estado de naturaleza todos los  
hombres se encontraban en perfecta libertad e igualdad, pudiendo  
proceder de la manera que lo consideraran más conveniente, dentro  
de los límites señalados por la ley natural, que era la razón.

El motivo por el cual los hombres de la naturaleza decidie-  
ron unirse en sociedad, fue la inseguridad que rodeaba el disfru-  
te de sus derechos (libertad, igualdad y propiedad). Esto deter-  
minó el fin principal del Estado: Así, el principal fin con que

los hombres se unen en repúblicas y se colocan bajo gobierno es la preservación de su propiedad, para lo cual, en estado de naturaleza, faltan muchas cosas: ante todo, una ley establecida, fijada, conocida, que sea aceptada y permitida por consenso general como el patrón de lo justo y lo injusto para medir las controversias... En segundo lugar, en estado de naturaleza falta un juez reconocido e imparcial, con autoridad para determinar las diferencias con acuerdo a la ley establecida... En tercer lugar, en el estado de naturaleza hace falta a menudo el poder para respaldar y apoyar la sentencia cuando fuere justa y darle debida ejecución. (4)

#### B.- Soberanía limitada.

Con esto quedaron sentadas las bases de la distinción de los poderes que hizo Locke, con el fin preconcebido de asegurar la primacía del legislativo que, sin embargo, para el autor tiene límites definidos: Pero aunque los hombres, cuando entran en sociedad, entregan la igualdad, la libertad y el poder ejecutivo que tenían en el estado de naturaleza a la sociedad, para que el poder legislativo disponga como lo requiera el bien común, con todo, y ya que esto se hace con la pura intención de preservarse a sí mismos, el poder legislativo de la sociedad nunca puede extenderse más allá del bien común, sino que está obligado a asegurar la propiedad de cada uno proveyendo contra las tres cosas que en estado de naturaleza faltaban, como antes se ha apuntado, que hacían intranquilo este estado". (5) O para expresar la misma idea con palabras de Chevallier: los derechos naturales, lejos

de ser objeto de una renuncia total por el contrato originario, lejos de desaparecer barridos por la soberanía en el estado de sociedad, por el contrario subsisten. Y subsisten para fundar precisamente la libertad. (6)

C.- Principio de mayoría.

Se dijo ya que en la construcción de Locke el poder supremo es el legislativo y que sus leyes deberán contar con el consentimiento de los gobernados en la sociedad política, lo que implica un primer momento de la libertad política moderna. El problema de conocer el contenido del consenso de la sociedad lo resuelve al identificarlo con la voluntad de la mayoría: Cuando cualquier número de hombres, por el consentimiento de cada individuo ha hecho una comunidad, con ello convierte a esa agrupación en un sólo cuerpo, con facultades para obrar como tal o sea por la determinación voluntaria de la mayoría. (7) De no aceptarse el principio de la voluntad de la mayoría como equivalente de la voluntad de la comunidad constituida en un solo cuerpo -razonó Locke-, se impediría que éste se moviera en una sola dirección, determinada por la fuerza mayor, lo que es necesario. A continuación, convirtió el principio de mayoría en el motor del parlamento: Vemos, en consecuencia, que en las asambleas autorizadas para hablar por leyes positivas, cuando la ley que las autoriza no fija un número determinado, el pronunciamiento de la mayoría pasa por el del todo y decide, ya que tiene, según ley de la naturaleza y la razón, el poder total. (8)

D.- Carácter electivo del parlamento.  
Representación.

De la manera como se establece el legislativo Locke dedujo las formas de gobierno, consistiendo la democracia en que la mayoría haga las leyes de tiempo en tiempo y las ejecute por oficiales que ella misma designa ("democracia perfecta"); la oligarquía, cuando las leyes son dictadas por unos cuantos hombres seleccionados, así como por sus herederos y sucesores, y la monarquía cuando el poder de dictar leyes corresponde a un solo hombre.

La "democracia perfecta", en obvia referencia a la democracia de la antigüedad clásica, no es indispensable para que el pueblo de la sociedad política entre en posesión de las ventajas que ésta le ofrece.

Lo que sí es indispensable es el carácter electivo del parlamento, pues de este modo tanto el parlamento como sus leyes contarán con el consenso de la sociedad que habrán de regir. Tenemos aquí también un primer momento del principio democrático: Este poder legislativo no sólo es el poder supremo de la república, sino es sagrado e inalterable en las manos de a quien lo ha legado la comunidad, y ningún edicto de ningún otro cuerpo, en cualquier forma en que esté concebido o con el apoyo de cualquier poder, tendrá la fuerza y la obligación de la ley si no lleva la sanción del poder legislativo que el pueblo ha elegido, pues sin ello la ley no podría tener algo que le es necesario: el consenso de la sociedad, sobre la cual no hay poder para hacer leyes sin su consenso. (9)

## 2.- Montesquieu.

La influencia del pensamiento de Locke fue notable en la Francia de Montesquieu. También ahí se consideró que los fines del gobierno en la sociedad política eran el fomento de la libertad, la seguridad, el goce de la propiedad y otros bienes individuales; también ahí, el "asalto contra el absolutismo" se expresó en una doctrina de libertad, sólo que los rasgos más acusados de despotismo que presentaba la monarquía francesa, contribuyeron a dar las notas de radicalismo político que separan al pensamiento francés del inglés. Para explicar este fenómeno, Sabine dice que la doctrina liberal fue elaborada en Francia por hombres que en su mayor parte no tenían experiencia de gobierno ni posibilidad práctica de adquirirla... la autocracia había hecho del gobierno un misterio que se desarrollaba en secreto... no podía pensarse en la crítica o la discusión, en asambleas públicas o en la prensa ... el gobierno local, que ha sido siempre en Inglaterra la escuela de la política, había quedado sometido completamente al control central. (10)

### A.- República democrática.

Para Montesquieu, la naturaleza de la república democrática consistía en que el poder soberano residiera en el pueblo entero; su principio era la virtud política: el amor a la igualdad y también a la frugalidad.

La igualdad y la frugalidad debían ser establecidas por las leyes de la república democrática, pero como no es fácil es-

tablecer la igualdad de una manera efectiva era suficiente con que se compensaran las desigualdades. "No siempre es necesario llegar a los extremos", expresó Montesquieu en relación con el reparto de tierras, que no en todas las democracias puede practicarse por igual.

El espíritu de moderación, principio de la aristocracia y que Montesquieu compartió sin duda, parece más bien justificar desigualdades (y no solamente de hecho, sino también formales), partiendo del principio mismo de igualdad, con el propósito de excluir a los trabajadores de los cargos públicos: Las desigualdades en la democracia deben fundarse en la naturaleza misma de la democracia y en el principio de igualdad. Por ejemplo, de temer sería que los hombres obligados por necesidad a un continuo trabajo, se empobrecieran más en el desempeño de una magistratura... En estos casos, aun en la democracia había que suprimir la igualdad entre los ciudadanos, en bien de la misma democracia. La igualdad suprimida no es más que una igualdad aparente, pues el hombre arruinado por una magistratura quedaría peor que antes y en condición inferior a todos sus convecinos; y el mismo hombre, si descuidaba sus deberes de funcionario por atender a sus obligaciones trabajando como siempre, si no a sí mismo, perjudicaría a sus conciudadanos poniéndolos en condición peor que la suya; y así todo. (11) Esta argumentación, poco convincente de Montesquieu, supone la no remuneración en el desempeño de cargos públicos.

La virtud en la república se pierde cuando desaparece el espíritu de igualdad, pero también cuando la igualdad se extrema,

pensó Montesquieu. Entonces se cae en el libertinaje, los electores pretenden ser iguales a los elegidos para mandar, el pueblo quiere hacerlo todo por sí mismo e intenta despojar de sus funciones a magistrados y jueces.

### B.- Representación.

Para Montesquieu, las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales en la democracia, ya que el pueblo, que en ciertos conceptos es el monarca, solamente puede serlo por sus votos. Y estimaba que el pueblo, aunque soberano, lo que no podría hacer por sí mismo tenía que hacerlo por delegación en los ministros que él había nombrado.

Esto sí lo podía hacer el pueblo perfectamente bien. Para lo que estaba impedido era para gobernar directamente: El pueblo es admirable para escoger los hombres a quien debe confiar una parte de su autoridad...¿Pero sabría dirigir una gestión, conocer las cuestiones de gobierno, las negociaciones, las oportunidades para aprovechar las ocasiones? No, no sabría. (12)

Lo anterior, expresado en relación con el ejecutivo, con mayor razón valía para Montesquieu respecto al legislativo, ya que en los grandes Estados era imposible que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo y en los pequeños presentaba muchos inconvenientes. El pueblo no era capaz de discutir las cuestiones y los representantes sí.

Montesquieu pensó que los representantes no lo eran de la masa del pueblo, sino de las localidades, como en Inglaterra. Pro

venían de los diversos distritos y no del cuerpo de la nación. Después de recibir instrucciones generales de sus representados, no era conveniente que las recibiesen particulares sobre cada materia, como sucedería en el caso de mandato imperativo, motivo por el cual no tenían obligación de dar a aquellos cuenta alguna de sus actos y de sus votos en el ejercicio de su función.

#### C.- Sufragio.

Todos los ciudadanos de los diversos distritos, deben tener derecho a la emisión de voto para elegir su diputado, excepto aquellos que por su bajeza estén considerados como seres sin voluntad propia. (13)

El problema de la distinción entre los que tienen derecho a sufragar y los que están privados de él, ya había sido tratado por Montesquieu en el capítulo II, libro II, de El Espíritu de las Leyes, y la respuesta, si no dada expresamente, al menos fue sugerida cuando recordó que Solón reconoció a todo ciudadano el derecho de elector, pero no el de elegible, ya que el sufragio en su aspecto pasivo se reservó a los ciudadanos más pudientes.

En cuanto a la manera de emitir el sufragio se declaró partidario de su publicidad, pues conviene que el pueblo vea como votan los personajes ilustrados y se inspire en su ejemplo. (14)

#### D.- Libertad política.

Para Montesquieu no hubo palabra con más acepciones diversas que la palabra libertad. Cada uno llama libertad al gobierno

que se ajusta más a sus costumbres o inclinaciones, y los pueblos la han visto más en la república que en la monarquía, especialmente en la democracia, pues esta forma de gobierno ofrece al pueblo mayor facilidad para hacer casi todo lo que quiere, expresó.

Montesquieu señaló que se había confundido el poder del pueblo con la libertad del pueblo, lo que era un error, pues la libertad política no consistía en hacer lo que se quiere, sino en el derecho de hacer lo que las leyes permiten, pues si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder. (15) Libertad política no es pues independencia, afirma este autor.

Además, para que la libertad política existiera, era condición necesaria pero no suficiente la existencia de Estados modernos. Para encontrarla en éstos, también era preciso que no se abusara del poder, era necesario que la naturaleza misma de las cosas le pusiera límites, lo cual debía ser establecido en la constitución: Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe. (16)

#### E.- Límites del poder.

Más que profundizar en el contenido del poder, de justificar teóricamente su naturaleza limitada, a Montesquieu le preocupó la tarea práctica de contenerlo, tal y como sucedía en la Inglaterra que el interpretó. Al acometer la empresa de encontrar una técnica limitadora del poder, que sería al mismo tiempo una técnica que garantizara la libertad, construyó su célebre teoría de la

separación de los poderes, de la que no vamos a ocuparnos aquí.

F.- Poder Legislativo.  
Bicameralismo.

Ya se dijo, a propósito de la representación, que para Montesquieu el pueblo sólo es soberano por sus votos. Al tratar la composición del poder legislativo Montesquieu reafirma la misma idea: El pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes, cosa que está a su alcance y puede hacer muy bien... El cuerpo representante no se elige tampoco para que tome ninguna resolución activa, sino para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan". (17)

Se declaró partidario del bicameralismo al recomendar la integración del poder legislativo por un cuerpo de nobles, al lado de otro elegido para representar al pueblo. La diversidad de intereses de ambos cuerpos imponía la necesidad de que celebraran sus asambleas y tuvieran sus debates separadamente. Los dos concurrirían a expresar la voluntad general del Estado, excepto tratándose de leyes que, por la materia, correspondiera estatuir las en exclusiva a la cámara popular. Tal era el caso de las leyes impositivas.

Montesquieu justificó la creación del cuerpo de nobles en atención a que éste haría las veces de "un fuerte poder moderador", del que el legislativo y el ejecutivo estaban muy necesitados, y también porque en un Estado hay siempre gentes distinguidas, sea por su cuna, por sus riquezas o por sus funciones; si se confundieran entre el pueblo y no tuvieran más que un voto como

todos los demás, la libertad común sería esclavitud para ellas... la parte que tengan en la obra legislativa debe ser proporcionada a su representación en el Estado, a sus funciones, a su categoría; de este modo llegan a formar un cuerpo que tiene derecho a detener las empresas populares, como el pueblo tiene derecho a contener las suyas... Este cuerpo de nobles debe ser hereditario. Lo es primeramente por su propia índole; y en segundo término, por ser indispensable que tenga un verdadero interés en conservar sus prerrogativas, odiosas por sí mismas y que, en un Estado libre, están siempre amenazadas. (18)

### 3.- Rousseau.

El pensamiento de Rousseau es el de mayor ascendiente en los revolucionarios de la Francia de 1789 y especialmente de la de 1793. Se advierte también en las "Declaraciones de derechos" de las ex-colonias inglesas, que, previo tránsito por la Confederación, pasarán a formar parte de la república federal de los Estados Unidos de Norteamérica. Es igualmente notable el peso de sus ideas entre nosotros así como en el resto de los países latino americanos, particularmente su principio de la radicación popular de la soberanía.

De su obra más conocida, El Contrato Social, dice el maestro Mario de la Cueva que es la más grande y noble utopía de la época moderna, es quizá la utopía humana de todos los tiempos. Esta cualidad del pensamiento rousseauiano deriva de la circunstancia de que la idea del Contrato Social, en oposición a lo que normalmente se sostiene, no se encuentra en el origen de las socieda-

des, ni es la explicación de un hecho histórico, sino la meta, el ideal nunca alcanzado del gobierno propio, o si se prefiere, es la fórmula de toda democracia. (19)

Rousseau afirmó la primacía del sentimiento sobre la razón, contrariamente al culto que de ésta hizo el pensamiento de la Ilustración, sin que ello signifique en él renuncia alguna a la lucha por abolir el pasado irracional en la que los ilustrados estaban empeñados, tomando precisamente a la razón por arma. Con ellos está de acuerdo en la necesidad de reformar al hombre reformando su conciencia, pero la vía que eligió fue la del sentimiento.

La esencia humana habría de buscarla, no entre los hombres "tales como han llegado a ser"; tampoco en el pasado, pues el hombre originario y puro no se ha dado históricamente. El hombre que vive en estado de naturaleza, originariamente bueno, generoso y desapasionado, es para Rousseau un arquetipo humano que sirve de meta ideal para transformar la realidad humana concreta e histórica. Nos da la medida del presente y el sentido en la creación de una realidad inexistente aún; es por tanto la esencia y el fin de la existencia humana, (20) y no como pretendían los adversarios de Rousseau, Voltaire entre ellos, un salvaje.

#### A.- Constitución y fines del Estado.

Rousseau indagó los fundamentos legítimos de la autoridad en el pacto social al que tuvieron que avenirse los hombres, libres e iguales, del estado de naturaleza, pues supuso a éstos llegados al punto en que los obstáculos que les imponía la naturaleza eran superiores a sus fuerzas individuales. Entonces, el con-

trato social consistió fundamentalmente en Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. (21)

El contrato social resolvió el anterior problema de manera perfecta, pues sus cláusulas pueden reducirse a una sola que estableció la misma condición para todos y que por ser así, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás. Consistió en la "enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera", en un darse por completo cada asociado, sin reservas, con lo que, al darse a todos, no se da a nadie en particular. Resumiendo: Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo. (22).

Del acto del contrato nació un cuerpo único, dotado de una voluntad, la voluntad general. Esta persona pública es el Estado. Los asociados, por su parte, colectivamente tomaron el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos, en su calidad de partícipes de la autoridad soberana, y de subditos, por quedar sometidos a la autoridad de las leyes del Estado.

#### B.- Soberanía.

El soberano es el cuerpo político único, nacido del contrato, y que está dotado de la voluntad que le es propia, la voluntad general, distinta de la voluntad de todos. Esta última es la suma de las voluntades individuales.

Rousseau pensó que cada individuo miembro de la sociedad civil está obligado bajo una doble relación: Como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano. (23) Pero el soberano no puede obligarse consigo mismo imponiéndose una ley que no pueda ser quebrantada por él, ni siquiera el contrato social tiene para el soberano el carácter de ley fundamental obligatoria. Esto es así porque de poder obligarse el soberano consigo mismo, se estaría en el caso de un particular que procediese de igual manera, lo que es jurídicamente imposible, y es muy diferente a la situación de los que se obligan con un todo del cual forman parte.

Por otra parte, el soberano no tiene necesidad de dar ninguna garantía a los súbditos, ya que estando formado por éstos el cuerpo soberano, su interés no puede contraponerse al de ellos. Lo dicho no vale respecto a los súbditos en relación con el soberano, pues como éstos en su calidad de hombres sí pueden tener una voluntad contraria o desigual a la voluntad general que poseen como ciudadanos, es menester que cualquiera que rehuse obedecer a la voluntad general, sea obligado a ello por todo el cuerpo. Con esto se le obliga a ser libre aun en contra de su voluntad.

De la imposibilidad de contradicción alguna entre los intereses del soberano y los de los súbditos, se desprende que las fuerzas del Estado únicamente pueden ser dirigidas por la voluntad general hacia el bien común, que es el fin de su institución. Lo que hay de común en la diversidad de los intereses particulares que hicieron necesario el establecimiento de la sociedad, es el vínculo que hace posible la existencia de la misma. Por ello la

soberanía es Inalienable: Afirmó, pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo; el poder se trasmite, pero no la voluntad. (24)

La soberanía es Indivisible: La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de ésta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley; en el segundo, no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura; un decreto a lo más. (25)

Rousseau criticó a los políticos que, no pudiendo dividir a la soberanía en principio, la dividieron en sus fines y objeto: en fuerza y voluntad, en poder ejecutivo y en poder legislativo, etc., considerando como partes integrantes lo que sólo son sus emanaciones, tomando por ley lo que solamente es una aplicación de ella.

La soberanía es también Infalible. Es su característica tender siempre a la utilidad pública de manera recta; pero de esto no se sigue - advierte Rousseau - que las deliberaciones del pueblo siempre tengan la misma rectitud.

La diferencia entre la voluntad de todos, que atiende al interés particular y la voluntad general que atiende al interés común, sería fácilmente superable si los ciudadanos, cuando deliberan, lo hicieran aislados y suficientemente informados. Entonces la deliberación sería buena porque del gran número de pequeñas diferencias resultaría la voluntad general. Este aislamiento supone la inexistencia de asociaciones parciales, partidos, etc.

pues de no ser así no se podría decir que "hay tantos votantes como ciudadanos, sino tantos como asociaciones" y, todavía peor, cuando una de estas asociaciones es tan grande que predomina sobre todas las otras, el resultado no será una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única: desaparece la voluntad general y la voluntad que impera es la voluntad particular. (26)

C.- Límites de la soberanía.

Rousseau estableció los límites del poder soberano en relación con los súbditos, de una manera poco satisfactoria para quienes sostienen que en realidad se trata de la esencia de su "absolutismo democrático".

Así como la naturaleza ha dado al hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Es éste el mismo poder que dirigido por la voluntad general, toma, como ya he dicho, el nombre de soberanía. (27)

En principio la soberanía es pues absoluta para Rousseau, pero se encuentra limitada tanto por el pacto social que le da origen como por la naturaleza misma de la voluntad general.

Los individuos que suscriben el Contrato sólo enajenan su parte de poder, bienes y libertad necesarios para la comunidad. El soberano no puede gravarles con nada que sea inútil a la comunidad; no puede ni aun quererlo, porque de acuerdo con las leyes de la razón como con las de la naturaleza, nada se hace sin causa.

(28) Sin embargo este límite parece ser precario pues el soberano

es el único juez de lo que es útil a la comunidad.

En cuanto al segundo de los límites señalados, la voluntad general no puede tender a un objeto particular sin desnaturalizarse. No podrá fallar sobre un hombre o sobre un hecho, ya que en este caso procederá no como soberano sino como magistrado. La esencia de un acto de soberanía es un convenio del cuerpo con cada uno de sus miembros, que tiene por base el contrato social. Mientras que los súbditos están sujetos a tales convenciones, no obedecen más que a su propia voluntad; y de consiguiente, averiguar hasta donde se extienden los derechos respectivos del soberano y los ciudadanos, es inquirir hasta que punto éstos pueden obligarse para con ellos mismos, cada uno con todos y todos con cada uno.

De esto se deduce que el poder soberano, con todo y ser absoluto, sagrado e inviolable, no traspasa ni puede traspasar los límites de las convenciones generales, y que todo hombre puede disponer plenamente de lo que le ha sido dejado de sus bienes y de su libertad por ellas; de suerte que el soberano no está jamás en el derecho de recargar a un súbdito más que a otro, porque entonces la cuestión conviértese en particular y cesa de hecho la competencia del poder. (29)

#### D.- Poder Legislativo.

En el Estado civil de Rousseau todos los derechos están determinados por la ley, que es la expresión de la voluntad general, y por serlo, la materia sobre la que estatuye también es general: Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general,

entiendo que aquellas consideran los ciudadanos en cuerpo y las acciones en abstracto; jamás el hombre como a individuo ni la acción en particular... en una palabra, toda función que se relacione con un objeto individual, no pertenece al poder legislativo.

(30)

Por ser las leyes emanación de la voluntad general, corresponde hacerlas al cuerpo soberano; no pueden ser injustas porque nadie lo puede ser consigo mismo; se es libre al estar sujeto a ellas, pues son el registro de las voluntades de los ciudadanos; están inclusive por encima del príncipe.

Lo que un hombre ordena, cualesquiera que él sea, no es ley -agrega Rousseau-. Tampoco lo es lo que el mismo cuerpo soberano ordena sobre un objeto particular. Esto es un decreto; no un acto de soberanía, sino de magistratura.

República es todo Estado regido por leyes (no solamente una aristocracia o una democracia, sino todo gobierno dirigido por la voluntad general), cualquiera que sea su forma de administración. Todo gobierno legítimo es republicano. Para ser legítimo un gobierno, no es preciso que se confunda con el soberano, sino que sea su ministro.

Como las leyes son las condiciones de la asociación civil, corresponde únicamente al pueblo, sujeto a ellas, ser su autor. Y como a pesar de que la voluntad general es siempre recta, el juicio que la dirige no es en todos los casos esclarecido, nace la necesidad de un legislador.

El legislador de Rousseau debía poseer una inteligencia superior, sería un profundo conocedor de la naturaleza humana sin

compartirla, de sus pasiones sin estar afectado por ninguna de ellas; su principal objetivo será la transformación de la naturaleza humana, mediante la conversión del efecto (el espíritu social, obra de la institución del pueblo) en causa (el espíritu social, presidiendo la institución misma). Esta será la esencia del genio del legislador.

También será un hombre extraordinario por su cargo, que no es ni de magistratura ni de soberanía, porque constituyendo la república, no entra en su constitución. (31) Manda sobre las leyes pero no sobre los hombres, es decir, dicta las leyes pero no tiene ningún derecho legislativo. Este último sólo corresponde al pueblo en su conjunto, pues únicamente la voluntad general -inalienable- puede obligar a los particulares, y para poder asegurar que una voluntad particular concuerda con aquélla, es preciso someterla al sufragio libre del pueblo.

#### E.- Gobierno.

El poder legislativo corresponde al pueblo y sólo a él. En cambio, el poder ejecutivo, que consiste en obrar, en realizar actos particulares que no son del resorte de la ley, no puede pertenecer a la generalidad como legislador o soberano, cuyos actos son siempre ley. El poder ejecutivo corresponde, pues, a un agente propio que emplee la fuerza pública en la dirección de la voluntad general: Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política. (32)

Llamo, por consiguiente, Gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y Príncipe al magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración.

(33)

El acto por el cual el pueblo se somete al Cuerpo encargado del gobierno, no es más que una comisión, un empleo, que el Cuerpo soberano ha depositado en él y que ejerce en su nombre, por lo que el Cuerpo soberano puede limitar, modificar y resumir la comisión en el momento que lo considere necesario.

F.- Gobierno democrático.

Hay tres formas de gobierno para Rousseau:

Democracia: El soberano confía el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría. Hay más magistrados que simples particulares.

Aristocracia: El gobierno se deposita en manos de los menos. Hay menos magistrados que ciudadanos.

Monarquía: El gobierno se deposita en un magistrado único.

Rousseau fue pesimista en cuanto a las posibilidades del gobierno democrático. Para él no existe nadie mejor que el pueblo, autor de la ley, para saber como ésta debe ser interpretada y ejecutada. Aparentemente, entonces, la mejor constitución sería aquella que estableciera la unión del legislativo y del ejecutivo. La realidad es otra: No es bueno que el que hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo distraiga su atención de las miras generales para dirigirla hacia objetos particulares. (34)

La influencia de los intereses particulares en los negocios públicos propicia la corrupción del legislador, además de que la confusión de poderes implicaría la del príncipe con el soberano, piensa Rousseau.

La verdadera democracia (democracia directa) no ha existido ni existirá jamás: Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados. No es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración cambie.

(35)

#### G.- Representación.

Por lo que toca a la democracia representativa, acepta que el pueblo puede y debe ser representado en el poder ejecutivo, ya que éste no es otra cosa que la fuerza aplicada a la ley. Niega, en cambio, la posibilidad de representar al pueblo en el poder legislativo, pues la ley es la declaración de la voluntad general. Solamente el pueblo reunido en cuerpo soberano puede, mediante la voluntad que le es propia, declarar la ley. Se trata de una declaración que no admite intermediarios: La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en

persona no ratifica es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como estos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. (36)

#### H.- Sufragio. Principio de mayoría.

En relación con el sufragio Rousseau afirmó que sólo la ley del pacto social exige el consentimiento unánime, por ser la asociación civil el acto más voluntario de todos. Fuera de él rige la voz de la mayoría.

El principio del mayor número se justifica toda vez que cuando una ley es propuesta a la asamblea del pueblo, de lo que se trata no es de conocer la opinión de cada uno de los ciudadanos que la integran, sino de comprobar si la ley propuesta está de acuerdo con la voluntad general, que es la voluntad constante de todos los miembros del Estado.

De esta suerte, el ciudadano permanece libre al aprobarse una ley, por ser conforme a la voluntad general, aún a pesar suyo: Cada cual al dar su voto, emite su opinión, y del cómputo de ellos se deduce la declaración de la voluntad general. Si, pues, una opinión contraria a la mía prevalece, ello no prueba otra cosa sino que yo estaba equivocado y que lo que consideraba ser la voluntad general no lo era. Si por el contrario, mi opinión particular prevaleciese, habría hecho una cosa distinta de la deseada, que era la de someterme a la voluntad general. (37)

Por último, Rousseau sugiere una mayoría calificada para los asuntos más importantes, y una mayoría simple, para los que

exigen pronta resolución.

El maestro de la Cueva piensa que: Rousseau ha proclamado la libertad del hombre y la soberanía del pueblo como las bases incommovibles de una sociedad orientada a la realización de lo humano... la estructura del cuerpo político y la conformación del derecho tienen que ser el producto de la voluntad general de los hombres libres dirigida al aseguramiento de la libertad, por lo que sólo pueden considerarse legitimados cuando tienen como base la voluntad libre de los hombres... El orden jurídico es y solo puede ser el que crean los hombres en ejercicio de su libertad y de la soberanía; cualquier otro orden normativo será un orden de poder, mas no un orden jurídico. (38)

#### 4.- El Abate Sieyés.

El ensayo de Sieyés ¿Que es el Tercer Estado?, apareció a principios del año de 1789. Ese mismo año se reunirían los Estados Generales, convocados por el rey. Estos debían componerse por tres Ordenes, iguales en número, pero deliberando separadamente, y tener cada uno de esos Ordenes derecho de voto. La aristocracia, al disponer de dos votos de cada tres, se consideraba capaz de imponer al rey sus condiciones. No se podría pues emprender nada contra sus privilegios sin su consentimiento. En todo caso, la monarquía había implícitamente dejado de ser absoluta; se regresaba a 1614. Las instituciones políticas se encontraban frente a una revolución, pero la intervención de la burguesía cambió su sentido. (39)

Desde el punto de vista del Tercer Estado, de lo que se

trataba era de que el número de diputados que le correspondían fuera igual a los de los otros dos Ordenes sumados, y que los tres Ordenes deliberaran reunidos, votándose por cabeza y no por Orden.

Esta aspiración inicial pareció tímida a los ojos de Sieyés. Poderosamente influido por las ideas del Contrato de Rousseau, al menos en lo que se refiere al origen legítimo del poder, asignó al Tercer Estado, como verdadero representante de la nación, el poder normativo sobre el orden social. (40)

#### A.- El Tercer Estado.

Sieyés afirmó que el Tercer Estado tenía todo lo necesario para formar una nación completa, ya que él sólo soportaba todos los trabajos que sostenían a la sociedad y sin embargo se encontraba encadenado por el orden privilegiado. Era un todo trabajado y oprimido que debería ser un todo libre y floreciente. El Tercer Estado abraza todo lo que pertenece a la nación; y todo lo que no es el Tercer Estado no puede mirarse como siendo de la nación. ¿Qué es el Tercer Estado? Todo. (41)

Pero el Tercer Estado que debería serlo todo y que en la realidad no era nada, porque la aristocracia que debiera ser nada lo era todo, resentido de los antiguos prejuicios sólo pedía ser algo (doblamiento de los votos del Tercer Estado), agregaba Sieyés.

Sieyés fue más adelante. El Tercer Estado sería todo también en la realidad. No concurriría a los Estados Generales con el clero y la nobleza. La asamblea del Tercer Estado representaba a veinticinco millones de franceses y deliberaba sobre los in-

tereses de la nación, en tanto que los otros dos Ordenes sólo representaban a doscientos mil individuos a lo sumo. Se dirá: el Tercer Estado solo no puede formar los Estados Generales ¡Tanto mejor!; compondrá una Asamblea nacional. (42)

Carl Schmitt indica que en una democracia, la inevitable diferencia práctica entre gobernantes y gobernados no puede pasar a ser una distinción y singularización cualitativas de las personas gobernantes. Quien gobierna en una democracia no lo hace porque posea las condiciones de una capa superior cualitativamente mejor... gobierna sólo porque tiene la confianza del pueblo... aquellos que gobiernan se diferencian a través del pueblo, pero no frente al pueblo, y el proyecto que Sieyès suscitó en 1789 contra los nobles, partía de que el noble no quería diferenciarse a través de los conciudadanos, sino frente a ellos. (43)

#### B.- Constitución y Nación.

El 17 de junio de 1789, el Tercer Estado se proclamó Asamblea Nacional y, convertida en Constituyente, se dispuso a dar a Francia una Constitución que según Sieyès no es ni puede ser sino la constitución de su gobierno (poder ejecutivo: dotado de la facultad de actuar por el cuerpo político) y del poder encargado de dar leyes (poder legislativo: dotado de la facultad de querer por el cuerpo político), tanto al pueblo como al gobierno. (44) No era pues la nación lo que se constituía, sino su establecimiento político, de acuerdo con el principio de que todos los poderes públicos, sin distinción, emanan de la voluntad general; todos vienen del pueblo, es decir, de la nación. Estos dos términos deben

ser sinónimos. (45)

La nación es el conjunto de los asociados, todos gobernados, todos sometidos a la ley, obra de su voluntad, todos iguales en derechos, y libres en sus comunicaciones y en sus compromisos respectivos. (46)

Chevallier comenta que Sieyés convirtió al pueblo de Rousseau, compuesto por el conjunto de los individuos vivientes, en la nación, concepto abstracto del Todo social, que permite sutiles arreglos del poder.

#### C.- Poder constituyente.

Tenemos pues a la nación como sujeto del poder constituyente. Sieyés distinguió la naturaleza del Poder constituyente de la de los poderes constituidos. Estos están sometidos a leyes que no pueden cambiar. De la misma manera que no les ha sido posible constituirse por sí mismos, no pueden tampoco cambiar su constitución, ni la de los otros poderes que en su conjunto están comprendidos en el establecimiento público. Lo anterior sí lo puede hacer el Poder constituyente: El poder constituyente lo puede todo en esta materia. De ninguna manera está sometido de antemano a una constitución dada. La nación, que ejerce entonces el más grande, el más importante de sus poderes, debe hallarse en esta función, libre de toda sujeción, y de toda otra forma que aquella le plazca adoptar. (47)

#### D.- Representación.

Sieyés, contrariamente a Rousseau, admitió la representa-

ción de la soberanía. A propósito de la integración del poder constituyente expresó que no era necesario que los miembros de la sociedad lo ejercieran individualmente: pueden depositar su confianza en representantes que sólo se reunirán en asamblea para este objeto, sin poder ejercer por sí mismos ninguno de los poderes constituidos. (48)

En el Art. 26 de su proyecto de Declaración, que sigue a su Reconocimiento y Exposición Razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 20 y 21 de julio de 1789, se lee: La ley no puede ser sino la expresión de la voluntad general. En un gran pueblo, debe ser la obra de un cuerpo de representantes elegidos por un plazo breve, mediata o inmediatamente, por todos los ciudadanos que tienen interés en la cosa pública y capacidad. Estas dos cualidades necesitan ser positiva y claramente determinadas por la constitución. (49) Si esos representantes, tienen facultad para elaborar la Constitución, con mayor razón la tienen para dictar la legislación ordinaria.

El pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislación nacional. (50) Expresada la misma idea en otros términos: La nación es un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura. (51)

El representante lo es de la nación entera y no del grupo o distrito que lo ha elegido. Los diputados son electos en un distrito a nombre de todos los demás; son diputados de la nación entera. Ejercen una función pública que nunca puede llegar a ser de su propiedad; su ejercicio es un deber y no un derecho.

Para Schmitt, Sieyès estableció un compromiso entre dos

principios contradictorios, a saber: el democrático del poder constituyente del pueblo y el antidemocrático de la representación de la voluntad popular mediante la Asamblea Nacional Constituyente. La voluntad constituyente del pueblo no puede ser representada sin que la Democracia se transforme en Aristocracia. Agrega que lo genuinamente democrático hubiera sido permitir la decisión del pueblo mismo, pero esto no sucedió así porque de lo que realmente se trataba en 1789 era de una Constitución liberal burguesa del Estado de Derecho. Frente al rey se apeló a la voluntad de la nación; frente al pueblo, a la representación.

E.- Derechos políticos: el sufragio.  
Principio de mayoría.

Sieyés distinguió los derechos naturales y civiles (derechos pasivos), de los políticos (derechos activos): los primeros son aquellos para cuyo mantenimiento y desarrollo se ha formado la sociedad; los segundos, aquellos por los que se forma.

Todos debían gozar de los derechos de ciudadano pasivo (protección de su persona, su propiedad, su libertad, etc.), pero no todos eran ciudadanos activos (las mujeres, los niños, los extranjeros, y aún aquellos que no contribuirían en nada a sostener el establecimiento público). Concibe Sieyés el establecimiento público como una gran empresa social, de la que los ciudadanos activos son los verdaderos accionistas.

Pero en el grupo de los ciudadanos activos, la igualdad de los derechos políticos era tan sagrada como la de los derechos civiles. Sin ella surgirían los privilegios. Parafraseaba a

Rousseau cuando afirmó: Siendo la ley un instrumento común, obra de una voluntad común, no puede tener por objeto más que el interés común. Una sociedad sólo puede tener un interés general. Sería imposible establecer el orden, si se pretendiera marchar hacia varios intereses opuestos. El orden social supone necesariamente unidad de fin, y acuerdo de medios. (52)

Pensaba que la asociación política sólo podía ser la obra de una convención libre y unánime de todos los asociados. En cambio, su establecimiento público, resultaba de la voluntad de la pluralidad (mayoría) de los asociados. La unanimidad sería im posible de obtener en una sociedad de millones de individuos, y como la unión social tiene sus fines y es preciso llegar a ellos, es menester conformarse con la pluralidad.

En expresa referencia a la mentalidad de la burguesía en ascenso, de la cual Sieyés fue un conspicuo representante, Heller expresa que el poder de clase de la burguesía renunció desde el primer momento a toda clase de legitimación. La legitimidad de la dominación basada en el linaje nunca fue sustancialmente negada durante el tiempo en que tal principio rigió. Pero el poder de la clase se instauró en nombre de la libertad e igualdad "de todos". Según la base de su legitimación, la sociedad civil es el juego, libre de poder, de las fuerzas iguales y, por esa razón, no puede justificar, en el fondo, poder ninguno y mucho menos el de una clase. La diferencia esencial radica, por eso, en la conciencia del estamento y en la de la clase. La clase no aspira a ser una parte inserta en un todo ordenado y unido para un destino, sino que anhela ser "todo". En los mismos comienzos de la Revolu

ción francesa esta peculiaridad de la conciencia de clase de la burguesía fue expresada en forma gráfica por el abate Sieyès en aquel célebre pasaje: ¿Que es el tercer estado?. Actualmente nada; en realidad todo. (53)

##### 5.- Constant

Benjamin Constant (1767-1830), considerado por muchos el más importante tratadista del Estado liberal, hijo intelectual de Sieyès, según F. L. de Yturbe, uno de los prologuistas de su Curso de Política Constitucional, (54) consideró indisolublemente ligadas la libertad individual y la propiedad. Ello lo condujo a combatir radicalmente la tesis de la soberanía popular de Rousseau (a desnaturalizarla según algunos) y a declararse abiertamente partidario del sufragio censitario.

El problema que preocupó fundamentalmente a Constant fue la limitación del poder, es decir, la soberanía, así como encontrar un sistema práctico que contuviera al poder dentro de sus límites y garantizara los derechos individuales.

En él la soberanía no es pues absoluta como lo veremos en un breve repaso de su citada obra, y su sistema de contención se basa en el esquema de la división de los poderes (cuatro, pues el legislativo lo divide en dos), al que añade otro, el monarca, que viene a ser un poder neutro.

En definitiva son cinco los poderes que contempló Constant, citando a la constitución inglesa, aunque con mayor sobriedad que Montesquieu.

Fue decidido partidario de la monarquía constitucional,

e incluso redactó una constitución a encargo de Napoleón Bonaparte (1815), con un sentido liberal y representativo, misma que guarda gran similitud con la Carta monárquica de 1814, al decir de García Pelayo. (55).

A.- Soberanía popular limitada.

Constant dio por cierta la soberanía del pueblo, que, por otra parte, estaba reconocida en la Constitución, y que no podía ser de otra manera según él, ya que solamente existen dos clases de poderes en el mundo: el legítimo, que es la voluntad general, y el ilegítimo que es la fuerza.

Pero inmediatamente advirtió que era necesario determinar la naturaleza y la extensión de los derechos de la voluntad general, es decir, de la soberanía, pues sin una definición exacta y precisa de ésta, su aplicación podría llegar a ser una temeridad. El conocimiento abstracto de esta soberanía popular en nada aumenta la suma de la libertad de los individuos, y si se la quiere atribuir una dimensión que no debe tener, puede perderse acaso a pesar de este principio, o quizá por él mismo. (56)

La soberanía ilimitada es un poder demasiado grande en sí, es un mal cualesquiera sean las manos en que se deposite, no importa que sea en la de uno, de varios o de todos. Lo malo no es la monarquía, la democracia o la aristocracia, sino el grado de poder que se confiere: El arma que entregamos y no el brazo que la maneja. Hay masas demasiado pesadas para el brazo del hombre.

(57)

Que la soberanía residía en la totalidad de los ciudadanos era cierto en el sentido de que ningún individuo, fracción o asociación parcial, podían atribuirse el poder supremo si éste no les había sido delegado. Pero de esto no se deducía que quienes estaban investidos de soberanía, ni siquiera la totalidad de los ciudadanos, podían disponer arbitrariamente de la existencia de los particulares, afirmó Constant.

Hay, por el contrario, una parte de la existencia humana que por necesidad permanece individual e independiente, y que se halla de derecho fuera de toda competencia social. (58) Este era el límite intrínseco de la soberanía.

Si la sociedad traspasaba este límite se convertía en usurpadora, si lo hacía la mayoría, se volvía facciosa. Ni siquiera el consentimiento de la mayoría podría legitimar actos que cayeran en la anterior prevención. No importa que estos actos provinieran del individuo o de la nación, de cualquier manera serían igualmente ilegítimos.

A continuación, Constant hizo la crítica de Rousseau por haber desconocido esa verdad y afirmó que su Contrato, por el cual pretendidamente ninguno se daba a nadie en particular, se había convertido en el auxiliar más terrible de todo género de despotismo, toda vez que el soberano de Rousseau (ente abstracto que se compone de todos los individuos sin excepción), en el momento en que debía hacer uso de su fuerza, cuando tenía que proceder a organizar prácticamente la autoridad, se veía en la necesidad de delegarla ante la imposibilidad de ejercerla por sí mismo, con lo que se daba a quienes obraban en nombre de todos.

Según Constant este es el motivo por el que Rousseau, al no saber en que manos depositar el poder monstruoso que había creado, declaró que la soberanía no podía ser enajenada, delegada o representada, con lo que imposibilitaba su ejercicio.

La democracia, la aristocracia y la monarquía, no podían, pues, definirse como una soberanía absoluta en manos de todos, de algunos o de uno solo; sino que en el sentir de Constant era preciso, para tener un fiel concepto de cada una de estas formas de gobierno, quitar el carácter absoluto a la mencionada soberanía, de tal suerte que ésta solamente implicara la cantidad de autoridad necesaria para el mantenimiento de la sociedad... El pueblo puede desprenderse de esta autoridad en favor de un hombre o de un pequeño número; pero su poder es limitado como el del pueblo que los ha revestido de él. (59)

La parte de la existencia humana sobre la que la autoridad no tiene ninguna jurisdicción, está constituida por los derechos individuales independientes: La libertad individual, la libertad religiosa, la libertad de opinión en la cual interviene y está comprendida su publicidad, el disfrute de la propiedad, la garantía contra todo lo arbitrario. (60) La jurisdicción de la ley también quedó deslindada por Constant, quien aseguró que ésta no es otra cosa que la expresión real o supuesta de la voluntad de una soberanía limitada.

Constant resumió todo su pensamiento respecto a la soberanía, en el párrafo que se transcribe: La soberanía del pueblo no es ilimitada; está circunscrita a los límites que le señalan la justicia y los derechos de los individuos. La voluntad de un pue-

blo no puede hacer justo lo que es injusto. Los representantes de una nación no tienen el derecho de hacer lo que no tiene el derecho de hacer la nación misma. (61)

A Constant no le parecía suficiente la limitación en abstracto de la soberanía. Era necesario darse a la tarea práctica de conseguirla y garantizarla efectivamente. Habría que combinar los poderes de tal suerte que cada uno quedara cerrado en los límites de sus atribuciones correspondientes. Los instrumentos que el concibió para el logro de tal empresa, fueron la fuerza de la opinión pública que reconoce la verdad de la naturaleza limitada del poder soberano, y la distribución y el equilibrio de los poderes.

Respecto al tema que nos ocupa en este momento, Cerroni opina lo siguiente: De este elemento (rechazo total de la democracia como efectiva volición popular de la ley), que Benjamín Constant desarrollará teóricamente en el primer capítulo de sus *Principes de Politique*, atacando al "despotismo democrático" de Rousseau, brota un singular autoritarismo estatalista que históricamente se encarnará en la Monarquía de la Restauración y en la República parlamentaria... se da, por otra parte, como autoritarismo político en la medida en que proclama, en el espíritu de un sistema de élites antiigualitario, la necesidad de las jerarquías y del ordenamiento 'escalonado' del Estado moderno y el primado tendencial del poder ejecutivo sobre el legislativo y del poder legislativo sobre el pueblo. (62)

Carl Schmitt: Todos los teóricos del Estado del Liberalismo burgués acentúan que todo poder estatal tiene que ser limi-

tado. Cuando dan por buena una soberanía, intentan poner el concepto desviador de una "soberanía de la Constitución" (es decir, de los principios del Estado de Derecho) o, en abstracto, una "soberanía de la razón y la justicia" en el lugar de una soberanía con existencia concreta. Se acentúa siempre que, en particular la soberanía del pueblo, tiene sus límites, y que tampoco en la Democracia pueden vulnerarse los principios de los derechos fundamentales y de la división de poderes. (63)

B.- Poder Legislativo.  
Bicameralismo.

Constant encontró cinco poderes en la monarquía constitucional, al dividir el legislativo en dos y diferenciar el poder real del ejecutivo: el poder real (el jefe del Estado, cualquiera que sea su título), que era un poder neutro con la función primordial de lograr que los restantes poderes obraran de mutuo concierto, sin invadir la esfera de competencia de éstos; el poder ejecutivo, confiado a los ministros; el poder judicial, cuyas atribuciones ejercían los tribunales; el poder representativo de la opinión que correspondía a una asamblea electiva, y el poder representativo tradicional, que residía en una asamblea hereditaria.

Teniendo frente a sí la constitución inglesa, expresó que toda ley era hecha con el concurso de la cámara electiva y de la que representaba a la tradición, debiendo ser esta última hereditaria.

Sin ser nuestro deseo adentrarnos en las características

del funcionamiento del poder neutro, según lo vio Constant en el monarca inglés, sólo por lo que toca al legislativo diremos que éste tenía las facultades de disolver la cámara electiva o hacer uso de su derecho de veto frente a ella, o bien, crear pares de nueva planta en la cámara hereditaria, cuando a juicio del monarca la acción de una o de otra cámaras se tornaba desviada en su comportamiento.

Una asamblea con poderes ilimitados era más peligrosa que el pueblo mismo, pensó y ejemplificó Constant: La asamblea constituyente estaba compuesta de los hombres más apreciados, los más ilustrados de Francia. ¡Cuántas veces decretó leyes que su misma razón rechazaba! En la asamblea legislativa no había cien hombres que quisieran derribar el trono. Sin embargo, del principio al fin de su corta y triste carrera, fue arrastrada en dirección contraria a sus propios deseos. Las tres cuartas partes de la convención miraban con horror los crímenes que habían manchado los primeros días de la república; y los autores de estos crímenes, aunque en corto número en ella, no tardaron en subyugarla. (64)

Además, Constant tuvo la convicción de que las asambleas tienden de manera natural a multiplicar indefinidamente el número de leyes, pues los legisladores sienten la necesidad de actuar y el placer de creerse necesarios.

De los males mencionados el autor no desprendía que las asambleas representativas no fueran necesarias. Todo lo contrario. Con todo y los peligros que su existencia trae aparejada, ellas son las que introducen la vida en el cuerpo político. Era preciso que subsistieran, pero lo era también que sus extravíos

podieran ser reprimidos, afirmó.

El veto es uno de los medios de que se podía valer el poder neutro para corregir las desviaciones de las asambleas; pero como éste, cuando se empleaba con demasiada frecuencia sólo las irritaba sin lograr desarmarlas, el único medio viable que quedaba al poder neutro era su disolución.

La disolución de las asambleas no es en modo alguno, como se ha dicho, un ultraje a los derechos del pueblo; es, al contrario, cuando las elecciones son libres, un llamamiento a sus derechos en favor de sus intereses. Digo cuando las elecciones son libres: pues cuando no lo son, no hay en modo alguno sistema representativo. (65)

Constant no concibió la existencia de una monarquía hereditaria en un país donde se rechazara toda distinción de nacimiento, donde no hubiera una clase hereditaria que hiciera las veces de cuerpo intermediario al estilo Montesquieu. La clase hereditaria tendría su cámara propia y el gobierno no contaría con el poder de disolución respecto de ella. El número de sus miembros no sería limitado, y con el objeto de hacer que el estamento de pares hereditarios o senadores, fuera compatible con un alto grado de libertad política, tal como sucedía en la Gran Bretaña según Constant, todos los ciudadanos que sobresalieran podían alcanzarlo, previo nombramiento real.

#### C.- Elección de asambleas representativas.

En lo que respecta a la composición de la cámara de diputados de Francia, García Pelayo nos dice que la ley de 1817 con-

cedía sufragio pasivo a los que habiendo cumplido treinta años pagaran 300 francos de contribuciones directas, y el activo, a mayores de cuarenta años con una contribución directa de 1000 francos. En resumen, que 90,000 franceses elegían entre 15,000. Pero como este sistema pareciera demasiado democrático, la ley de 1820 no sólo dificulta el derecho de sufragio exigiendo ciertas formalidades burocráticas, sino que establece -o más precisamente, restablece- dos tipos de colegios: los de distrito y los departamentales. Los primeros nombran 258 diputados y designan de entre los mayores contribuyentes del departamento una lista de electores que, reunidos en el colegio departamental, nombran 172 diputados. Con este ingenioso sistema, los mayores contribuyentes tenían derecho a doble voto, y con arreglo a él se calculaba que los 25,000 propietarios más acaudalados de Francia nombraban dos quintos de la cámara. (66)

No es nuestro propósito entrar en los detalles de la crítica que hace Constant a los colegios electorales ni a otras particularidades que analiza en el capítulo V de su obra. Nos basta señalar algunos de sus lineamientos generales.

Para Benjamín Constant los colegios electorales no representaban a la opinión popular y ésta sólo penetraba en aquéllos de una manera lenta y parcial, y cuando lo hacía, generalmente ya había dejado de ser la del pueblo. Pensaba que un pequeño número de electores ejercía una influencia negativa sobre la naturaleza de las elecciones, por lo que las asambleas encargadas de elegir a la representación nacional debían ser numerosas, con el único límite exigido por el buen orden. Además era necesaria la elec

ción directa, pues solamente ésta daba verdadera fuerza y raíces profundas en la opinión a la representación nacional. Constant expresó que en la larga vereda que supone la elección indirecta, el voto se desnaturalizaba o desaparecía, con el consiguiente desanimo del pueblo.

La elección directa era la única que garantizaba el interés público. Frente a los que afirmaban que el cuerpo electoral debía ser único e instituido en la cima y no en la base de la organización, dada la absoluta incapacidad del pueblo para elegir a los hombres apropiados (solución propuesta por los ultrarrealistas), y argumentando también que un pueblo numeroso que habitaba un gran territorio tenía forzosamente que dividirse en secciones para nombrar a sus principales mandatarios, secciones alejadas entre las que no privaba comunicación ni recíproco acuerdo, Constant ofreció su interpretación del interés público.

Dijo que los que buscaban unidad de las elecciones en la unidad de un poder electoral en la cúspide, realmente tenían una idea muy exagerada del interés general, pues éste no era más que la transacción entre los intereses particulares: ¿Qué es la representación general, sino la representación de todos los intereses parciales que deben transigir en los objetos que les son comunes?. (67) Desde luego que el interés general es diferente de los intereses particulares, pero de ninguna manera les es contrario, piensa.

El interés público no es más que los intereses individuales, puestos recíprocamente fuera de la posibilidad de perjudicarse. Cien diputados, nombrados por cien secciones de un Estado,

llevan al seno de la asamblea los intereses particulares, las pre-  
venciones locales de sus comitentes; esta base les es útil; obli-  
gados a deliberar juntos, pronto se dan cuenta de los respectivos  
sacrificios que son indispensables; se esfuerzan en disminuir la  
extensión de estos sacrificios, y es ésta una de las grandes ven-  
tajas de su forma de nombramiento. La necesidad termina siempre  
por reunirles en una transacción común, y cuanto más seccionadas  
han sido las elecciones, tanto más la representación alcanza su  
fin general. (68)

Como consecuencia de su principio del interés público, Constant recomendó la parcialidad de cada diputado respecto al interés de la sección que representa, pues la parcialidad de cada uno reunida y conciliada tenía las ventajas de la imparcialidad de todos.

La elección por secciones también contribuiría a fortalecer el arraigo y la responsabilidad local de los representantes, lo que no sucedería si éstos fueran escogidos por un organismo único situado en lo alto del edificio constitucional. Agregó que en este último caso sólo se formarían asambleas con espíritu de cuerpo que les aislarían de la nación, y sus deliberaciones se harían en el vacío.

Entre los requisitos para ser representante, Constant señaló el de que éstos vivieran desahogadamente y que fueran propietarios, pues así su educación sería más esmerada y su espíritu más libre: La pobreza tiene sus prejuicios como la ignorancia. Fue también partidario del desempeño de los cargos representativos sin remuneración.

D.- Sufragio censitario.

De abolirse los colegios electorales y llegar a adoptarse la elección directa, Constant señaló a la propiedad como requisito indispensable para el ejercicio del sufragio, además de otros como el sexo, la edad y, desde luego, la nacionalidad.

La propiedad que él contempló era la inmobiliaria y esta no debía ser tan restringida de tal manera que fuera mas aparente que real. Se requería una propiedad que produjera una renta que permitiese vivir con independencia de toda voluntad ajena: Todo aquel que carezca de una renta inmobiliaria, suficiente para vivir durante el año, sin verse obligado a trabajar para otro, no es enteramente propietario. Se halla, en cuanto a la porción de propiedad que le falta, en la clase de los jornaleros. (69) Admitía, sin embargo, que los que tuviesen arrendada a largo término una granja de renta suficiente, debían ser considerados como propietarios y atribuírseles el derecho de sufragar.

6.- John Stuart Mill.

Al aceptar la afirmación de que La teoría de la representación democrática es producto de las ideas de la Revolución Francesa (70) (a lo que podríamos agregar que esas ideas estuvieron bajo el influjo de pensadores anteriores a la Revolución, y a correcciones posteriores, como hemos visto), parecía impertinente la referencia, aun cuando fuera breve, al pensamiento de Stuart Mill, en particular a su obra Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo (1861).

No lo creemos así. Pese a que sus opiniones políticas son observaciones tan directas de la experiencia británica que no son apropiadas para ningún otro sistema político, (71) tal y como lo expresa Currin V. Shields, y de que en su mayor parte se encuentran superadas, el simple hecho de haber sido un defensor y eficaz divulgador del sistema de representación proporcional justifica su mención.

Por otra parte, sus ideas fueron bien conocidas en nuestro país, según lo demuestra Leopoldo Zea, (72) y sirvieron a los políticos positivistas para sostener, frente a los liberales como José María Vigil, que la Constitución de 1857, que consagraba la residencia original de la soberanía nacional en el pueblo y depositaba el poder legislativo en una asamblea única, era inoperante en México, y por lo tanto no tenía razón de existir.

#### A.- Límites de la autoridad.

El tema principal que Stuart Mill tuvo frente a sí fue el del individualismo, el de las particularidades de los hombres cuyo desarrollo debía preservarse de toda pretensión arbitraria de uniformidad. Bajo el sistema de representación parlamentaria de minorías que él adoptó y promovió con singular entusiasmo en su obra ya citada (sistema de representación proporcional de Thomas Hare: voto único transferible), en esencia de lo que se trataba era de que las minorías tuvieran derecho a ser escuchadas en el parlamento y no que fueran implacablemente barridas por la voluntad política de la mayoría, según lo enseñaba la "falsa democracia".

Espero, sus ideas del individualismo y todas las liberta-

des liberales que lo acompañan, fueron desenvueltas con mayor vigor en su igualmente conocido ensayo Sobre la Libertad (73), en el cual hay un capítulo destinado a establecer los límites de la autoridad de la sociedad sobre el individuo. Ya en las primeras páginas de Sobre la Libertad expresaba: El objeto de este ensayo es afirmar un sencillo principio destinado a regir absolutamente las relaciones de la sociedad con el individuo en lo que tengan de compulsión o control, ya sean los medios empleados la fuerza física en forma de penalidades legales o la coacción moral de la opinión pública. Este principio consiste en afirmar que el único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entremeta en la libertad de acción de uno cualquiera de sus miembros, es la propia protección. Que la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su propia voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. (74)

Páginas adelante afirmó: No es libre ninguna sociedad, cualquiera que sea su forma de gobierno, en la cual estas libertades no estén respetadas en su totalidad (libertad de pensamiento y expresión, libertad de autodeterminación y libertad de asociación); y ninguna es libre por completo si no están en ella absoluta y plenamente garantizadas. (75)

En las páginas 134-135, Mill hizo un exaltado homenaje al individualismo, que en su sentir se contraponen a la uniformidad, y que cultivándolo dentro de los límites que imponen los derechos e intereses de los demás, cada persona enriquece su propio valor y

ción directa, pues solamente ésta daba verdadera fuerza y raíces profundas en la opinión a la representación nacional. Constant expresó que en la larga vereda que supone la elección indirecta, el voto se desnaturalizaba o desaparecía, con el consiguiente desanimo del pueblo.

La elección directa era la única que garantizaba el interés público. Frente a los que afirmaban que el cuerpo electoral debía ser único e instituido en la cima y no en la base de la organización, dada la absoluta incapacidad del pueblo para elegir a los hombres apropiados (solución propuesta por los ultrarrealistas), y argumentando también que un pueblo numeroso que habitaba un gran territorio tenía forzosamente que dividirse en secciones para nombrar a sus principales mandatarios, secciones alejadas entre las que no privaba comunicación ni recíproco acuerdo, Constant ofreció su interpretación del interés público.

Dijo que los que buscaban unidad de las elecciones en la unidad de un poder electoral en la cúspide, realmente tenían una idea muy exagerada del interés general, pues éste no era más que la transacción entre los intereses particulares: ¿Qué es la representación general, sino la representación de todos los intereses parciales que deben transigir en los objetos que les son comunes? (67). Desde luego que el interés general es diferente de los intereses particulares, pero de ninguna manera les es contrario, piensa.

El interés público no es más que los intereses individuales, puestos recíprocamente fuera de la posibilidad de perjudicarse. Cien diputados, nombrados por cien secciones de un Estado,

llevan al seno de la asamblea los intereses particulares, las pre-  
vencciones locales de sus comitentes; esta base les es útil: obli-  
gados a deliberar juntos, pronto se dan cuenta de los respectivos  
sacrificios que son indispensables; se esfuerzan en disminuir la  
extensión de estos sacrificios, y es ésta una de las grandes ven-  
tajas de su forma de nombramiento. La necesidad termina siempre  
por reunirles en una transacción común, y cuanto más seccionadas  
han sido las elecciones, tanto más la representación alcanza su  
fin general. (68)

Como consecuencia de su principio del interés público, Constant recomendó la parcialidad de cada diputado respecto al interés de la sección que representa, pues la parcialidad de cada uno reunida y conciliada tenía las ventajas de la imparcialidad de todos.

La elección por secciones también contribuiría a fortalecer el arraigo y la responsabilidad local de los representantes, lo que no sucedería si éstos fueran escogidos por un organismo único situado en lo alto del edificio constitucional. Agregó que en este último caso sólo se formarían asambleas con espíritu de cuerpo que les aislarían de la nación, y sus deliberaciones se harían en el vacío.

Entre los requisitos para ser representante, Constant señaló el de que éstos vivieran desahogadamente y que fueran propietarios, pues así su educación sería más esmerada y su espíritu más libre: La pobreza tiene sus prejuicios como la ignorancia. Fue también partidario del desempeño de los cargos representativos sin remuneración.

D.- Sufragio censitario.

De abolirse los colegios electorales y llegar a adoptarse la elección directa, Constant señaló a la propiedad como requisito indispensable para el ejercicio del sufragio, además de otros como el sexo, la edad y, desde luego, la nacionalidad.

La propiedad que él contempló era la inmobiliaria y esta no debía ser tan restringida de tal manera que fuera mas aparente que real. Se requería una propiedad que produjera una renta que permitiese vivir con independencia de toda voluntad ajena: Todo aquel que carezca de una renta inmobiliaria, suficiente para vivir durante el año, sin verse obligado a trabajar para otro, no es enteramente propietario. Se halla, en cuanto a la porción de propiedad que le falta, en la clase de los jornaleros. (69) Admitía, sin embargo, que los que tuviesen arrendada a largo término una granja de renta suficiente, debían ser considerados como propietarios y atribuírseles el derecho de sufragar.

6.- John Stuart Mill.

Al aceptar la afirmación de que La teoría de la representación democrática es producto de las ideas de la Revolución Francesa (70) (a lo que podríamos agregar que esas ideas estuvieron bajo el influjo de pensadores anteriores a la Revolución, y a correcciones posteriores, como hemos visto), parecía impertinente la referencia, aun cuando fuera breve, al pensamiento de Stuart Mill, en particular a su obra Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo (1861).

No lo creemos así. Pese a que sus opiniones políticas son observaciones tan directas de la experiencia británica que no son apropiadas para ningún otro sistema político, (71) tal y como lo expresa Currin V. Shields, y de que en su mayor parte se encuentran superadas, el simple hecho de haber sido un defensor y eficaz divulgador del sistema de representación proporcional justifica su mención.

Por otra parte, sus ideas fueron bien conocidas en nuestro país, según lo demuestra Leopoldo Zea, (72) y sirvieron a los políticos positivistas para sostener, frente a los liberales como José María Vigil, que la Constitución de 1857, que consagraba la residencia original de la soberanía nacional en el pueblo y depositaba el poder legislativo en una asamblea única, era inoperante en México, y por lo tanto no tenía razón de existir.

#### A.- Límites de la autoridad.

El tema principal que Stuart Mill tuvo frente a sí fue el del individualismo, el de las particularidades de los hombres cuyo desarrollo debía preservarse de toda pretensión arbitraria de uniformidad. Bajo el sistema de representación parlamentaria de minorías que él adoptó y promovió con singular entusiasmo en su obra ya citada (sistema de representación proporcional de Thomas Hare: voto único transferible), en esencia de lo que se trataba era de que las minorías tuvieran derecho a ser escuchadas en el parlamento y no que fueran implacablemente barridas por la voluntad política de la mayoría, según lo enseñaba la "falsa democracia".

Empero, sus ideas del individualismo y todas las liberta-

des liberales que lo acompañan, fueron desenvueltas con mayor vigor en su igualmente conocido ensayo Sobre la Libertad (73), en el cual hay un capítulo destinado a establecer los límites de la autoridad de la sociedad sobre el individuo. Ya en las primeras páginas de Sobre la Libertad expresaba: El objeto de este ensayo es afirmar un sencillo principio destinado a regir absolutamente las relaciones de la sociedad con el individuo en lo que tengan de compulsión o control, ya sean los medios empleados la fuerza física en forma de penalidades legales o la coacción moral de la opinión pública. Este principio consiste en afirmar que el único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entremeta en la libertad de acción de uno cualquiera de sus miembros, es la propia protección. Que la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su propia voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. (74)

Páginas adelante afirmó: No es libre ninguna sociedad, cualquiera que sea su forma de gobierno, en la cual estas libertades no estén respetadas en su totalidad (libertad de pensamiento y expresión, libertad de autodeterminación y libertad de asociación); y ninguna es libre por completo si no están en ella absoluta y plenamente garantizadas. (75)

En las páginas 134-135, Mill hizo un exaltado homenaje al individualismo, que en su sentir se contraponía a la uniformidad, y que cultivándolo dentro de los límites que imponen los derechos e intereses de los demás, cada persona enriquece su propio valor y

adquiere un valor mayor para los demás, sirviéndoles de ejemplo.

Por último en lo que respecta a este punto, y sin entrar en los detalles en que Mill fundamenta los límites de la soberanía del individuo y los de la soberanía de la sociedad, solamente diremos que para él cada una, individualidad y sociedad, recibirá su debida parte si tiene la que más particularmente le interesa. A la individualidad debe corresponder la parte de la vida en la que el individuo es el principal interesado; a la sociedad aquella en la que ella misma esté principalmente interesada. (76)

#### B.- Condiciones de la democracia.

Para Stuart Mill, la imposibilidad de realizar la democracia en la práctica nos enfrenta al problema de realizar su más cercana aproximación, que es la democracia representativa. (77) Pero aun la democracia representativa no es factible en todas las circunstancias; hay ciertas condiciones sociales cuya inexistencia hacen imposible el gobierno representativo.

A su parecer, las condiciones sociales de las que dependía el gobierno representativo eran las siguientes: 1) el pueblo debe estar dispuesto a aceptarlo; 2) debe estar dispuesto y capacitado para hacer lo que sea necesario con el fin de conservarlo; y 3) debe estar dispuesto y capacitado para cumplir sus obligaciones y desempeñar las funciones que el mismo le imponga. (78)

La oposición o la simple indiferencia del pueblo respecto a los esfuerzos de los gobernantes por establecer el gobierno representativo, privaría al propio pueblo de la oportunidad de conservarlo. Ejemplifica señalando que las autoridades cuya misión

consiste en refrenar al ejecutivo (representantes parlamentarios), dependen, para su estabilidad, de la disposición del pueblo para alinearse junto a ellas en el caso de peligro, tal y como sucedería si enfrentadas al ejecutivo, éste poder tratara de forzarlas a la sumisión.

Lo dicho por el autor en el párrafo anterior, se refiere a las dos primeras condiciones. En cuanto a la tercera, esto es, cuando el pueblo carece de voluntad o de capacidad para cumplir, con la parte que le corresponde en una constitución representativa. Cuando nadie, o sólo una pequeña parte del pueblo, sienta el grado de interés en los asuntos generales del Estado que es necesario para formar el criterio público, rara vez los electores harán uso del derecho del sufragio, sino para servir a sus intereses privados, los de su localidad, o los de alguien a quien los una el partidatismo o cierta dependencia. (79)

Mill, repetimos, consideró inaplicable el gobierno representativo en aquellos países en que faltan las condiciones ya mencionadas, pero expresó que aun en éstos, es posible que al correr del tiempo esas condiciones pudieran darse, sobre todo si se dispone de una autoridad central lo suficientemente fuerte para imponerse a los despotas locales, como lo demuestra la evolución histórica de Francia (y como lo pretendieron ver realizado en nuestra historia los positivistas mexicanos, posteriormente integrados en el grupo de "los científicos").

C.- Funciones correctas de las asambleas representativas.

El significado de gobierno representativo consiste en que

todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo en que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir. Los representantes deben poseerlo por completo; siempre que les plazca deben controlar todas las operaciones gubernamentales. No es necesario que la ley constitucional les confiera autoridad. (80)

Pero una cosa es controlar y otra ejecutar, realizar prácticamente. Para Mill no había duda de que la supremacía en el Estado correspondía a los representantes del pueblo, pero tampoco de que esa supremacía encontraba su expresión en el control que realizaban de los actos de gobierno. Y ese control sería mejor en la medida en que disminuyera su intervención directa en los mencionados actos.

Por ejemplo, decía Mill, el deber más característico de una asamblea representativa del pueblo consiste en aprobar los impuestos por votación. Empero, en ningún país el cuerpo representativo emprende la tarea de preparar los cálculos.

Agregaba que lo único que un grupo podía hacer mejor que un individuo era deliberar, discutir las diversas opiniones en pugna. La Cámara de los Comunes era pues esencialmente un cuerpo de deliberaciones.

La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, sino en vigilar y controlar al gobierno: poner sus actos en conocimiento del público; exponer y justificar todos los que se consideren dudosos por parte del mismo; criticarlos si los encuentra

censurables, y, si los hombres que componen el gobierno abusan de su deber, o lo cumplen de una manera que no va con el sentir circunspeto de la nación, destituirlos de su puesto, y nombrar, expresa o virtualmente, a sus sucesores. (81)

Al tratar Mill en capítulo aparte los males que a su juicio asechan al gobierno representativo, se refirió a dos que implican funcionamiento deficiente de las asambleas representativas, motivo por el cual habremos de incluirlos en el presente inciso. Son: primero, ineptitud en el organismo vigilante; segundo, que la asamblea estuviese bajo la influencia de intereses que no eran los generales de la comunidad, es decir, intereses sectarios.

La primera deficiencia se explica por sí sola. En lo que toca a la segunda, y después de una amplia argumentación en la que se dibuja con claridad una defensa del sistema representativo proporcional, con la consiguiente crítica del representativo mayoritario que trae aparejado el peligro de una "legislación de clase", Mill sintetizó su preocupación respecto a este problema -que tiene presente en toda su obra-, en el párrafo que se transcribe a continuación: Por tanto, uno de los peligros más grandes de la democracia, como de todas las otras formas de gobierno, estriba en el interés siniestro de los que poseen el poder; consiste en el peligro de la legislación de clases y en la existencia de un gobierno que persiga (aunque lo lleve o no a cabo) el beneficio inmediato de la clase dominante, a costa del perjuicio perdurable de la colectividad. Uno de los problemas más importantes que se deben tomar en consideración para determinar la mejor constitución de un gobierno representativo, consiste en la manera de

proporcionar una protección eficaz contra este daño. (82)

D.- Democracia verdadera y falsa  
democracia.

Según Stuart Mill, la verdadera democracia consistía en el gobierno del pueblo por el pueblo, representado equitativamente, y no como se había practicado hasta entonces, el gobierno del pueblo por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente. Esto último (falsa democracia) era un gobierno de privilegio en favor de la mayoría numérica, mientras que lo primero (democracia verdadera) significaba igualdad de todos los ciudadanos.

Agrega que el dominio de la mayoría sobre la minoría, en una asamblea representativa, reflejaba efectivamente el peso de la mayoría del electorado sobre la minoría del mismo, lo que era equitativo; pero del hecho de que la minoría debía rendirse a la mayoría, el número menor al mayor, no era válido concluir que la minoría no debía tener representantes en absoluto, que la mayoría debiera tener todos los votos y ninguno la minoría, que ésta no fuera escuchada siquiera.

De ninguna manera: En una democracia de veras equitativa, todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente. Una mayoría de electores deberá contar con la mayoría de los representantes, y una minoría de electores deberá tener siempre una minoría de representantes. Hombre por hombre, estarán representados tan cabalmente como la mayoría. A menos que lo estén, no habrá un gobierno equitativo, sino un régimen de desigualdad y privilegio: una por-

ción del pueblo gobernará al resto; habrá una parte a la cual se le negará su justa y equitativa participación de influencia en la representación, en contra de todo gobierno justo; pero, sobre todo, en contra del principio de la democracia, la cual proclama a la igualdad como a su misma raíz y fundamento. (83)

Criticaba a la falsa democracia, pues, inclusive, era inepta para conceder en todos los casos los poderes del gobierno a la mayoría numérica. Puso como hipótesis el caso de que en todos los distritos de una elección dada, una mayoría triunfara en ellos sin excepción, por un margen muy escaso, con lo que quedarían anulados los sufragios de casi la mitad de los electores del país. La cámara de representantes populares formada así, sólo representaría poco más de la mitad de la opinión nacional, y al tomar sus decisiones también por mayoría, realmente estaría representando a la mayoría de la mayoría, que muy bien podía coincidir únicamente con las opiniones de una minoría de electores del país.

La verdadera igualdad de representación no se obtiene a menos que cualquier grupo de electores, en número igual al promedio de los miembros de un distrito electoral, sin importar la parte del país donde vivan, cuenten con el poder de combinarse con algún otro grupo para nombrar un representante. (84) Tal es la esencia del sistema de Thomas Hare (representación proporcional mediante voto único transferible).

Para Mill, el sistema Hare garantizaba la presencia en las asambleas representativas a personas distinguidas por su ilustración (Temístocles y Demóstenes las llama), que habrían de formar la minoría instruida de representantes que sirve de correctivo a

los instintos de la mayoría democrática, ya que si en la votación propiamente dicha, la minoría instruida contaría sólo por su número, como poder moral representaría mucho más en virtud de sus conocimientos e influencia... Un pueblo democrático se proveería de esta manera de algo que en cualquiera otra forma le faltaría: dirigentes de carácter e intelecto superior a los de él mismo.

(85)

E.- Extensión y valor del sufragio.

La democracia sería la forma ideal de gobierno siempre que ninguna clase, ni siquiera la más numerosa, encaminara el curso de la legislación y de la administración según su muy particular interés de clase, pensó Mill.

Estimó que además de la adecuada representación proporcional, la función del voto podría ser regulada de tal suerte que contribuyera también a ese objeto, sin lesionar el principio democrático que dispone el derecho común de que la propia opinión sea tomada en cuenta en el arreglo de asuntos "en los cuales se tiene tanto interés como otras personas".

Para Mill no estaba reñido con la democracia el hecho de excluir del sufragio a los que no supieran leer, escribir y efectuar las operaciones comunes de la aritmética (sufragio capacitario). Empero recomendó que la adquisición de esos conocimientos elementales estuviera al alcance de todos. En cuanto al orden de prelación, no dejó ninguna duda: "la enseñanza universal debe preceder a la ciudadanía universal". (86)

También fue partidario del sufragio censitario ya que re-

comendó que la asamblea que votaba los impuestos (cámara baja o de representantes populares) fuera electa por los que soportaban los gravámenes. Aquí también pretendió atemperar el rigor del principio al aconsejar un impuesto descendente en relación con las clases más pobres, y que fuera directo en la forma sencilla de capitación, o de manera semejante.

Pese a las restricciones vistas arriba, Mill temía que la gran mayoría de los votantes, en casi todas las naciones, y sobre todo en Inglaterra, se formara por trabajadores manuales. Existiría aun en un grado muy riesgoso, el doble peligro de tener un nivel demasiado bajo de inteligencia política, y el de una legislación de clase. (87)

El antídoto de Stuart Mill contra este peligro es el voto plural. Si todos deben tener voz -dijo-, ello no significa que deban tenerla por igual, no todas las opiniones tienen igual valor. Es preciso, pues, asignar un valor más alto a los sufragios de las personas que merecen una mayor consideración por su capacidad e intelecto superiores.

En ausencia de un sistema de exámenes generales que servirían para medir la capacidad de los electores, y admitir a los más calificados a la pluralidad de votos, propuso un orden jerárquico en el que la ocupación habitual hacía presumir la mayor capacidad: el patrón era más inteligente que el peón; un capataz lo era más que un trabajador ordinario; un trabajador especializado tenía una inteligencia superior a uno que no lo era; un banquero, un comerciante o un fabricante, serían más inteligentes que un artesano, etc.

En todas las restricciones que se han mencionado en este inciso (sufragios capacitario, censitario y plural) no se hizo referencia alguna al sexo. Y es que Mill consideró la diferencia de sexos enteramente sin importancia: Los hombres, al igual que las mujeres, no necesitan los derechos políticos para poder gobernar, sino para no ser mal gobernados. (88)

F.- Elecciones.

El problema de las elecciones directas o indirectas, es tratado y resuelto por Mill en favor de las directas, en el capítulo IX de su "Gobierno Representativo" ("¿Debe haber dos etapas de elección?").

El doble proceso electoral, en el cual los electores primarios eligen a otros electores llamados secundarios, para que se hagan cargo de elegir en definitiva a los representantes populares, parte de la idea de que los electores secundarios, que constituyen un pequeño grupo, exceden en intelecto y carácter al nivel común de los votantes y no se dejan dominar por las pasiones tanto como las masas.

Mill refutaba la conveniencia de las elecciones indirectas, al sostener la función educativa del sufragio y el desarrollo que mediante su ejercicio se logra en el espíritu e inteligencia políticos, cuando las elecciones son directas. En su sentir estas últimas propician la identificación del representante con sus electores de base y estimulan su responsabilidad para con ellos. Las elecciones indirectas, por el contrario, debilitan ese vínculo tan necesario y prestan facilidades adicionales para la

intriga y la corrupción.

En cuanto a la manera de emitir el sufragio, Mill se inclinó por su publicidad, basandose en la consideración de que el sufragio, más que un derecho es un deber, que se manifiesta en un acto de confianza: En cualquier elección política, aun por sufragio universal (y de manera más evidente tratándose de un sufragio restringido), el votante está bajo una obligación moral absoluta de considerar el interés público y no su propia ventaja, y dar su voto conforme a su mejor criterio, tal como estaría obligado a hacerlo si fuera el único votante y la elección dependiera de él solamente. Admitido lo anterior, es una consecuencia prima facie que el deber de votar, como cualquier otro deber público, debe ejecutarse ante la mirada y la crítica del pueblo. (89)

G.- Condición de los Representantes.

Stuart Mill, que proponía que los candidatos no incurriesen en gastos electorales, excepto aquellos indispensables para dar a conocer su pensamiento y que debían ser muy limitados en su cuantía, negó la posibilidad de que los representantes populares recibieran un salario en el desempeño de sus funciones parlamentarias, a despecho de la opinión sostenida por quienes pensaban que el salario de los representantes hacía accesible el Parlamento a personas de todos los rangos y circunstancias.

En todo caso admitía que la remuneración percibida por el parlamentario fuese a título de indemnización por la pérdida de dinero o de tiempo, y que en los casos extraordinarios en que fue-

ra conveniente que una persona de cualidades sobresalientes llegara al Parlamento, careciendo de medios económicos independientes, sus gastos deberían ser sufragados por sus electores mediante suscripción pública.

Mill fue contrario del mandato imperativo. Pensó que los electores no debían exigir promesas de sus representantes. Que éstos no debían sentirse obligados a seguir las instrucciones de aquéllos. El representante no sólo actuaría por sus representados sino que también juzgaría por ellos lo que debiera hacerse: En éste, y en la mayoría de los demás países que tienen constituciones representativas, la ley y la costumbre garantizan que un miembro del Parlamento votará de acuerdo con su opinión de lo correcto, por muy diferente que sea de la opinión de sus electores. (90)

Las razones de lo anterior saltan a la vista. Si como ya se expresó, el sufragio es un acto de confianza y las restricciones a su ejercicio así como el sistema electoral garantizan el ingreso al Parlamento a los mejores, es evidente que cuando la opinión del representante difiera de la de sus electores, la de aquél debe prevalecer, pues su capacidad intelectual es superior a la del elector promedio. No siendo el representante un simple delegado, sólo un vocero, tampoco puede ser obligado por sus electores a renunciar a su asiento en el Parlamento

#### H.- Bicameralismo.

Mill concedía poca importancia al argumento que con mayor frecuencia se mencionaba en favor de una segunda cámara (evitar precipitaciones y forzar una segunda deliberación). Lo que él sí

tuvo en consideración es el hecho negativo de que todo detentador de poder, sea un individuo o una asamblea, pensarán que no tenían que consultar nada con nadie.

Sin negar el saludable efecto amortiguador de una segunda cámara, sostuvo que la moderación del predominio de la mayoría se lograba de manera inmejorable mediante una adecuada composición de la cámara popular, siguiendo los principios expuestos a lo largo de su obra.

Pero ya que se acepta que ha de establecerse dicha segunda cámara (Senado o Cámara de los Lores), era necesario que fuera de composición distinta que la asamblea popular, para que ambas pudieran cumplir la función de refrenarse mutuamente. La razón de ser de la segunda cámara sería la de constituirse en un núcleo de resistencia a la democracia, según palabras de Mill.

Si una cámara representa el sentir popular, la otra debe representar el mérito personal comprobado y garantizado por un servicio público verdadero y fortificado por la experiencia práctica. Si una es la cámara del pueblo, la otra debe ser la cámara de los estadistas - o mejor explicado, un consejo compuesto de todos los hombres públicos contemporáneos que hayan desempeñado importantes puestos políticos o empleos. Una cámara de esa índole estaría más capacitada para actuar que un simple organismo moderador. No constituiría sólo un freno, sino también una fuerza impulsora.

(91)

Tal empresa podría realizarse aplicando el sistema de representación proporcional del señor Hare a la nobleza hereditaria, a efecto de que ésta estuviera presente en la Cámara de los Lores

por medio de sus representantes y no personalmente. Al igual que en la Cámara de los Comunes, a la de los Lores entrarían los mejores hombres, que además serían representativos del mayor número de intereses de clase y prejuicios de la mayoría, propios de su cuerpo.

Crossman nos da una opinión que pretende ser una visión de conjunto del pensamiento de Mill, que consideramos interesante por la similitud que guarda con la afirmación de Laski, transcrita al iniciar este capítulo. Es la siguiente: En su nuevo libro (Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo), Stuart Mill predicaba una defensa de la oligarquía atemperada con medidas democráticas y muy parecida en su esencia a la idea del gobierno que mantenían los Whigs del siglo XVII. Al defender el derecho del representante contra el mandato de sus constituyentes, Mill repetía los argumentos de Edmund Burke; para evitar la tiranía de la mayoría, se mostraba partidario de la representación proporcional y del voto plural como procedimientos para dar mayor peso y más influencia a las opiniones de la minoría más ilustrada... Aterrorizado por el espectáculo de las masas cuyo ascenso percibía oscuramente como uno de los resultados del industrialismo, se inclinó hacia el punto de vista platónico de que un país únicamente podía ser bien dirigido por una selección de reyes filósofos, y trató de lograr este fin mediante restricciones y modificaciones al sufragio. (92)

En efecto, los valores del liberalismo ya se habían injertado firmemente en Inglaterra en el momento en que aparece el libro de Mill, momento que también es el de la puesta en ejecución de la extensión de la franquicia electoral (1867), que aumentó el

número de votantes en relación con la población, del 5.6% al 8.6%, significando una concesión, aunque mínima, de la minoría gobernante. (93)

El problema consistía en asegurar que las masas no abusarían de sus recién adquiridas libertades, haciendo a un lado las libertades de las minorías ilustradas... El dilema en el que estaba situado Mill es el dilema familiar del individualismo, y es que el individualismo es al mismo tiempo igualitario y aristocrático en esencia. Como individualista Mill estaba obligado a admitir el reclamo de igualdad política de todos los otros individuos, ya que la base de la individualidad humana es la semejanza específica de todos los hombres en general; pero como individualista, él estaba igualmente obligado a admitir que la igualdad elemental entre los hombres sirve en la práctica de punto de salida de las más diversas disposiciones y aptitudes; y en este sentido fundamental, la filosofía general de Mill se revela como una filosofía del individualismo aristocrático. (94).

## N O T A S

- (1) Laski, H. J. El Liberalismo Europeo, F.C.E., México, 1961, p. 220.
- (2) Burdeau, Georges. La Democracia, Ediciones Ariel, Barcelona, 1960, p. 24.
- (3) Sabine, George H. Historia de la Teoría Política, F.C.E., México 1970, p. 386.
- (4) Locke, John. Dos Ensayos Sobre el Gobierno Civil (selección), publicados bajo el título Cartas Sobre la Tolerancia y Otros Escritos, Grijalbo, México, 1970, p. 101.
- (5) Ob. cit., p. 103
- (6) Chevallier, J. J. Los Grandes Textos Políticos, Aguilar, Madrid, 1962, p. 94.
- (7) Locke, ob. cit., p. 99.
- (8) Ibídem.
- (9) Ob. cit., p. 105.
- (10) Sabine, ob. cit., pp. 404-405.
- (11) Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Universidad de Puerto Rico, 1964, pp. 53-54.
- (12) Ob. cit., pp. 20-21
- (13) Ob. cit., p. 98.
- (14) Ob. cit. p. 22.
- (15) Ob. cit., p. 94.
- (16) Ob. cit. p. 95.
- (17) Ob. cit., p. 99.
- (18) Ibídem.
- (19) De la Cueva, Mario. Prólogo a Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, Carlos Sánchez Viamonte, U.N.A.M., 1956, p. XVII.
- (20) Sánchez Vázquez, Adolfo. Rousseau en México. Grijalbo, México, 1969, p. 29.
- (21) Rousseau, J. J. El Contrato Social, U.N.A.M., 1962, p. 20
- (22) Ob. cit., pp. 21-22.

- (23) Ob. cit. p. 24.
- (24) Ob. cit., p. 33.
- (25) Ob. cit., p. 35.
- (26) Ob. cit., p. 39.
- (27) Ob. cit., p. 40.
- (28) Ob. cit., p. 41.
- (29) Ob. cit., p. 43.
- (30) Ob. cit., p. 49.
- (31) Ob. cit., p. 53.
- (32) Ob. cit., p. 74.
- (33) Ob. cit., pp. 74-75.
- (34) Ob. cit., p. 86.
- (35) *Ibidem*.
- (36) Ob. cit., p. 125.
- (37) Ob. cit., p. 141.
- (38) De la Cueva, Mario. Estudio preliminar a La Soberanía, de Hermann Heller, U.N.A.M., 1965, p. 29.
- (39) Lefebvre, Georges. La Revolución Francesa y El Imperio, F.C.E. México, 1970, p. 43.
- (40) Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1970, p. 159.
- (41) Sieyès, cit. por Chevallier, ob. cit., p. 185.
- (42) Sieyès, cit. por Chevallier, ob. cit., p. 190.
- (43) Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, 1966, pp. 274-275.
- (44) Sieyès, Reconocimiento y Exposición Razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en ob. cit. de Sánchez Viamonte, p. 120.
- (45) Ob. cit., pp. 122-123.
- (46) Ob. cit., p. 120.
- (47) Ob. cit., p. 121.
- (48) *Ibidem*.

- (49) Ob. cit., p. 126.
- (50) Sieyés, cit. por Burdeau, ob. cit., p. 43.
- (51) Sieyés, cit. por García Pelayo Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1964, p. 179.
- (52) Sieyés, Reconocimiento y Exposición..., ob. cit., p. 122.
- (53) Heller, Hermann. Teoría del Estado. F.C.E., México, 1963, p. 131.
- (54) Taurus, Madrid, 1968.
- (55) García Pelayo, Ob. cit., p. 473.
- (56) Constant, ob. cit., p. 4.
- (57) Ibidem.
- (58) Ob. cit., p. 5.
- (59) Ob. cit., p. 8.
- (60) Ob. cit., p. 9.
- (61) Ob. cit., p. 11.
- (62) Cerroni, Umberto. La Crisis de la Democracia y el Estado Moderno en Problemas de la Ciencia Política Contemporánea, U.N.A.M., 1968, pp. 8-9.
- (63) Schmitt, Ob. cit., p. 232.
- (64) Constant, ob. cit., p. 29.
- (65) Ob. cit., p. 30.
- (66) García Pelayo, Ob. cit., p. 477.
- (67) Constant, ob. cit., p. 39.
- (68) Ob. cit., p. 40.
- (69) Ob. cit., p. 52.
- (70) Moya Palencia, Mario. La Reforma Electoral, Ediciones Plataforma, México, 1964, p. 19.
- (71) Mill, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, Herrero, México, 1966, p. XII. Estudio Preliminar de Currin V. Shields.
- (72) Zea, Leopoldo. El Positivismo en México, F.C.E. México. 1968, pp. 256-261.

- (73) Mill Stuart, John. Sobre la Libertad, Alianza Editorial, Madrid, 1970.
- (74) Ob. cit., p. 65.
- (75) Ob. cit., p. 69.
- (76) Ob. cit., p. 153.
- (77) Hogan, James. Election and Representation, Oxford, 1945, p. 125.
- (78) Mill, Consideraciones..., pp. 67-68.
- (79) Ob. cit., p. 69.
- (80) Ob. cit., p. 81.
- (81) Ob. cit., pp. 96-97.
- (82) Ob. cit., p. 117.
- (83) Ob. cit., p. 122.
- (84) Ob. cit., p. 127.
- (85) Ob. cit., p. 138.
- (86) Mill, Consideraciones..., p. 153.
- (87) Ob. cit., p. 157.
- (88) Ob. cit., p. 168.
- (89) Ob. cit., p. 182.
- (90) Ob. cit., p. 203.
- (91) Ob. cit., p. 221.
- (92) Grossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno, F.C.E., México, 1965, pp. 190-191.
- (93) Lipson, Leslie. Los Grandes Problemas de la Política, Editorial Limusa-Wiley, México, 1964, pp. 148-149.
- (94) Hogan, James, Ob. cit., pp. 127-128.

## II.- DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

La democracia es considerada hoy como el único principio legitimador del poder. El gobierno del pueblo por el pueblo, con secuencia lógica del principio de la soberanía popular, implica la sujeción voluntaria del pueblo al orden legal que él mismo ha creado en el ejercicio de su soberanía. Es la unidad entre el sujeto y el objeto del poder político, que sintetiza la forma de asociación que garantiza la libertad política, según la fórmula de Rousseau. Atinadamente dice Kelsen: Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social "debe hacer", coincide con "lo que quiere hacer". La democracia significa que la "voluntad" representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. (1)

La libertad política de la democracia es autodeterminación, pero es preciso aclarar que ésta solamente se dio idealmente entre los antiguos, mediante su participación directa en las decisiones gubernamentales. La fórmula gobierno del pueblo por el pueblo, tiene sin embargo el mérito actual de excluir del campo de la legitimidad democrática a todo poder que no provenga del pueblo.

En relación con el tema, Heller opina lo siguiente: Puede afirmarse sin exageración que en los pueblos civilizados del día no existe para la opinión pública otro modo de legitimación de la autoridad política que la legitimación democrática, aunque ciertamente reciba nombres muy diferentes. Entendemos por legitimidad democrática la justificación inmanente del poder del Estado

por el "pueblo", y las varias direcciones políticas se diferencian en la actualidad entre sí únicamente por el contenido diverso que dan al concepto de pueblo. (2)

Resumiendo lo dicho y a efecto de tener una definición de democracia en su sentido original, es decir, de la democracia directa, aceptamos la validez de la que Kelsen nos proporciona en su obra Esencia y Valor de la Democracia: La democracia es una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo.

Empero, ante la imposibilidad práctica de que el conjunto del pueblo se gobierne por sí mismo, surgió la necesidad del gobierno representativo, que consiste en la gobernación del pueblo por medio de los representantes por él elegidos. Tenemos así la disociación de la unidad pueblo-gobierno, en gobernados y gobernantes.

El principio de autodeterminación propio de la democracia directa -única aceptada por Rousseau-, sufre un debilitamiento al ser transplantado a la democracia representativa, pero en ninguna manera se destruye si los sistemas electorales permiten que "aquellos que gobiernan se diferencien a través del pueblo, no frente al pueblo".

Burdeau afirma que no hay democracia auténtica más que cuando el pueblo, soporte del poder político, es puesto en condiciones de ejercerlo directamente o, al menos, de controlar su

ejercicio, (3) y recuerda a De Tocqueville cuando éste afirmaba en 1875: se trata menos para los partidarios de la democracia de encontrar el medio de hacer gobernar al pueblo, que de hacer escoger al pueblo los más capaces de gobernar.

La democracia así concebida, la democracia política, se resuelve en un método de selección de gobernantes y políticas por parte del pueblo, selección, o dicho mejor, elección, que reflejará a la voluntad popular con mayor claridad mientras más libres de obstrucciones se encuentren los canales de expresión de ésta.

Consecuente con lo anterior, Mac Iver expresa que la democracia no es un método de gobernar, mediante la mayoría aprobatoria o de otra cualquiera manera, sino, en primer término, un método de determinar quién gobernará y para qué finalidades. La única forma en que la gente, todo el pueblo, puede determinar quién vaya a gobernar es dejando que decida del asunto la opinión pública y aceptando en cada ocasión el veredicto electoral. Aparte de esa actividad del pueblo no hay manera de distinguir la democracia de otras formas de gobierno. (4)

Hace cerca de cuarenta años Kelsen sostuvo en su libro Esencia y Valor de la Democracia, que en la democracia representativa los derechos políticos -en los que consiste la libertad- se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio, dando la razón a Rousseau cuando éste afirmó, en El Contrato Social, que el pueblo inglés sólo era libre los días de elecciones. Hoy, el pensamiento de Kelsen al respecto no ha variado: El principio democrático de la autodeterminación es limitado al procedimiento

por el cual tales órganos (los de gobierno) son designados. (5)

Ello explica en gran medida el interés por los sistemas electorales que existe en "Occidente", donde según Duverger hay la inclinación a definir a la democracia por la elección. Este autor indica que en el siglo XVIII se había dado un primer paso en la vía de la asimilación entre la democracia y elección, al ser elaborada la teoría de la representación nacional, y que la etapa decisiva de este proceso se dió a lo largo del siglo XIX, cuando el combate por las ideas democráticas se confunde con el combate por el sufragio universal: democracia y elección se han encontrado íntimamente ligadas en los hechos mucho más profundamente que por los lazos teóricos... en la práctica hay coincidencias entre la existencia de elecciones, poco más o menos libres y sinceras, y la existencia de libertades públicas. Así la elección aparece como el medio fundamental para mantener un régimen democrático en el sentido contemporáneo de la expresión. (6)

#### 1.- Representación Política.

Se dijo anteriormente que la teoría de la representación democrática, es producto de las ideas de la Revolución Francesa. En efecto, y quien contribuyó mayormente a configurarla y a darle una vigencia que perdura hasta nuestros días, fue Sieyés. A nuestro juicio, el licenciado Moya Palencia resume correctamente la necesidad de la representación jurídico-política, así como los supuestos en que ésta se apoya. Expresa lo siguiente: Se condiciona -la representación democrática- por la imposibilidad práctica de la democracia directa y la evolución del concepto de

pueblo al concepto de Nación. Para la democracia el pueblo es soberano, es decir, titular original del poder. Pero no el pueblo como un concepto físico de multitud reunida, a la manera de las asambleas atenienses o romanas, sino el pueblo como unidad invisible, dotado de una cohesión social, ligado por vínculos étnicos, históricos, económicos y culturales. Esto último constituye el concepto de Nación. Y como la Nación no puede expresar su voluntad directamente, debe designar personas físicas que decidan por ella, que la representen e interpreten. (7)

La Revolución Francesa transformó al hombre concreto en ciudadano, que es un tipo ideal desvinculado de su situación social. El conjunto de los ciudadanos es lo que constituye la Nación. De la misma manera que el concepto de ciudadano sustituyó al hombre concreto, el concepto abstracto de Nación sustituyó al pueblo real. La Nación, titular de la soberanía, es desde entonces la noción fundamental de la representación democrática; desde su origen, es una entidad racional ajena a la realidad social, que se integra por el conjunto de los ciudadanos homogéneos.

"Que, todos", declaraba Target en la Constituyente, "militares, gentes de iglesia, gentes de leyes, comerciantes, campesinos, deponiendo sus prejuicios, no sean más que ciudadanos".

(8)

El carácter abstracto e invisible de la Nación la imposibilitaba para expresarse por sí misma. De ello surgió la necesidad de que alguien la representara y quisiera por ella. De acuerdo con Schmitt, la representación consiste en hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pú-

blica. La dialéctica del concepto está en que se supone como presente lo imperceptible, al mismo tiempo que se le hace presente.

(9) Este es el sentido de la frase de Sieyès: el pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislación nacional. El pueblo, convertido en Nación, es soberano, pero su soberanía es ejercida por sus representantes que, una vez electos, interpretan su voluntad y posteriormente se la adjudican en forma imperativa.

Por ser una e indivisible la Nación, sus representantes, todos y cada uno de ellos, la representan como un todo, no importa que como una solución de técnica electoral hayan sido elegidos en un distrito particular. De lo anterior se deriva que el representante no está sujeto a mandato imperativo, es decir, no tiene ninguna obligación de recibir instrucciones de sus electores, pues aunque estos lo han elegido, lo han hecho en nombre de la Nación. Su mandato es representativo, implica la confianza de sus electores. Una vez electo se independiza del cuerpo electoral, en el sentido de que durante el término de su mandato no puede ser revocado por aquél.

## 2.- Sufragio.

El sufragio es instituido por nuestra Constitución como una prerrogativa y al mismo tiempo como un deber del ciudadano. Cuando es ejercitado, el maestro García Maynes lo considera como un derecho político en ejercicio y, simultáneamente, como una función del Estado. (10) En la práctica se traduce en el acto por el cual el elector individualizado deposita su voto en favor de una candidatura determinada. En su conjunto, mediante él la Nación delega

en sus representantes las funciones de gobierno (entre nosotros, legislativo y ejecutivo).

En el capítulo anterior se vieron algunos tipos de sufragio, particularmente en las ideas de Constant y Stuart Mill, así como las consideraciones que éstos formularon para explicarlos y justificarlos. Como no es propósito nuestro hacer la reseña del largo y penoso recorrido del sufragio a partir de los momentos de su máxima restricción, hasta la actualidad, en que en la mayoría de los países muestra carácter universal, nos limitaremos a señalar las variedades del sufragio, o si se prefiere, sus notas, para luego distinguir las que le son propias en la democracia representativa.

**Directo:** cuando el cuerpo electoral designa de manera inmediata a sus representantes.

**Indirecto:** el cuerpo electoral, compuesto de electores de primer grado, designa a sus representantes en forma mediata, es decir, por conducto de otros electores que son los encargados de elegir en definitiva a los representantes. El grado de mediatez se determina según existan electores de segundo grado, tercero, etc.

**Universal:** todos los ciudadanos integran el cuerpo electoral, excepto aquellos que no llenan ciertos requisitos mínimos (residencia, libres de condena penal, etc.)

**Igual:** cada elector tiene sólo un voto.

**Desigual:** categoría en la que se incluyen los siguientes: voto plural, en el que algunos electores disponen directamente de

varios votos; múltiple, en el que se puede votar en varios distritos a la vez, y el voto familiar, en el que el jefe de familia dispone de su propio voto además del que o los que la ley le concede según el número de hijos.

Restringido: comprende al sufragio censitario o censual, en el que sólo tienen derecho a sufragar quienes pagan una contribución directa que recibe el nombre de "censo electoral", y el sufragio capacitario, en el que el derecho de voto corresponde únicamente a quienes poseen cierto grado de instrucción.

De ratificación: encuentra una de sus formas de aplicación práctica en el plebiscito; no existe libertad de presentación de candidaturas, sino candidato único.

De presentación: los electores proponen las candidaturas, de las cuales surgen los representantes merced a la designación de un órgano ajeno a la elección. La presentación que hacen los electores es por sufragio popular.

Orgánico: en el que se pierde la individualidad del sufragio. Se basa en la familia, el sindicato y las corporaciones económicas, culturales y profesionales. Recibe también el nombre de sufragio corporativo.

Por último, sufragios femenino y secreto, que se explican por sí solos.

Duverger define el sufragio universal de la siguiente manera: Se llama jurídicamente sufragio universal aquel que no es limitado por ninguna condición de fortuna o de capacidad. (11) En nuestro entender, la universalidad del sufragio es una condición indispensable de la representación democrática, que además debe

ser directo, igual y secreto. Pero el carácter universal del sufragio no significa que todos los nacionales tengan derecho de voto. Independientemente de los requisitos que las diversas constituciones establecen para alcanzar la ciudadanía, tales como la edad y el sexo, generalmente se priva del voto a los infractores de carácter penal y en algunas legislaciones a militares y eclesiásticos. Los motivos de orden racial también son tomados en cuenta para excluir del sufragio: en la Unión Sudafricana no votan los negros y una serie de disposiciones legales existentes en algunos Estados del Sur de los Estados Unidos, de hecho impiden el voto de la gente de color.

### 3.- Elecciones y partidos.

Loewenstein expresa que la democracia constitucional es un sistema político bajo el que la totalidad del "pueblo" -organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos- participa libremente en el proceso del poder. El electorado adquiere con esto la categoría de detentador supremo del poder ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento.

(12)

Consideramos exacta la definición anterior para la democracia representativa contemporánea. El gobierno representativo implantado por el liberalismo del siglo XIX, se asentó sobre concepciones totalmente individualistas y aristocratizantes del hombre y de la sociedad. Las restricciones al sufragio dejaban a la inmensa mayoría del pueblo al margen de la función electoral, con lo que se logró la creación de un minúsculo cuerpo de electores preo-

ocupados sólo por la defensa de sus intereses. Abiertamente en algunos casos y mediante ingeniosas interpretaciones del concepto Nación en otros, los beneficiarios del sistema imperante apenas lograron disimular su temor por la existencia de un electorado de masas, cuya principal demanda política era el sufragio universal. La representación política del Estado liberal significa la representación de unos pocos por una fracción de esos pocos.

Años más tarde, cuando fue inevitable conceder el sufragio universal a las fuerzas sociales engendradas por el industrialismo, el pueblo real, con sus aspiraciones concretas que no se compadecían con la idea del liberalismo que los redujo a un conjunto de seres homogéneos, indiferentes a sus condiciones materiales de existencia, aspiró a dar contenido al concepto vacío de Nación.

Paralelamente a la lucha por el sufragio universal, el pueblo, que nunca encontró sentido en los ordenamientos constitucionales del liberalismo, ni en la teoría que como única voz le dejaba la de una legislación nacional en cuya integración no participaba, construyó sus propias organizaciones, al margen de todo revestimiento jurídico, para que expresaran sus reivindicaciones.

Los partidos políticos, los sindicatos y aun los grupos de presión, son sujetos regulados hoy jurídicamente, y en muchos casos con existencia reconocida constitucionalmente. La participación política que ayer fue un privilegio de unos cuantos iluminados, se ha convertido, merced a la presencia de las masas organizadas, en gigantescas tiendas electorales que los partidos promueven, controlan y dirigen. Y en las cuales los grupos de presión influyen en su provecho.

La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. Dada esta realidad, son explicables las tendencias -si bien hasta ahora no muy vigorosas- a insertar los partidos políticos en la Constitución, conformando los jurídicamente con lo que de hecho son hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal. (13)

Las recién citadas palabras de Kelsen fueron escritas un cuarto de siglo antes de la aparición de la Teoría de la Constitución de Loewenstein. Este, al tratar de las relaciones entre los partidos políticos y la legislación, dice que la teoría constitucional europea e iberoamericana son completamente conscientes del hecho de que el Estado del siglo XX es un Estado de partidos, y que el puesto de la soberanía popular ha sido ocupado prácticamente por la soberanía de los partidos; esto se refleja en la búsqueda de una ley fundamental o de un estatuto orgánico de los partidos políticos. Los resultados de lege lata son, sin embargo, desalentadores. (14) Antes del párrafo transcrito, Loewenstein había expresado que generalmente es la legislación ordinaria de los diversos países, la que se ha encargado de regular el estatuto jurídico de los partidos políticos, siendo tratados éstos como asociaciones jurídicas privadas, y que en Europa, cuando se ha normado su orden interno, ha sido más bien en sentido negativo, previniéndolos de la obligación que tienen de respetar el orden democrático constitucional.

En México, la Ley Electoral Federal, vigente desde 1951, define a los partidos políticos como asociaciones constituidas con-

forme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política (art. 27), les asigna el carácter de auxiliares de los organismos electorales y señala los requisitos para su constitución y funcionamiento, así como los necesarios para su registro. También fija sus facultades y obligaciones.

Entre los requisitos para la constitución de un partido político nacional, que vienen a ser presupuestos para su existencia jurídica, el art. 29 del mencionado precepto, entre otros, señala: II.- Obligarse a normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a respetar las instituciones que ella establece; III.- Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender de Partidos Políticos extranjeros; V.- Encauzar su acción por medios pacíficos.

La Ley que se menciona era reglamentaria de los derechos de reunión y asociación pacífica consagrados en los artículos 90. y 35 constitucionales, hasta la reforma constitucional de 1963, que trataremos en otra parte y que incorpora a los partidos políticos formalmente al texto constitucional. El acierto de esta medida, así como el de otros importantes beneficios consustanciales a la reforma mencionada, fueron analizados oportunamente por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, (15) entre otros estudiosos del derecho constitucional.

No obstante la importancia decisiva del papel de los partidos políticos en el proceso electoral y de su influencia ejercida

sobre la estructura constitucional del moderno Estado de derecho, que inclina a los tratadistas a concebir a la democracia representativa como una democracia de partidos, se puede afirmar que los viejos esquemas del liberalismo en materia de representación, sobreviven con ligeras modificaciones.

Con razón afirma Duverger: Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora el papel de los partidos, tiene una visión falsa de los regímenes políticos contemporáneos; quien conoce el papel de los partidos e ignora el derecho constitucional clásico, tiene una visión incompleta, pero exacta, de los regímenes políticos contemporáneos. (16) Y es que la vieja imagen del ciudadano imparcial, impregnado de civismo, que deposita su papeleta de voto en favor de un hombre de cualidades superiores, que en tanto representante de la nación se esmera en interpretar la voluntad de ésta y no la de alguno en particular -ni pensar de la suya propia-, y que en el seno del legislativo sólo atiende a los objetos generales, sin que su conducta se vea presionada por dictados que no sean los de la razón, ya no funciona, si es que funcionó algún día. Pensar, por otra parte, que la libertad formal para la presentación de candidaturas individuales, no respaldadas por la maquinaria de un partido, concede alguna posibilidad de éxito a esas candidaturas, es pensar en las elecciones del siglo XIX.

Los partidos representan en las elecciones un papel esencial porque, prácticamente, nombran a los candidatos y, además, por intervenir de diversas maneras, a algunas de las cuales nos referiremos más adelante. (17)

Algunas de esas cuestiones, que Mackenzie deja pendientes,

se refieren a la organización administrativa y financiera de las campañas, y en términos generales, a la ayuda que los partidos prestan a los candidatos, antes y después de las elecciones, en su carácter de auxiliares de los organismos electorales, como sucede entre nosotros. La observación del autor citado es válida aun en el caso de que el registro de candidaturas no sea un derecho exclusivo de los partidos.

Más radical es Duverger a este respecto: El hecho de la elección, como la doctrina de la representación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección. (18)

Los partidos políticos son formaciones de hecho que, como ha sucedido con frecuencia en la historia de las instituciones, sólo más tarde fueron reconocidas por el derecho. Su nacimiento y desarrollo se dieron pese a la fobia que por las organizaciones expresaron la Revolución Francesa y algunos teóricos liberales de finales del siglo XVIII y de buena parte del XIX. No obstante los defectos que han mostrado en su funcionamiento, que les impiden cumplir cabalmente con los objetivos ideales que les han sido asignados, el hecho concreto es que ahí están, y están para informar, conformar y en ocasiones deformar a la opinión pública, e incidir en el comportamiento de las instituciones constitucionales,

alterando los esquemas simplistas que de la vida política se formó el liberalismo.

Aceptado lo anterior, carece de sentido hablar de la importancia de los partidos. Sería más adecuado hacerse a la idea de que al mencionar a la democracia representativa, implícitamente se alude a esas organizaciones, sin las cuales aquélla no podría existir; de que sus funciones son el presupuesto del funcionamiento de esa forma de gobierno, llamada también "gobierno de la opinión pública".

Finer señala que los partidos, al actuar sobre la opinión pública, producen las siguientes consecuencias: 1) hacen las veces de agentes intermediarios entre los electores de las diversas circunscripciones electorales, bastante alejados entre sí en las naciones de considerable extensión territorial; 2) interesan a los ciudadanos en la participación política activa; 3) simplifican la compleja problemática económica y social, con el objeto de hacerla entendible para el ciudadano común y corriente; 4) establecen una escala de prioridades a efecto de que el electorado sea consciente del orden en que serán tratados los diversos asuntos, tanto en materia administrativa como legislativa, y 5) operan como filtros de selección de dirigentes, que, naturalmente, son dirigentes. (19)

#### 4.- Sistemas electorales.

La importancia de los sistemas electorales en la democracia representativa, ha sido justamente valorada por constitucionalistas y sociólogos, quienes los juzgan determinantes de la vida política y de sus instituciones.

Hasta hace aproximadamente un siglo, se consideraba normal que la representación nacional se integrara con diputados electos por mayoría, uno por cada demarcación electoral. A partir de entonces y a medida que las ampliaciones del sufragio fueron aumentando de manera considerable a la masa electoral, teóricos liberales como Mill idearon o difundieron sistemas electorales que garantizaban una conveniente representación parlamentaria a la minoría ilustrada, que según ellos peligraba ante el empuje de esa masa que pronto alcanzaría el sufragio universal.

Debido al énfasis puesto en las técnicas electorales y al desarrollo de las ciencias sociales, no sólo los eruditos, sino también los dirigentes políticos y quienes de una u otra manera tenían que ver con la política, hicieron de los sistemas electorales objeto especial de su atención, de tal suerte que ahora se considera que depende de la forma en que estén organizados tales sistemas para que traduzcan con fidelidad la voluntad del pueblo, o la distorsionen.

En lo que respecta a la representación legislativa, que es a la que principalmente se ha venido haciendo referencia en este trabajo y a la que habremos de limitarnos en adelante, se denunció, más que al principio de mayoría mismo, al sistema de representación uninominal o de distrito.

Se argumentó por parte de los adversarios del mencionado sistema, que era una injusticia excluir de la influencia electoral a las minorías derrotadas en un distrito, máxime si todos los candidatos del partido de esas minorías habían sido vencidos, cada uno en su respectiva circunscripción electoral, por escaso margen. De

realizarse esa hipótesis extrema, el partido perdedor no tendría ningún representante en el poder legislativo, no obstante haber logrado una considerable cantidad de sufragios en favor del conjunto de sus candidatos, en el total de la votación nacional.

La idea de la representación proporcional se basó en la observación de las prácticas electorales y condujo el problema de la representación política, del campo del derecho al campo de los hechos, según Duverger: Pretender fotografiar la opinión por medio del sufragio que asegure una coincidencia rigurosa entre la repartición de los sufragios y los puestos parlamentarios, era desplazar el problema del terreno del derecho al terreno de los hechos. En la expresión "representación proporcional", la palabra "representación" no es ya empleada en su sentido jurídico tradicional. No designa una relación de derecho entre dos personas, mandante y mandatario, sino una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del Parlamento, que resulta de ésta: la semejanza entre las dos. (20). Se busca reproducir la imagen política de la nación, de manera semejante a como lo hace una fotografía con el objeto fotografiado.

#### A.- Sistemas mayoritarios.

Las pocas variantes de este sistema tienen en común que los electores son agrupados en colegios de acuerdo con el sistema de distritos uninominales, es decir, el país es dividido en circunscripciones cuyos electores eligen por mayoría de votos un diputado en cada una de ellas. Los partidos sólo pueden presentar un candidato por cada circunscripción electoral. La mayoría puede ser

simple, en cuyo caso las elecciones son a una sola vuelta. Puede, por el contrario, exigirse una mayoría absoluta para que un candidato pueda considerarse electo. Es el caso previsto en Francia, en donde si ninguno de los candidatos de un distrito determinado alcanza la mayoría absoluta, se hace necesaria una segunda vuelta a la que sólo se presentan los dos candidatos de mayor votación en la primera. Otra manera de asegurar una mayoría absoluta consiste en el llamado voto alternativo. La papeleta por la cual el elector emite su sufragio, tiene impresos los nombres de los candidatos registrados en el distrito. En ella el sufragante enumera su orden de preferencia en relación con ellos. Si del primer recuento de votos, hecho a base de las preferencias de primer grado, se desprende que ninguno de los candidatos obtuvo mayoría absoluta, se elimina al que obtuvo la votación menor y se procede a un segundo recuento, pero antes se procede a adjudicar a los otros los votos emitidos en favor del candidato eliminado, de conformidad con las segundas preferencias de quienes sufragaron por él. Si tampoco el segundo recuento arroja una mayoría absoluta, se elimina al candidato que ocupa el último lugar en esta etapa y se adjudican sus votos a los sobrevivientes, de acuerdo con el método anterior. Las terceras preferencias expresadas en las papeletas de los votos emitidos en favor del candidato eliminado en primer término, también se distribuyen entre los que restan. Y así hasta que resulte una mayoría absoluta en favor de alguno de los candidatos.

**B.- Corrección a los sistemas mayoritarios.**

A la crítica enderezada en contra del sistema mayoritario en el sentido de que mediante él no se lograba una adecuada proporción entre la repartición de votos entre los partidos y la repartición de escaños parlamentarios, se respondió con modificaciones que atenuaron su rigor permitiendo que minorías de importancia y bien organizadas obtuvieran alguna representación, con lo que indirectamente se mejoró la proporcionalidad. Mackenzie expresa que hay una diferencia, sutil pero importante, entre los sistemas que persiguen otros fines distintos y sólo incidentalmente aumentan la proporcionalidad, y aquellos cuyo objeto (o uno de ellos) es la proporcionalidad, y, por consiguiente, "entrañan" algún mecanismo para conseguirla. (21) Por tal motivo, no incluye dentro de la categoría de la representación proporcional a los sistemas que se expondrán a continuación.

a) Voto único no transferible.

El sistema funciona en circunscripciones pluripersonales, dando a cada elector un voto. Se entiende por sufragio plurinomial el que se emite en circunscripciones amplias en las que se eligen varios representantes a la vez.

Resulta garantizada la elección de aquellos candidatos que logren reunir lo que se llama cuota de Droop, cuya fórmula es la siguiente:  $\frac{\text{votos emitidos}}{(\text{escaños} + 1)} + 1$ . Si por ejemplo, en una circunscripción determinada han de ser elegidos 3 diputados por 4000 electores que sufragan válidamente, el candidato o los candidatos que reúnan la cuota de Droop resultarán automáticamente electos. Si

son menos de tres los candidatos que alcanzan la cuota de Droop, el o los restantes diputados, necesarios para completar el mencionado número, son quienes obtienen la votación más alta.

b) Voto limitado.

También funciona en circunscripciones plurinominales y al igual que en el anterior sistema, los partidos pueden presentar tantos candidatos como escaños parlamentarios deban cubrirse. Su diferencia con el voto único no transferible y de la cual toma el nombre de voto limitado, consiste en que los electores disponen de dos votos para elegir a los tres representantes que por cada distrito permite el sistema, es decir, cada elector sólo puede votar por dos candidatos, lo que permite obtener un escaño de los tres en disputa al partido minoritario.

Obvio es decir que tanto este sistema como muchos otros, fueron elaborados atendiendo al régimen bipartidista que ha sido, salvo breves etapas, característica del sistema de partidos inglés.

c) Voto acumulativo.

Semejante a los anteriores. Su singularidad consiste en que los electores disponen de tantos votos como escaños se disputen en la circunscripción plurinomial, pudiendo distribuirlos en la forma que consideren conveniente, incluso acumularlos todos en un solo candidato.

G.- Representación proporcional.  
(R. F.)

Se dijo anteriormente que las modificaciones al sistema mayoritario simple, permitieron que "las minorías bien organizadas y de cierta importancia obtuvieran alguna representación". Lo recordamos antes de pasar al exámen de los dos principales tipos de R.P., ya que nuestro actual sistema electoral puede considerarse como un sistema sui generis que permite la representación de minorías, sin que por otra parte, guarde semejanza alguna con los sistemas analizados en el apartado precedente. Si acaso en los motivos que llevaron a establecer en Inglaterra el sistema de voto limitado, como puede verse en la citada obra de Mackenzie. Damos por descartada la idea de asimilar nuestro sistema a cualquier variante de R.P.

Hemos visto que Stuart Mill identificaba a la "verdadera democracia", en contraposición con la falsa, con un gobierno representativo que se basara en el sistema de R.P. de Thomas Hare (voto único transferible). Dijo: Una mayoría de electores deberá contar con la mayoría de los representantes, y una minoría de electores deberá tener siempre una minoría de representantes. Hombre por hombre, estarán representados tan cabalmente como la mayoría. A partir de la época de Mill, fueron desarrollados diversos tipos de R.P., cada uno con numerosas variantes y combinaciones, sobre las cuales se han escrito infinidad de volúmenes en pro y en contra. (22) Nosotros tomaremos por guía el libro Elecciones Libres, de Mackenzie, procurando resumir al máximo su exposición.

Este autor define a la R.P., en los términos siguientes: El sistema de representación proporcional puede ser definido como aquel sistema electoral que establece un conjunto de normas para

que los escaños se distribuyan proporcionalmente con relación a los votos emitidos a favor de cada candidato (o grupo de candidatos) en la circunscripción de que se trate. (23)

La R.P. sólo puede funcionar en circunscripciones pluripersonales, ya que ninguna división proporcional puede hacerse de un escaño único. Y operará mejor, es decir, será mayor la proporcionalidad que se obtenga mientras mayor sea el número de escaños que se cuestionen en cada circunscripción. El número ideal sería de cinco a siete.

a) Voto único transferible.

Es el sistema encomiado y divulgado por Mill, quien lo consideró como uno de los progresos más grandes de la teoría y la práctica del gobierno. Su objetivo es fortalecer las candidaturas individuales y estimular a las minorías, evitando que éstas sean sometidas por los partidos. Mill decía que la única parte donde se puede buscar un suplemento o un correctivo para los instintos de la mayoría democrática, es en la minoría instruida; pero en la manera común en que se constituye la democracia, esta minoría carece de representación; el sistema del señor Hare se la proporciona. (24)

El sistema también es conocido con el nombre Hare-Andrae, por haber sido elaborado separadamente, pero casi al mismo tiempo, por ambos, y según Mackenzie, su principio básico establece que en circunscripciones pluripersonales, cada elector debe tener un solo voto, sea cual fuere el número de escaños a cubrir. El elector emitirá su voto en favor del candidato preferido y ha de con-

tar con el máximo posible de probabilidades de que su voto sea efectivo, es decir, que el candidato resulte elegido. El "prototipo" sería un sistema de votaciones sucesivas en una circunscripción pluripersonal en la que cada elector sólo tuviera un voto.

(25) Este sistema de R.P. excluye el escrutinio de lista.

Con el objeto de eliminar las largas votaciones sucesivas, el sistema de voto único transferible se relaciona con el voto alternativo, de manera que el elector indique en un solo acto cual es su orden de preferencia.

El ejemplo que se propone es el siguiente: 4000 votantes elegirán 3 diputados de entre 6 candidatos.

Para hacer posible la preferencia alternativa, la papeleta podría diseñarse de la siguiente manera:

Voto	CANDIDATOS		Voto
	LIBERAL	CONSERVADOR	
2	A	B	
1	C	D	
3	E	F	

Aplicando la cuota de Droop resulta la cifra 1001, número de votos necesario para que un candidato sea elegido.

Supongamos que al término de la votación se procede al escrutinio de las preferencias de primer grado, el cual da el siguiente resultado:

A = 400  
B = 250  
+ C = 1800  
D = 200  
E = 150  
+ F = 1200  

---

4000

C y F. alcanzaron la cuota necesaria y son diputados. Sólo resta determinar quien de los otros candidatos será el tercero.

Como la cuota exigida es de sólo 1001 votos, a C. y F. les sobran 799 y 199 votos, respectivamente. Estos sobrantes, llamados "restos", deberán repartirse entre los cinco candidatos que se disputan el escaño cuya adjudicación está pendiente, tomando como base las segundas preferencias expresadas en las papeletas de voto de los candidatos ganadores, para lo cual se agrupan éstas por separado.

Las segundas preferencias pueden ser:

en las papeletas de C.

A = 500

B = 200

D = 400

E = 700

---

1800

en las papeletas de F

A = 300

B = 500

D = 350

E = 50

---

1200

Los votos sobrantes de C y D se distribuyen de acuerdo con la siguiente operación:

Se divide 799: 1800, lo que nos da un cociente aproximado de  $4/9$   
" " 199: 1200, " " " " " " " " " 1/6

Posteriormente se multiplican las segundas preferencias obtenidas por cada candidato por sus respectivos cocientes, operando por separado en cada agrupación, el resultado aproximado es el que sigue:

A = 222	A = 50
B = 88	B = 83
D = 178	D = 58
E = 311	E = 8
<hr/>	<hr/>
799	199

Ahora se suman los votos de cada candidato con la parte de los restos que se han adjudicado, tanto de C como de F. Las cifras que se obtienen son:

$$\begin{aligned} A &= 400 + 222 + 50 = 672 \\ B &= 250 + 88 + 83 = 421 \\ D &= 200 + 178 + 58 = 436 \\ E &= 150 + 311 + 8 = 469 \\ \hline &1000 + 799 + 199 = 1998 \end{aligned}$$

En virtud de que ninguno de los candidatos A, B, D, E, ha alcanzado la cifra 1001, que exige la cuota de Droop, se elimina al candidato minoritario, en este caso B y se reparten sus votos (de 2o. grado, y de 3o. de los que se adjudicó) de acuerdo con el método seguido, y de ser necesario el procedimiento continúa hasta

que alguno pueda ser proclamado electo por el escaño pendiente, concluyendo así el debate electoral.

b) Sistemas de lista.

Los electores votan por listas de candidatos y no por individuos. Cada lista es patrocinada por un partido o por otra organización. Su principio descansa en que asegura la representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta a los votos obtenidos, dice Duverger.

El sistema que se trata fue adoptado una generación después de la que inventó el voto único transferible, y las razones que al decir de Mackenzie explican su auge, son que la proporcionalidad modera la tendencia a la división profunda, que en algunos países se da por motivos ideológicos, religiosos, de lengua y de raíces nacionales; así como el hecho de que la R.P. fomenta los poderes de los dirigentes de los partidos en el nombramiento de sus candidatos, propiciando la disciplina de éstos.

El principio del sistema se realiza fácilmente en teoría. La fórmula por la que se obtiene el cociente indicador de los escaños que corresponden a cada lista de candidatos, consiste en dividir entre el total de sufragios emitidos en una circunscripción, la cantidad que arroja la operación de multiplicar el número de escaños en disputa en la circunscripción, por el total de votos obtenidos a su favor por la lista de candidatos de que se trate.

Este procedimiento, aparentemente sencillo, es sumamente complicado en la práctica debido a los fraccionamientos de los cocientes, lo que impide la exactitud proporcional en la adjudica-

ción, propiciando que ésta se realice mediante aproximaciones bastante vagas.

Con el objeto de dar precisión a los cálculos aritméticos, se ha recurrido a dos métodos, que trataremos enseguida.

b1) La mayor media (regla D'Hondt).

Consiste en la atribución sucesiva de los escaños a las listas que en cada etapa del proceso de este sistema, muestren la media más alta. La "mayor media" se determina inicialmente por los totales de las listas. En cada etapa subsiguiente, el total de votos de cada lista se divide entre uno más el número de curules que se le han adjudicado, de lo que resulta su media, a la mayor de las cuales corresponderá la curul de esa fase del proceso.

Con el objeto de ejemplificar, tomemos una circunscripción en la que se emiten 68,000 sufragios válidos, para elegir 6 representantes de entre los candidatos presentados por 4 partidos.

Supongamos ahora que la votación arroja las siguientes cifras: lista A = 25,000<sup>+</sup>, lista B = 21,000, lista C = 15,000 y lista D = 7000.

En la primera etapa, la media de cada lista se identifica con su total primitivo, pues a ninguna se le ha adjudicado escaño alguno. De lo dicho se desprende que la media mayor es la de A, lista que obtiene la primera curul.

En la segunda etapa se presenta este cuadro:

<u>Lista</u>	<u>Total de votos</u>	<u>Divisor</u>	<u>Media</u>
A	25,000	2(1+1)	12,500
B	21,000	1	21,000 <sup>+</sup>
C	15,000	1	15,000
D	7,000	1	7,000

La lista B presenta la mayor media y el escaño le corresponde en esta fase del escrutinio.

Tercera etapa:

A	25,000	2(1+1)	12,500
B	21,000	2(1+1)	10,500
C	15,000	1	15,000 <sup>+</sup>
D	7,000	1	7,000

La curul es adjudicada a la lista C.

Cuarta etapa:

<u>Lista</u>	<u>Total de votos</u>	<u>Divisor</u>	<u>Media</u>
A	25,000	2(1+1)	12,500 <sup>+</sup>
B	21,000	2(1+1)	10,500
C	15,000	2(1+1)	7,500
D	7,000	1	7,500

A pesar de que el divisor de la lista D es la unidad, la mayor media es la de A, por lo que la cuarta curul en discusión corresponde a esta última lista.

Quinta etapa:

A	25,000	3(1+2)	8,333
B	21,000	2(1+1)	10,500 <sup>+</sup>
C	15,000	2(1+1)	7,500
D	7,000	1	7,000

Curul de B.

Sexta y última etapa:

A	25,000	3(1+2)	8,333 <sup>+</sup>
B	21,000	3(1+2)	7,000
C	15,000	2(1+1)	7,500
D	7,000	1	7,000

Nuevamente la mayor media es la de la lista A, por lo que el escaño le es adjudicado.

El resultado final después de efectuado el cómputo de la elección es el que sigue: A = 3 curules, B = 2, C = 1, D = 0. (26)

Este sistema es también llamado de la "cifra repartidora", que en ejemplo de que nos valemos para explicarlo es la cantidad de 8,333, es decir, es el cociente que ocupa el sexto lugar en este caso y constituye el mínimo necesario para que cualquier lista tenga derecho a curul.

Las listas recibirán tantas curules cuantas veces el total de sus votos contengan el cociente mencionado.

De una manera gráfica y sumamente sencilla, Duverger y Moya Palencia explican el sistema, (27) y el primero expresa que su ventaja consiste en que en una sola operación se determina el número

total de escaños que corresponden a cada lista. Estriba la operación en dividir el total de votos de cada lista entre un divisor común que es progresivo a partir de uno. Los cocientes obtenidos de esa manera se colocan en orden decreciente, y del grupo de los más elevados, el que guarde una posición concurrente con el número de escaños por repartir será la cifra repartidora. En nuestro ejemplo, como ya dijimos, el cociente que ocupa el sexto lugar (8,333) es la cifra repartidora, pues son seis las curules por adjudicar. Acto seguido se procede a dividir entre la cifra repartidora, la suma de votos alcanzada por cada lista, y los nuevos cocientes que se obtienen son los indicadores del número de escaños que toca a las listas.

Pese a la evidente simplicidad de los métodos de Duverger y Moya Palencia y no obstante que conducen a los mismos resultados que la dilatada exposición de Mackenzie, preferimos esta última para ilustrar el sistema, pues consideramos que justifica plenamente su denominación de "mayor media".

El sistema favorece a las listas que logran la más alta votación a costa de las que obtienen menor cantidad de sufragios a su favor. En el ejemplo que desarrollamos, D no obtuvo ningún escaño no obstante que su total de votos (7,000) se aproximó a la cifra repartidora (8,333). C, por su parte, solamente adquirió una curul, a pesar de que su total (15,000), es casi el doble que la cifra repartidora y a que excede con mucho a la mitad de los votos de A (25,000), lista a la que se adjudicaron tres escaños. Para corregir esta desproporción se ideó otro sistema que veremos ahora.

b2) El mayor resto.

Favorece a las listas que obtienen menor cantidad de sufragios, a expensas de las que logran más.

En este sistema, el cociente electoral se obtiene al dividir el total de votos emitidos en la circunscripción entre el número de escaños en disputa. Enseguida se adjudican a cada lista tantos escaños cuantas veces contengan el cociente electoral en la suma de los votos que obtuvieron en su favor.

En el ejemplo precedente se tienen 68,000 sufragios emitidos en favor de cuatro listas (A = 25,000, B = 21,000, C = 15,000, D = 7000), en una circunscripción que habrá de elegir seis diputados. El cociente electoral es:  $68,000 : 6 = 11,333$ . De la operación de dividir el total de votos de cada lista, entre el cociente electoral, resultan atribuidas automáticamente cuatro de las seis curules en discusión, de la siguiente manera: A = 2, B = 1 y C = 1. D no obtiene curul porque el total de sus votos no alcanza el cociente.

Los dos escaños pendientes serán adjudicados a las listas que obtengan el "mayor resto", el que se calcula según la fórmula que aparece en el cuadro siguiente:

Lista	Votos (v)	Escaños (E) Obtenidos por cociente (C)	Votos de los es- caños obtenidos por cociente (V) (E X C)	Resto (V)-(E X C)
A	25,000	2	22,666	2334
B	21,000	1	11,333	9667 <sup>+</sup>
C	15,000	1	11,333	3667
D	7,000	0	0	7000 <sup>+</sup>

La distribución de los dos escaños que faltaba asignar, recae sucesivamente en las listas B y D, que son las que muestran los mayores restos, por lo que el resultado final es el siguiente: A = 2, B = 2, C = 1 y D = 1.

c) Variantes de los sistemas de lista.

Los sistemas de lista han sido objeto de ataques por quienes argumentan que éstos fortalecen la posición de los dirigentes de los partidos, en detrimento de las candidaturas individuales (no independientes), ya que aquellos, por su posición preponderante en la maquinaria de los partidos, ejercen una influencia decisiva en la determinación de las personas que habrán de integrar las listas de candidatos que se presenten a la consulta electoral. En síntesis, que si bien son los electores quienes eligen, lo hacen entre los partidos que se encargan de confeccionar las listas. Otra objeción en contra de los sistemas de lista consiste en afirmar que siempre queda sin representación, en cada circunscripción electoral, un resto de votos, en menoscabo del principio de proporcionalidad.

c1) Voto preferente y "Panachage".

Al primero de los defectos señalados, los partidarios del sistema de lista respondieron con las modalidades llamadas "voto preferente en una sola lista" y "'panachage' entre listas".

1) Voto preferente en una sola lista.

Como su nombre lo indica, los electores votan por una sola lista pero deben señalar el orden de preferencia con que lo hacen,

en relación con los candidatos que figuran en ella. El escrutinio determinará primero el número de escaños que corresponden a cada lista, de acuerdo con las reglas de "la mayor media" o "el mayor resto", y posteriormente se precisará que candidatos de cada partido han obtenido alguno de los escaños controvertidos, escrutando de nuevo las papeletas de voto de cada partido, por separado, Mackenzie recomienda que esta última operación se realice mediante el sistema de "voto único transferible".

ii) "Panachage" entre listas.

Es una extensión de la anterior modalidad, que en cierta forma desnaturaliza al sistema, pues el elector puede aquí combinar listas distintas. Además se complica en extremo su uso, pues el "panachage" no tiene ningún valor si no se asocia al "voto preferente".

c2) Colegios regionales y colegios nacionales.

La segunda de las objeciones en contra de los sistemas de lista (mayor media y mayor resto), consistente en que quebrantan el principio de proporcionalidad, ya que en cada circunscripción siempre dejan restos sin representar, no carece de fundamento. Sin embargo, la validez de la objeción encuentra sus límites en el hecho de que el máximo de votos que pueden encontrarse en la situación descrita es:  $\frac{\text{votos emitidos}}{\text{escaños} + 1}$ , lo que puede corregirse parcialmente ampliando la extensión ( y el número de representantes) de las circunscripciones. Decimos parcialmente, porque la extensión que

se propone tiene a su vez sus límites. Mackenzie afirma que las circunscripciones normalmente no son de más de ocho a diez escaños, y que la más numerosa que él ha conocido es de 38. En estas circunstancias, la suma de los restos sin representación de las diversas circunscripciones electorales, puede llegar al 10% del total de sufragios emitidos en la nación.

Desde un punto de vista técnico, el problema queda resuelto si se establece la posibilidad de que los partidos transfieran sus restos a ciertos colegios regionales, en donde, previa atribución de escaños proporcionalmente a los restos transferidos, nuevamente opera la transferencia de votos sobrantes a un único colegio nacional, en donde se hace la última adjudicación de escaños en proporción a los restos de segundo grado.

En la práctica esta modalidad presenta inconvenientes. Aplicada en la República de Weimar, fortaleció a la burocracia de los partidos y multiplicó el número de pequeños partidos con representación parlamentaria.

#### D.- Crítica de los anteriores sistemas.

Los descritos no son los únicos sistemas electorales existentes. Tanto el "voto único transferible" que ha sido explicado en su forma pura en este trabajo, como los sistemas de lista que se analizaron, pueden combinarse entre sí de varias maneras, e incluso unirse al sistema mayoritario simple, dando lugar a sistemas electorales mixtos.

Abordarlos rebasa con mucho nuestra intención, motivo por el cual sólo nos queda hacer una crítica de conjunto (ya que parcialmente se ha venido haciendo en algunos casos) antes de dar por con-

cluido el tema.

a) Sistemas mayoritarios.

En favor de los sistemas mayoritarios se sostiene que la democracia electoral descansa en la convicción general de que todos están obligados a acatar el acuerdo de la mayoría, lo que da mayor cohesión y firmeza a la representación. Agregan sus defensores que si bien es cierto que algunos sistemas de representación proporcional reflejan mejor el estado de opinión del electorado, no es menos cierto que la finalidad de las elecciones es lograr una decisión política, y no proyectar un estado de opinión, para lo cual el medio más idóneo es el sistema de encuestas. Por otra parte, el sistema mayoritario simple en circunscripciones unipersonales, tiende a imponer el bipartidismo, que es el régimen de partidos más aceptable.

En contra se argumenta que éste sistema funcionó en forma satisfactoria cuando el electorado, compuesto por estratos sociales altos debido a las restricciones al sufragio, era relativamente homogéneo y los partidos sólo representaban esa homogeneidad; pero que con el advenimiento de la democracia de masas, el sistema se manifestó injusto para importantes minorías que no recibían nada, frente a los ganadores que obtenían todo. La técnica de las mayorías simples conduce a una superrepresentación de los partidos más fuertes, mientras que los débiles sólo consiguen una subrepresentación, expresan los adversarios de los sistemas mayoritarios; esta aseveración se confirma constantemente en la práctica, en donde de hecho las elecciones pueden ser ganadas por una minoría cuando a

ellas concurren tres o más partidos. Incluso en el régimen bipartidista - dicen -, como en Inglaterra, donde la escasa significación electoral de los liberales permite clasificarlo como tal, el partido que alcanza el menor número de votos puede obtener la mayoría de los escaños, como aconteció en las elecciones de 1951, en las que los conservadores obtuvieron mayoría de escaños con minoría de votos, frente a los laboristas que presentaron a su favor la votación más elevada.

Indican también que los esfuerzos por lograr una verdadera representación mayoritaria (mayoría absoluta), como es el caso del escrutinio mayoritario a dos vueltas, ha producido efectos no previstos por sus creadores, ya que propicia la existencia de partidos múltiples y dependientes, que en la práctica sólo beneficia a las tendencias de centro.

b) Voto único transferible.

A pesar de que todavía es muy limitada la experiencia recogida en comunidades políticas numerosas, sus partidarios consideran que el electorado gana en libertad de opción respecto a los candidatos individuales, debilitando el peso de los partidos en el proceso electoral. Como el sistema sólo es aplicable en circunscripciones pluripersonales, los electores que sufraguen por un determinado candidato lo harán teniendo a la vista sus cualidades personales y su política, y no otro tipo de intereses o promesas particulares, agregan sus defensores.

Sus detractores opinan que el voto único transferible presenta la desventaja de que estimula la creación y desarrollo de

pequeños partidos, y tiende a la inestabilidad de los gobiernos representativos, en particular de los que han adoptado el régimen parlamentario, al romper el esquema bipartidista. Consecuencia de lo anterior es el relajamiento de la disciplina en el interior de los partidos y en el legislativo.

c) Sistemas de lista.

El principal argumento en pro de la representación proporcional (voto único transferible y sistemas de lista), consiste en que concede una representación equitativa de los partidos en relación con sus sufragios, ya que al funcionar exclusivamente en circunscripciones pluripersonales, las minorías de cierta importancia numérica tienen la posibilidad de conseguir escaños en el legislativo, en proporción a dicha importancia. Este argumento se ha venido repitiendo en las páginas antecedentes, por lo que sólo vamos a expresar algunos inconvenientes que los adversarios de la R.P. encuentran en este sistema.

Se dice que la representación proporcional hace de las contiendas políticas un combate exclusivo de los partidos, lo que robustece la posición de las oligarquías de los mismos y les permite amplia libertad en la selección de los candidatos y en la determinación del orden de las listas, por lo que las elecciones en la práctica vienen a ser un plebiscito sobre la lista que cada partido presenta a su "clientela". Esto produce un desplome del interés político del electorado, que se traduce en deserción política.

También se hace acreedor al reproche de que escinde profundamente la voluntad del electorado, al propiciar la creación de

multitud de partidos carentes de importancia política real, lo que mina la estabilidad política y da lugar a los gobiernos de coalición, donde los llamados "partidos astillas" juegan un papel importante. Esta situación, mortal en los regímenes parlamentarios, también se considera que obstruye el buen funcionamiento de los regímenes presidencialistas, al fraccionar en una pluralidad de minorías a la Cámara de diputados, en detrimento sensible de las tareas legislativas.

Las anteriores objeciones a la R.P., Garía Pelayo las resume diciendo que ésta contribuye al fraccionamiento del país en una serie de grupos, con lo que disminuye el mínimum de voluntad común, que es supuesto del funcionamiento del régimen democrático. (28)

d) Nuestra opinión.

Sin ser las expresadas las únicas opiniones vertidas en torno a la rivalidad entre los partidarios de la R.P. y los de los sistemas mayoritarios, creemos que la mayor parte se ajustan de manera directa o indirecta a ellas.

Sin duda, todas tienen fundamento, cada una desde su punto de vista. Nosotros, por nuestra parte, nos acogemos al juicio de Mackenzie: El sistema electoral nace de una decisión interna del régimen político a que pertenece. (29) Y desde esa perspectiva afirmamos que el sistema electoral de un país determinado, así como el resto de sus instituciones políticas y jurídicas, están condicionados en su viabilidad por la realidad que tratan de regir.

Es innegable que el sistema mayoritario acusa una gran desproporción representativa, en relación con el total de sufragios emitidos por importantes minorías dispersas en el ámbito nacional,

en el momento de efectuarse una elección, y que esta debilidad congénita del sistema se agrava en circunscripciones uninominales a una sola vuelta, en donde puede darse el caso de que un partido minoritario obtenga la victoria, aun tratándose de un régimen bipartidista.

No es menos cierto, por otra parte, que la representación proporcional, inobjetable en teoría, en varias ocasiones se ha comportado prácticamente como un remedio peor que la enfermedad.

La complejidad de las operaciones necesarias para que la R.P. cumpla con eficacia su cometido, nos hacen pensar que por el momento es inoperante en nuestro país, aun haciendo de lado otro tipo de consideraciones, prácticas también, como es el hecho de que los electores siguen considerando al diputado de su circunscripción, precisamente como "su" diputado, a despecho de la elaborada teoría de la representación nacional.

Sin embargo, consideramos plausible todo esfuerzo que tienda a avivar la vida política del país, permitiendo que grupos minoritarios que cumplan ciertos requisitos obtengan alguna representación legislativa, como lo es la reforma constitucional en materia de representación de 1963, de la cual nos ocuparemos más adelante, y que atenúa la brutalidad del sistema de distritos uninominales a una sola vuelta.

## N O T A S

- (1) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, U.N.A.M. 1969, p. 337.
- (2) Heller, Teoría..., p. 193. En el mismo sentido, Laski, Introducción a la Política, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, pp. 19 y 44.
- (3) Burdeau, ob. cit., p. 39.
- (4) Mac Iver, Robert M. Teoría del Gobierno. Editorial Tecnos, Madrid, p. 81.
- (5) Kelsen, Teoría..., p. 343.
- (6) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, Barcelona, 1961, pp. 79-82.
- (7) Moya Palencia, ob. cit., p. 19. En el mismo sentido García Pelayo, ob. cit., pp. 177-178.
- (8) Burdeau, ob. cit., p. 32.
- (9) Schmitt, Ob. cit., p. 243.
- (10) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1967, p. 256.
- (11) Duverger, ob. cit., p. 88.
- (12) Loewenstein, ob. cit. p. 326.
- (13) Kelsen, Esencia y Valor de la Democracia, en Revista Pensamiento Político, num. 7, vol. II.
- (14) Loewenstein, ob. cit., p. 451. Finer Hermann, Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Editorial Tecnos, Madrid, 1964. El capítulo XIII de esta obra lleva el siguiente título: El Gobierno Representativo es el Gobierno de los Partidos.
- (15) De la Madrid Hurtado, Miguel. Reforma a la Constitución Federal en materia de representación, Revista de la Facultad de Derecho de México, abril-junio, 1963.
- (16) Duverger, Los Partidos Políticos, F.C.E., México, 1961, p. 378.
- (17) Mackenzie, W.J.M. Elecciones Libres, Editorial Tecnos, Madrid 1962, p. 45.
- (18) Duverger, Los Partidos..., p. 378.
- (19) Finer, ob. cit., pp. 346-347.

- (20) Duverger, Francia. Parlamento o Presidencia, Taurus Ediciones, Madrid, 1963, p. 23.
- (21) Mackenzie, ob. cit., p. 67.
- (22) En español, los siguientes: Mackenzie, ob. cit., Duverger, Instituciones Políticas...., cit., García Pelayo, ob. cit. Moya Palencia, ob. cit.
- (23) Mackenzie, ob. cit., p. 69.
- (24) Mill, Consideraciones...., p. 137.
- (25) Mackenzie, ob. cit., p. 69.
- (26) Las cifras y número de curules en disputa están tomados del libro del Lic. Moya Palencia, ya citado, p. 53; el procedimiento expositivo de Mackenzie.
- (27) Moya, ob. cit., pp. 52-54. Duverger, Instituciones...., pp. 109-110.
- (28) García Pelayo, ob. cit., p. 189.
- (29) Mackenzie, ob. cit., p. 77.

### III.- EL SUFRAGIO Y LA REPRESENTACION POPULAR EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO.

En la primera parte del presente capítulo haremos un breve examen del sufragio y de la representación en la Cámara popular, según lo establecieron los ordenamientos constitucionales que han estado en vigor en México. Por tal motivo también incluimos la Constitución Política de la Monarquía Española, expedida en Cádiz, el 19 de marzo de 1812.

#### 1.- De la Constitución de Cádiz a la Constitución de 1917.

##### A.- Constitución de Cádiz.

De vida efímera, pues fue jurada en México el 30 de septiembre de 1812 y derogada el 17 de septiembre de 1814, por decreto de Fernando VII, aceptó en su artículo 3o. la tesis de la Soberanía Nacional de la Revolución Francesa: La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

El Art. 25 estableció el sufragio "capacitario" a partir del año de 1830, y en el Título III se indicó el procedimiento de integración del Poder Legislativo, que se depositaba en las Cortes. Estas debían formarse mediante elecciones indirectas en tercer grado, ya que los diputados que a ellas concurrirían con el carácter de representantes de la Nación, habían de ser seleccionadas por electores de cuarto grado: los ciudadanos españoles cuyos derechos políticos no estaban suspendidos, se agrupaban en pa-

arroquias que elegían compromisarios, los que a su vez elegían al o a los electores parroquiales, por mayoría de votos; los electores parroquiales se reunían en la cabecera del partido y nombraban a los electores de éste; los electores de partido, reunidos todos en juntas electorales de provincia, seleccionaban a los diputados a Cortes.

El art. 91 dispuso los siguientes requisitos de elegibilidad: Para ser diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años... y el art. 92 fijó una restricción censitaria al sufragio en su aspecto pasivo (candidatura): Se requiere además, para ser elegido diputado de Cortés, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

#### B.- Constitución de Apatzingán (1814).

El origen popular de la soberanía, consagrado en los Sentimientos de la Nación que José María Morelos dio a conocer al Congreso de Chilpancingo, en septiembre de 1813, fue confirmado por el art. 50. de la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre del siguiente año: Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

En esta ley fundamental resalta la influencia del pensamiento de Rousseau, excepto por lo que se refiere a la representación. El art. 12 consagró la teoría de la separación de los poderes de

Montesquieu. Como era natural, el sistema electoral prescrito en la Constitución de Cádiz también se reflejó en la de Apatzingán, pero con mayor dimensión democrática dado que su art. 6o. consagró el sufragio universal al expresar: El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley. También se aproximó más a la representación democrática contemporánea, pues redujo en un grado el carácter indirecto de la elección de representantes, respecto a la Constitución de Cádiz.

La Constitución de Apatzingán instituyó elecciones indirectas en segundo grado, pues los diputados para el Supremo Congreso debían ser electos por el conjunto de los electores de partido, que integrados en junta electoral de provincia, seleccionarían un diputado por cada una de ellas. Su diferencia con la Constitución española residió en que entre los ciudadanos que formarían las juntas electorales de parroquia y los electores parroquiales, no se interpondrían otros compromisarios.

La Constitución de Apatzingán proclamó el sufragio universal, y fuera de las incapacidades generalmente aceptadas en todas las legislaciones (edad, no estar sujeto a proceso penal, etc.), no contaron consideraciones de fortuna u otro tipo de calificaciones personales, para conceder el derecho de sufragio.

El art. 52 precisó los siguientes requisitos de elegibilidad: Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patrio-

tismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

Por último señalaremos que en el seno de las juntas electorales de provincia, los electores de partido debían votar por ternas para elegir diputado, decidiéndose la elección por mayoría de sufragios, y por sorteo entre quienes obtuvieran igual número de votos, en caso de empate en el primer lugar.

#### C.- Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada por el Congreso General Constituyente en Octubre de 1824, y en su art. 4o. expresó que para el gobierno de la nación mexicana adoptaba la forma de república representativa popular federal. Por primera vez se implantó el federalismo en México. La Constitución de 1824 también confirmó el principio de que la soberanía residía en la nación, cosa que se observa de manera más explícita en el Acta Constitutiva de la Federación, que es su antecedente y su documento preparatorio, al establecer en su art. 3o, lo siguiente: La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas y variándolas según crea convenirle más.

El poder legislativo de la federación, de acuerdo con los lineamientos del federalismo, se depositó en un Congreso integrado por dos Cámaras: de diputados y de senadores.

Como nuestro tema es el de la representación en la Cámara de Diputados, prescindiremos aquí y en lo sucesivo de cualquier consideración respecto a la representación senatorial. Sólo aludiremos a ésta cuando sea inevitable.

Los diputados, cuyo encargo duraba dos años de acuerdo con el ordenamiento fundamental que analizamos, serían elegidos uno por cada 80,000 habitantes o fracción que excediera la mitad. La reglamentación de las cualidades de los electores y del proceso electoral, fue dejado a la consideración de las legislaturas de los Estados, habiendo únicamente establecido la Constitución Federal que las elecciones debían ser indirectas, sin especificar el grado.

Los mexicanos por nacimiento sólo tenían que cumplir los siguientes requisitos de elegibilidad: 25 años cumplidos al momento de la elección, y el de nacimiento o residencia mínima de dos años en el Estado que eligiera (art. 19). Los no nacidos en el territorio nacional, además del requisito de edad señalado, debían tener una residencia mínima de ocho años en el Estado y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que les produzca mil pesos cada año (art. 20). Para los nacidos en cualquiera de las excolonias de España en América y que no se hubieran unido a otra nación o permanecido en dependencia de ella, bastaban tres años de residencia en el territorio nacional y el cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 19.

Como se desprende de lo dicho, así como de lo preceptuado por otros artículos de la Constitución, ésta era de una gran liberalidad, e inclusive ordenaba la preferencia de la vecindad en relación con el nacimiento, en las elecciones de diputados al Con-

greso (art. 22).

Fuera de la privación o suspensión de los derechos de ciudadano, sólo consignaba incompatibilidades tendientes a garantizar la independencia de los legisladores, de acuerdo con la teoría de la separación de los poderes, y en situaciones que podían poner en entredicho la imparcialidad del proceso electoral.

D.- Constitución de 1836.

Esta constitución, centralista, producto de las ideas conservadoras, dio al traste con el incipiente federalismo mexicano y rompió el esquema clásico de la separación tripartita de los poderes, al crear un cuarto, el llamado Supremo Poder Conservador, inspirado en las ideas de Benjamín Constant ("Poder Neutro"). Significó un claro retroceso en la evolución de nuestras instituciones democrático-representativas.

A pesar de que en su art. 80. concedía a los ciudadanos mexicanos el derecho de votar y ser votados para todos los cargos de elección directa, negaba la ciudadanía a los mexicanos que no tuvieran una renta anual mínima de cien pesos, y suspendía los derechos consustanciales al estado de ciudadano a los sirvientes domésticos y a los que a partir de 1846 no supieran leer ni escribir, entre otras causas (arts. 7 y 10). En la práctica, tales medidas equivalían a restringir el sufragio, estableciendo el sufragio censitario y el capacitario.

Suprimió cualquier mención respecto al origen popular de la soberanía y los anteriores Estados de la federación fueron degradados al rango de departamentos, los que se dividieron en distritos

y éstos en partidos.

Retuvo el bicameralismo, pero el Senado tomó un tinte conservador y era éste el encargado de calificar las elecciones de diputados, cuya organización, así como la determinación del número y las cualidades de los electores (además de las ya señaladas), se remitieron a la ley secundaria.

Por otra parte, redujo sensiblemente el número de diputados al aumentar a 150,000 habitantes, o fracción que excediera de 80,000, la población necesaria para tener derecho a un diputado (art. 10. de la Ley Tercera), y aumentó a 30 años el requisito de edad para ser elegible, cinco más que lo exigido por la Constitución liberal de 1824.

#### E.- Bases Orgánicas de 1843.

Se conservó la forma unitaria del Estado mexicano y se adoptó para su gobierno la forma de República representativa popular (art. 10).

El art. 50. de las Bases nuevamente aceptó la división tripartita de los poderes y reiteró el principio de la soberanía de la nación, que salvo la Constitución de 1836, habían consagrado las anteriores. No obstante, en el Título VIII estableció los lineamientos fundamentales del procedimiento electoral, bajo el nombre de "Poder Electoral".

Además del requisito de la edad para alcanzar la ciudadanía (18 los casados y 21 los solteros), fijó otro que consistía en tener una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto

(art. 18). En el mismo artículo se ordenó lo siguiente: Desde el año de 1850 en adelante los que llegaren a la edad que se exige para ser ciudadano, además de la renta dicha antes para entrar en ejercicio de sus derechos políticos, es necesario que sepan leer y escribir. Ambos requisitos son restrictivos del sufragio, el primero de ellos bajo la forma censitaria y el segundo bajo la capacitaria, que desde el punto de vista de su inspiración es una variedad de la primera. Entre otros motivos de suspensión de los derechos de ciudadano, se repitió el que consistía en guardar estado de sirviente doméstico (art. 21).

La forma unitaria del Estado no fue obstáculo para que las Bases depositaran el Poder legislativo en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores... (art. 25). La primera debía componerse de diputados elegidos en los Departamentos, uno por cada 70,000 habitantes o fracción que excediera la cifra de 35,000. Los Departamentos que no alcanzaran esta última, debían elegir de cualquier manera un diputado.

Los requisitos generales de elegibilidad que estableció el art. 28, fueron los siguientes: nacimiento o residencia mínima de tres años en el Departamento, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, treinta años de edad al tiempo de la elección y una renta anual efectiva de 1200 pesos. El art. 29 impuso incompatibilidades que, como las de las anteriores Constituciones, propendían a evitar que participaran en la función legislativa quienes eran servidores de otro Poder y a garantizar la imparcialidad en el proceso electoral.

Las elecciones de diputados eran indirectas en segundo grado y su validez debía ser calificada por las juntas electorales de departamento. Se resolvían por mayoría de votos y por suerte en caso de empate. Su organización se hacía de la manera siguiente: los ciudadanos de los departamentos se dividían en secciones de 500 habitantes cada una y sólo los primeros integraban juntas electorales que debían elegir un elector primario; reunidos éstos en grupos de veinte, procedían a elegir electores secundarios; los electores secundarios del departamento, reunidos en su totalidad, pasaban a integrar el colegio electoral departamental y seleccionaban a los diputados.

Además de requisitos de vecindad y edad, exigidos para ser elector primario o secundario, el art. 150 fijaba para los secundarios el de tener una renta anual mínima de 500 pesos.

#### F.- Acta de Reformas de 1847.

El Acta de Reformas, jurada el 21 de mayo de 1847 y publicada el día siguiente, restableció la vigencia de la Constitución federal de 1824 y la reformó en algunas de sus partes, pero sin modificar sus lineamientos fundamentales. Su art. 29 expresaba que En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.

Como requisitos para que los mexicanos por nacimiento o naturalización alcanzaran la ciudadanía, sólo estableció los siguientes de carácter general: edad de veinte años, tener un modo honesto de vivir y no haber sido conderado a pena infamante.

El Acta dispuso en su art. 7o. que se elegiría un diputado por cada 50,000 habitantes o fracción que pasara de la mitad, y como requisitos de elegibilidad señaló la edad de 25 años, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y al tiempo de la elección no estar comprendido dentro de alguna de las incompatibilidades expresadas en el art. 23 de la Constitución de 1824, que se referían fundamentalmente a quienes prestaran servicios en la administración y en el Poder Judicial, así como a miembros de la jerarquía eclesiástica.

El art. 18 formuló la posibilidad de adoptar el sistema de elecciones directas. Dice así: Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa..

Pero lo que es de especial interés para nuestro tema es el voto particular emitido por Don Mariano Otero, que originó el rechazo del dictamen de la mayoría y, previas algunas modificaciones y adiciones, fue aprobado por la asamblea convirtiéndose en el Acta Constitutiva y de Reformas. Con justa razón se considera al voto particular de Otero, como el antecedente de nuestro sistema de representación de minorías.

Otero criticó la exigencia de circunscripciones electorales de 80,000 habitantes que establecía la Constitución de 1824, pues sólo dio lugar a asambleas reducidas. Dice al respecto: La Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque sólo así expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los in-

tereses, todas las opiniones, y no queda expuesta a que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernarla sin dificultad.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad que el constitucionalismo mexicano había conocido hasta la época en que Otero formuló su voto particular, éste manifestó un criterio adverso a las consideraciones que habían conducido a implantarlas, y expresó que en esta materia no puede haber garantías más que en la organización de electorado. ¿Quién no conoce que se pueden encontrar demagogos frenéticos con todos los requisitos de elegibilidad, los más severos, así como hombres de orden entre la juventud entusiasta y sin recursos?

Otero consideró al sistema electoral como la base y la garantía de toda Constitución, y muy especialmente de las democráticas, que hacen emanar de la elección todos los poderes del Estado, porque de ella depende que los funcionarios públicos sean buenos o malos, que representen a la Nación entera, o sólo a un partido más o menos numeroso, vencedor y exclusivo. Por tal motivo, a su juicio eran fundamentales todos los pormenores de las disposiciones que arreglaban la forma de ejercer el derecho de sufragio, el que no se podía organizar en sus detalles en el texto constitucional, sino en una ley extensa y expedida con este único propósito.

Expresó su inconformidad con el sistema de simple mayoría, que combinado con el carácter indirecto de las elecciones que siempre había prevalecido, condujo al resultado de que sólo una reducida minoría pasara por ser la voz de la mayoría, desnaturalizando el sistema representativo.

Nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado; y sometiendo este procedimiento a un cálculo muy sencillo, resulta que un diputado puede presentar como voto de la mayoría el de dos respecto de ciento, o cuando más, y eso en un supuesto muy favorable y extraordinario, el de trece respecto del mismo número.

Tan espantosa así es la progresión del cálculo en este sistema fatal; tanto así la verdadera voluntad nacional se extravía y falsifica por la voluntad de los partidos y las aspiraciones personales, al pasar por cada uno de esos grados.

Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución.

Por más que se quiera, Señor, este último mal es de graves trascendencias. La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías.

La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio uni-

versal; porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio. (1)

#### G.- Constitución de 1857.

Jurada el 5 de febrero y promulgada el 11 de marzo, la Constitución de 1857 fue una síntesis del liberalismo político radical y constituyó un decidido paso hacia adelante en lo que se refiere a la democratización de nuestras instituciones representativas.

Sus artículos 39, 40 y 41, sustancialmente idénticos a los del mismo número de la Constitución de 1917 que nos rige, formularon los principios básicos de nuestro régimen democrático, representativo y popular, en los siguientes términos: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art. 39); Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (art. 40); El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contrave-

nir a las estipulaciones del pacto federal. (art. 41).

El desaparecido maestro de derecho constitucional, Don Paulino Machorro Narváez, en un estudio sobre La Constitución de 1857, publicado en su centenario, al referirse al proyecto presentado por la comisión de Constitución, expresa: En el proyecto de Constitución presentado por la comisión pueden advertirse las siguientes ideas fundamentales: forma de gobierno democrático-popular; soberanía nacional depositada en dos clases de órganos, federales y locales, federación y Estados; división tripartita de poderes, tanto los federales como los de los Estados, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus respectivas organizaciones; función novísima del Judicial como moderador de competencias entre la federación y los Estados, impidiendo invasiones de la una en el campo de los otros; enumeración de derechos individuales, con la garantía de un juicio político, ante el Poder Judicial de la Federación, llamado amparo; Poder Constituyente permanente para reformar la Constitución. (2)

El maestro Machorro agrega: Frente a estos timbres de alcurnia del régimen federal, el papel histórico del centralismo es una pobre cosa; dos constituciones espúreas, aristocráticas y censatarias, copias de la Constitución monárquica de España; a él se debieron la agudización del problema de Texas, la dictadura de Santa Anna, la intervención francesa y el imperio de Maximiliano de Hapsburgo. (3)

La Constitución de 1857 estableció el sufragio universal, indirecto sólo en primer grado para la elección de diputados, los que debían elegirse en escrutinio secreto uno por cada 40,000 ha-

bitantes o fracción que excediera de 20,000. La circunscripción que no alcanzara esta última cifra, nombraría sin embargo un diputado.

La singularidad del régimen federal adoptado por esta Constitución consistió en que el Poder Legislativo se depositaba en una Cámara única, llamada Congreso de la Unión, que además era el organismo facultado para calificar las elecciones de sus miembros.

Los artículos 34 y 35, también sustancialmente iguales a los de la misma numeración en nuestra Constitución vigente, imponían a los mexicanos, para alcanzar la ciudadanía, únicamente los requisitos de tener la edad de 18 años los casados y veintiuno los solteros, así como un modo honesto de vivir (art. 34), y conferían, como prerrogativas del ciudadano, las de votar y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, así como la de asociación para abordar los asuntos políticos del país y el derecho de petición (art. 35).

El Constituyente registró muy interesantes debates en torno a si las elecciones debían ser directas o indirectas en primer grado, prevaleciendo ésta última tesis; igualmente se discutió el número de habitantes que serviría de base a cada circunscripción electoral uninominal, habiéndose aprobado, como se dijo líneas arriba, la cifra de 40,000 o fracción que excediera la mitad.

Don Ponciano Arriaga defendió el proyecto de que fueran 30,000 los habitantes necesarios para integrar una circunscripción electoral, pues de esa manera la legislatura sería más numerosa, en beneficio de la democracia representativa. Ricardo J. Zevada, sigue a Arriaga en este punto: La experiencia enseña que, mientras más

se dispersa, se extiende y se subdivide la autoridad, hay más espíritu público y cuentan con más apoyo las instituciones democráticas. Hay en nuestro país todavía, dijo, algo de horror al pueblo; el hábito hace que exista cierto registro de hombres públicos, del que no queremos salir; el que una vez llega a la presidencia, será candidato perpetuo; el que ha sido ministro, ha de estar entrando y saliendo del poder y el electo diputado, lo ha de ser siempre. (4)

A la réplica que se le hizo en el sentido de que su proposición abriría las puertas del Congreso a la ignorancia, Arriaga contestó que la inteligencia residía en las masas del pueblo y no sólo en los abogados, en las notabilidades del partido, etc., y denunció que medidas como la de limitar el número de diputados tendían a crear una oligarquía para ocupar los cargos públicos.

Al discutirse el proyecto de la comisión que establecía incompatibilidades para los diputados y que al final fue aprobado, convirtiéndose en el art. 57 de la Constitución, Zarco manifestó su oposición en virtud de que lo consideró excluyente del cargo de diputado a un crecido número de ciudadanos. Dijo: Restringir el número de ciudadanos elegibles es violar los principios democráticos. ¿En que se funda la exclusión que se consulta? ¿En el mérito, en los servicios, en la instrucción o en la aptitud? ¿Se quiere que el gobierno se forme de abogados, que generalmente saben poco de política, de gentes sin profesión que todo lo ignoran en la cuestión pública? La exclusión alcanza a todos los funcionarios del orden judicial, a todos los del ramo de Hacienda, es

decir; al magistrado íntegro que administra justicia, al empleado que cuida de los intereses del erario. ¿Por qué hemos de considerar a estos hombres privados del derecho de ciudadanos? (5)

Pese a la oposición de Don Francisco Zarco, el artículo fue aprobado en los siguientes términos: El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo. Pero la intervención de Zarco sirvió para poner de relieve el celo que privaba en el ánimo de los constituyentes, especialmente en el de los más radicales, por garantizar la pureza del sufragio universal.

Nuevamente fue Zarco quien presentó la más cerrada oposición al discutirse el proyecto de art. 55 - finalmente aprobado - que para diputados estableció la elección indirecta en primer grado, mediante voto secreto. En cierta forma repitió la argumentación hecha diez años antes por Otero en contra de las elecciones indirectas, pero con mayor pasión expresó: ¿Por qué pues la comisión recurre al medio de falsear el sufragio? ¿Por qué, sin quererlo cede a esa especie de horror al pueblo, de que hablaba el señor Arriaga? Ya que desea que de las últimas clases del pueblo salgan los representantes, comience por el principio, recurra a la fuente más pura, al pueblo y sólo al pueblo y haga que sea verdad que todo ciudadano sea elector. (6)

Los diputados Arriaga y Olvera se manifestaron en principio de acuerdo con la elección directa que defendía Zarco, pero, sobre todo el segundo, pensaron que debía adoptarse en forma progresiva. Olvera expresaba que el proyecto, en la forma en que había sido propuesto por la comisión de Constitución, representaba una firme

conquista democrática, ya que el carácter indirecto del procedimiento electoral que se discutía era únicamente de un grado, en vez de imponer los antiguos grados de elección, que eran tres.

Agregó que si la comisión no ha establecido la elección directa, es por la situación actual de nuestra población, dividida en una clase alta, en otra media y en otra ínfima, que se compone de indígenas no emancipados todavía. La elección directa será oportuna cuando la población presente un carácter homogéneo...(7)

A Zarco no le parecieron convincentes las explicaciones que trataban de justificar la elección indirecta, y sin dejar de reconocer que el proyecto de la comisión significaba un progreso respectivo a todas las constituciones anteriores, insistió: ¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo? Si se deja seducir por un cura, reneguemos del pueblo y del cura, pero no seamos nosotros los seductores. Si en último caso, apelando al pueblo y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales, pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos, que le parecen irrealizables nuestras teorías; entonces sabremos la verdad, y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana. Entretanto las elecciones no son más que un artificio y su resultado incierto y casual no da la menor luz para conocer la opinión pública. Si el partido liberal es consecuente con sus doctrinas, no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo pueden resultar que los que han figurado en la escena política no vuelvan a ser diputados. (8) A esta intervención siguieron otras de Olvera y de Don Ignacio Ramírez, éste último

también en pro del voto directo.

Las discusiones anteriores tuvieron lugar el 18 de septiembre de 1856 y continuaron el 25 siguiente, quedando terminado el debate con la adopción de elecciones indirectas en primer grado.

Años después Don Emilio Rabasa lamentaría la universalidad del sufragio consagrado por la Constitución de 1857. En su sentir, ello había sido originado por una ligereza de la comisión y particularmente de Arriaga, quienes cedieron a las primeras críticas del diputado Peña y Ramírez en contra del inciso final del proyecto de artículo 57, que a partir del año de 1860 establecía el requisito de saber leer y escribir, para tener derecho a ejercer el sufragio (capacitario).

Rabasa se quejó en los siguientes términos: Así, tan sencilla y brevemente, sin conciencia de la gravedad de la resolución y por unanimidad de votos, el Congreso cerró las puertas a la democracia posible en nombre de la democracia teórica..

El sufragio no es simplemente un derecho: es una función, y requiere, como tal, condiciones de aptitud que la sociedad tiene el derecho de exigir, porque la función es nada menos que la primordial para la vida ordenada de la República. (9)

Machorro Narváez opina que Rabasa no hizo otra cosa que exhumar las viejas teorías de Cosmes y Sierra, en "La Libertad" y las del manifiesto de la unión liberal de 1892. (10)

Agrega el maestro Machorro que Don Justo Sierra sostuvo que la Constitución de 1857 era una ley ideal, hecha para un hombre abstracto; que el federalismo que ella consagraba debía ser

abolido, y que era indispensable el rigor del Estado para suprimir las perturbaciones civiles que mostraba la experiencia de medio siglo. Cosmes fue más lejos aún: Francisco Cosmes, en el periódico "La Libertad", fundado especialmente como órgano de las nuevas ideas, decía: "Parece mentira que después de más de medio siglo de constante batallar por un ideal, que una vez realizado (en la Constitución del 57) no ha producido sino consecuencias funestas para el país, todavía haya hombres de gran capacidad mental que insistan en ponerlo en práctica... Todavía el ideal revolucionario encuentra quien lo defienda entre nosotros... La sociedad no quiere bretes; lo que quiere es orden... Ya hemos realizado infinidad de derechos que no producen más que miseria y malestar a la sociedad. Vamos a ensayar un poco de tiranía honrada..." (11)

#### H.- Constitución de 1917.

El principio de la elección directa para diputados, senadores y Presidente de la República, fue acogido por nuestro sistema electoral el 26 de abril de 1912, al expedir el presidente Madero el decreto de reformas a los artículos correspondientes de la constitución de 1857, previos los trámites de ley corridos en las Cámaras de diputados, de senadores y en las legislaturas de los Estados.

Ochoa Campos indica que al discutirse el dictamen en la Cámara de Senadores, los senadores Valdivieso y Alfaro pidieron que el sufragio directo se restringiese a quienes supieran leer, escribir y realizar las cuatro reglas elementales de la aritmética. (12) El dictamen, elaborado por los senadores Miguel S. Macedo y Emilio

Rabasa a solicitud del presidente Madero, fue aprobado por mayoría absoluta de votos y en la fecha señalada arriba pasó a formar parte del texto de la Constitución de 1857.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige, expedida por el presidente Carranza el 5 de febrero de 1917, trasladó a su texto el principio de la elección directa para diputados, senadores y Presidente de la República.

Reitera el principio de la residencia esencial y originaria de la soberanía en el pueblo, así como el permanente derecho del pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno, de conformidad con lo prevenido en su Título Octavo; el principio de que el pueblo mexicano, en uso de su soberanía se constituye en una República representativa, democrática y federal, así como la supremacía de la Constitución Federal respecto a las de los Estados, los que son autónomos en lo que concierne a sus regímenes interiores (arts. 39, 40 y 41).

Confirma la división bicameralista del legislativo, reimplantada en 1874 bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, y los diputados que integran la Cámara respectiva, tienen el carácter de representantes de la Nación. Originalmente debían durar dos años en su encargo y ser elegidos en distritos uninominales de 60,000 habitantes o fracción que excediera el número de 20,000. Actualmente son electos por tres años en distritos uninominales de 200,000 habitantes o fracción que exceda la mitad.

Conserva la institución de la suplencia, implantada en todas las constituciones que hemos analizado, y prohíbe la reelección

de diputados y senadores para el período inmediato. La prohibición es absoluta para los propietarios, los que no podrán reelegirse ni aun tratándose del cargo de suplente. Los suplentes que no hubieren estado en ejercicio, sí pueden ser propietarios en el período siguiente. Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y sus resoluciones son definitivas y no admiten instancia alguna en contra de ellas (arts. 53, 59 y 60).

Inicialmente, la demanda revolucionaria de "No Reelección" sólo fue acogida por nuestra ley fundamental en lo referente a la elección de Presidente de la República, pero en virtud de las adiciones y reformas a la constitución, publicadas en el "Diario Oficial" de 29 de abril de 1933, aquélla fue extendida a los legisladores.

Las tres primeras fracciones del artículo 55 de la Constitución, señalan los siguientes requisitos de elegibilidad para diputados: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, la edad de veinticinco años el día de la elección, y ser originario del Estado o Territorio en el que se realice ésta, o una residencia efectiva en él no menor de seis meses anteriores a ella. Las fracciones IV y V imponen incompatibilidades semejantes a las dispuestas por la Constitución de 1857, y además de la incapacidad temporal que establece el principio de no reelección, la fracción VI establece la incapacidad definitiva para los ministros de cualquier culto religioso.

Según el texto actual del art. 34, son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido

18 años, y II.- Tener un modo honesto de vivir. La redacción original del artículo mencionado, sólo concedía la ciudadanía a los 18 años de edad a los casados, exigiendo 21 a los solteros, y la interpretación que se daba al texto constitucional era en el sentido de excluir el sufragio femenino. Años más tarde, mediante sucesivas reformas publicadas en 1953 y 1970, la base electoral se amplió notablemente al concederse la ciudadanía a las mujeres y a los jóvenes de 18 años, sin distinción motivada por su estado civil. Con anterioridad a la reforma constitucional de 1953, el art. 115 de la Constitución había sido reformado bajo el gobierno del Presidente Alemán, con el limitado propósito de permitir a la mujer votar y poder ser votada en las elecciones municipales. (1947).

En el sistema electoral que consagra nuestra Constitución, el sufragio tiene el carácter simultáneo de derecho y deber. El art. 35 señala: Son prerrogativas del ciudadano: I.- Votar en las elecciones populares; II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular... Y el 36: Son obligaciones del ciudadano de la República: III.- Votar en las elecciones populares, en el distrito electoral que le corresponda; IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y V.- Desempeñar los cargos consejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. Los arts. 37 y 38 señalan causas de pérdida de la nacionalidad y de la ciudadanía, así como de suspensión de los derechos o prerrogativas que ésta trae aparejados.

2.- Reforma constitucional de 1963  
en materia de representación.

El 22 de junio de 1963, el Diario Oficial de la Federación publicó la reforma constitucional iniciada por el Presidente Adolfo López Mateos el 21 de diciembre del año anterior, ante la cámara de diputados en su calidad de cámara de origen del H. Poder Constituyente Ordinario, previsto en el art. 135 de la Constitución, con el objeto de facilitar la representación de minorías. De conformidad con la reforma, los nuevos textos de los artículos 54 y 63 de nuestra Ley fundamental, son los siguientes:

Art. 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

II.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III.- Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a

los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;

IV.- Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Art. 63 (párrafo final).- Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. El plazo que señala el primer párrafo del art. 63, es de 30 días contados a partir del primero de septiembre del año de las elecciones.

Es un hecho cierto y así se reconoce en la parte introductoria de la exposición de motivos de la reforma, que la existencia de un partido político dominante, el Partido Revolucionario Institucional, que conquistaba la casi totalidad de los escaños en las elecciones realizadas de acuerdo con el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales, condicionó la necesidad política de la propia reforma.

Las cifras que nos proporciona el hoy Rector de la U.N.A.M., (13) son reveladoras de la situación antes mencionada. El Dr. González Casanova publica en su libro La Democracia en México, los resultados de las elecciones para diputados propietarios celebradas el 2 de julio de 1961, según obran en los archivos del Registro Nacional de Electores. El cómputo final de esta consulta electoral arrojó un total de 6,845,826 votos, emitidos en todo el país, los cuales se repartieron de la manera siguiente entre los partidos que contendieron: P.R.I. = 6,178,434, P.A.N. = 518,652, P.P.S. = 65,143, P.A.R.M. = 33,671 y P.N.M. = 19,082; resultados que, expresados en números relativos, significaron 90.26% para el P.R.I., 7.57% para el P.A.N., 0.95% para el P.P.S., 0.49% en favor del P.A.R.M. y 0.28% correspondió al P.N.M. Estos porcentajes son en relación con la votación total nacional, y fueron calculados tomando también en cuenta los sufragios emitidos en favor de candidatos no registrados, los que en total alcanzaron la cifra de 30,844 votos, casi el número de votos obtenido por el P.A.R.M. y poco menos del doble de los logrados por el desaparecido P.N.M.

Del total de votos emitidos en cada entidad, en 12 de ellas el Partido Revolucionario Institucional obtuvo a su favor de 96 a 100%; en 11, de 91 a 95%; en 5, de 86 a 90%, y en las cuatro que restan para dar el total de 32, logró de 81 a 85%, de 71 a 75%, de 66 a 70% y de 61 a 65%, respectivamente.

El aplastante dominio electoral del P.R.I. restaba significado a las funciones del legislativo, que además de producir leyes o decretos, según la teoría clásica tiene las de ser un organismo

deliberante y de controlar los actos del ejecutivo y de sus auxiliares. Y en la práctica de la democracia de los partidos, también la de hacer las veces de caja de resonancia de las diferentes corrientes de opinión que éstos representan.

A.- Exposición de Motivos de la reforma.

Para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica, dice la exposición de motivos en una de sus partes. De acuerdo con esto, mediante la reforma constitucional de 1963 se procura el fortalecimiento de nuestra estabilidad política y el acrecentamiento de nuestra paz orgánica, al brindar a los partidos políticos minoritarios la oportunidad de expresar sus diferentes concepciones respecto a la política general del país, dentro del marco y por las vías legales prescritas en la Constitución y en las leyes emanadas de ella.

Se agrega a continuación que el derecho de las minorías a ser representadas, no constituye ningún obstáculo para que las grandes mayorías electorales mantengan su predominio en el Congreso: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

En defensa del sistema de circunscripciones uninominales se argumentó con buen sentido que conforme a las viejas prácticas

mexicanas, los electores consideran que "su" diputado, además de legislar atendiendo a los problemas generales de la Nación, tiene el deber de ser gestor de los problemas inmediatos que les afectan. Ello explica que, previsoramente, la Constitución exija la vinculación y el arraigo (nacimiento o vecindad) de los candidatos respecto a la circunscripción que aspiran a representar, tanto para la eficacia de sus gestiones, por el conocimiento de las causas que las originan, cuanto para que, por el trato directo con los comitentes, puedan lograr su apoyo al constituirse en promotores de la cooperación social. Nos parece interesante lo anterior, porque de hecho implica el reconocimiento del doble carácter que asume la representación política, en las elecciones en distritos uninominales: formalmente, los diputados son representantes de la Nación; materialmente, tienen también la responsabilidad política, aunque no jurídica, de gestionar la solución de problemas locales ante las dependencias gubernamentales. En cuanto al arraigo exigido por la Constitución, que es de sólo seis meses, pensamos que tiende más bien a que los candidatos sean conocidos por los ciudadanos de la circunscripción en la que contienen.

Por lo que se refiere al 2.5% de la votación total nacional, que es el porcentaje mínimo requerido para que los partidos minoritarios que reúnan las otras condiciones contenidas en la reforma, tengan derecho a "diputados de partido", se consideró en la exposición de motivos que aquellos partidos que no consiguieran la votación suficiente para alcanzarlo, no representan corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes las sustentan, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de toda organización parlamentaria, que dentro de

la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana. Esto último establece, sin lugar a duda, que la "significación ciudadana", así como las "corrientes de opinión realmente apreciables" a que se refiere la exposición de motivos, tienen un carácter exclusivamente aritmético. Parece ocioso decir lo anterior, pero los dictámenes de los Colegios Electorales de 1964, 1967 y 1970, pasaron por alto el mencionado requisito constitucional. En párrafo aparte se reitera: Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlas respetables, no tienen, realmente, por qué estar representadas en el Congreso de la Unión.

#### B.- Naturaleza de la reforma.

La reforma consiste en un esfuerzo por atenuar el rigor del sistema mayoritario simple en elecciones en distritos uninominales, con el objeto de dar cabida en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a representantes de las minorías organizadas que signifiquen cierta importancia numérica. De la reforma constitucional de 1963 surgió un sistema electoral mixto, ya que al lado del sistema de representación de minorías, subsiste el sistema de mayoría. La exposición de motivos, a la que seguiremos refiriéndonos, caracterizó el nuevo sistema electoral de la siguiente manera: Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los

partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes que llamaremos "diputados de partido".

Aplicado por primera vez en las elecciones de diputados federales de 1964, el sistema no afecta la elección de senadores, las que se siguen resolviendo mediante el sistema mayoritario simple, en circunscripciones binominales, debido a nuestro sistema federal que establece la igualdad de la representación a que tiene derecho cada entidad.

En la exposición de motivos tantas veces mencionada, se precisan las reglas de aplicación del sistema electoral vigente, de la siguiente manera:

a. No tendrán representación alguna, salvo las derivadas de los triunfos que por mayoría obtengan en distritos electorales concretos, los partidos que no alcancen cuando menos el 2.5 de la votación nacional total en una elección de diputados.

b. Los partidos que logren el 2.5 por ciento de la votación nacional total, tendrán derecho a que se les reconozcan, por ese sólo hecho, cinco "diputados de partido", aun cuando no hayan obtenido triunfos por mayoría en ninguno de los distritos electorales correspondientes.

c. Por cada medio por ciento de la votación nacional que, sobre el 2.5 antes señalado, obtenga un partido, tendrá derecho a que se le reconozca un diputado más;

d. El número de diputados que puede lograr un partido político en elección directa, no tiene más límite que el número de

distritos electorales;

e. El número de "diputados de partido" que puede lograr cada partido político, no excederá de veinte en ningún caso;

f. Si un partido político obtiene veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendrá derecho a "diputados de partido";

g. Si un partido político logra menos de veinte triunfos por el sistema de mayoría, tendrá derecho a completar hasta veinte diputados, en razón de los porcentajes de votación que sus candidatos acumulen, si satisface además los otros requisitos;

h. Solamente podrán acreditar "diputados de partido" los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones relativas; esta disposición trata de evitar la multiplicación de los partidos ocasionales, formados exclusivamente con fines oportunistas para una elección;

i. Para acreditar a los diputados que correspondan a un partido en función del 2.5 por ciento básico de votación, no se deducirán los votos de los candidatos del propio partido que hubieren obtenido mayoría;

j. En los casos en que se acrediten "diputados de partido", no será arbitraria la designación de las personas ni se seguirá el orden que pretenda su partido, sino que serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragios en relación a los otros candidatos del mismo partido. Además de ser, evidentemente, una norma equitativa, se evitará así la creación de

castas privilegiadas;

k. Se establece expresamente que los diputados electos por razones de porcentaje tendrán la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los electos por mayoría de votos en los distritos electorales.

De lo anteriormente expresado se desprende que, tomando como base el número de 178 distritos electorales federales en que se divide el país, al menos antes de que entre en vigor la nueva división en circunscripciones electorales, y contando también con la concurrencia en elecciones de los cuatro partidos políticos nacionales, que hasta ahora están registrados, la cifra máxima de diputados que pueden tener acceso a la Cámara correspondiente es de 238, y la mínima, de 178.

El Lic. Moya Palencia nos explica el procedimiento que a su juicio siguió el autor de la reforma, con el objeto de determinar el cociente electoral que resultó ser el 2.5 por ciento de la votación total nacional (votos válidos). Se tomó la cifra de 6,845,826, que fue el total de votos emitidos en las elecciones para diputados federales de 1961 (la elección inmediatamente anterior a la reforma) y de acuerdo con el sistema de Hare-Andrae, se obtuvo un cociente electoral simple mediante la operación de dividir la cifra mencionada entre el número de curules en disputa en esa contienda electoral, que fueron 178. El resultado o cociente obtenido de esa manera nos da la cifra aproximada de 38,460 votos, que viene a representar el valor proporcional de cada curul. Multiplicando posteriormente esta última cifra, se obtuvo el cociente electoral mínimo para cinco curules, contenido en la cifra de

192,300 votos, la que en números redondos representa el 2.5% de la votación total nacional, según los términos de la reforma. (14)

El procedimiento descrito, que nosotros mencionamos en la primera etapa de adjudicación de escaños según el sistema de "el mayor resto", dio pues por resultado el cociente electoral de 2.5%, en relación con la totalidad de sufragios válidos en el país. Con optimismo se pensó que la cantidad de votos necesarios para alcanzar el cociente, era asequible para los partidos minoritarios, especialmente para el P.A.N. y el P.P.S. En nuestro entender, a pesar del indudable estímulo que representó la reforma electoral, éste no fue lo suficientemente poderoso como para que el P.P.S. y el P.A.R.M. se sobrepusieran a su debilidad manifestada en las elecciones que se tomaron como base, y en las que como ya se apuntó antes, solamente obtuvieron 0.95% y 0.49% del total nacional de votos, respectivamente.

En cuanto al concepto de "votación total nacional", estamos de acuerdo con la interpretación que le da el Lic. Moya, en el sentido de que sólo se refiere a la suma de los votos válidos depositados en el país, en las elecciones de diputados federales. Y que tratándose de elecciones generales, es decir, en las que simultáneamente se eligen diputados federales, senadores y Presidente de la República, solamente deben computarse los sufragios relativos a la elección de los primeros, para el cálculo del cociente en números absolutos y la posterior adjudicación de diputaciones de partido.

El inciso j. de las reglas de aplicación del sistema electoral, transcritas arriba, dió lugar a diversas interpretaciones

al señalar: serán declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado mayoría, hayan logrado el más alto porcentaje de sufragios en relación a los otros candidatos del mismo partido. Lo anterior con el objeto de evitar la creación o mayor prosperidad de las llamadas "oligarquías de partido". La interpretación legislativa que finalmente prevaleció y que ha venido siendo teóricamente adoptada por los Colegios Electorales, es la de declarar electos "diputados de partido" a quienes reciben mayor número de votos, en términos absolutos, respecto a los demás candidatos del mismo partido que contienden en la elección que se califica (L.E.F. art. 127). De esta manera, la confusión fue superada al identificar el término "porcentaje" que se empleó en el inciso j. de las reglas de aplicación que puntualiza la exposición de motivos y que corresponde a la fracción III del art. 54 de la Constitución, con el número absoluto de votos que obtienen los candidatos dentro de cada partido.

Tomando en cuenta, entre otros factores, que la población electoral no es uniforme en todas las circunscripciones, ya que el censo que sirve de base para delimitarlas se realiza cada diez años y las elecciones de diputados federales cada tres, consideramos que hubiera sido más justo y fácilmente practicable, determinar el orden preferente de acreditamiento de los "diputados de partido" de conformidad con el porcentaje de votos obtenido por cada candidato, en relación con la votación total de su distrito, y posteriormente hacer la confrontación de porcentajes entre todos los candidatos registrados por el mismo partido.

Por conducto de sus diputados y dirigentes, los tres partidos políticos representados en la XLV Legislatura, consideraron

plausible en términos generales la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución que forma parte del texto constitucional desde 1963.

En su oportunidad, el Partido Popular Socialista, por mediación de su único diputado en la Legislatura mencionada, formuló su voto aprobatorio en los siguientes términos:

PRIMERO. Aprueba el nuevo texto del artículo 54 constitucional que propone el Ejecutivo de la Unión, excepto su fracción III, que debe decir así: "III. Estos (los diputados) serán acreditados en el orden que figuren en las listas de candidatos que los partidos deben formular previamente a las elecciones".

SEGUNDO. Aprueba la adición al artículo 63 de la Constitución y propone la siguiente reforma de los artículos 65 y 66 de la misma Carta Magna:

El artículo 65 debe decir: "El Congreso tendrá dos periodos de sesiones ordinarias cada año. El primero del mes de abril al mes de junio, y el segundo del mes de septiembre al mes de noviembre, en los cuales se ocupará de los asuntos siguientes". El resto del artículo será el mismo.

El artículo 66 debe suprimirse.

El diputado Stephens García aprovechó la oportunidad de formular su voto, parcialmente aprobatorio, para iniciar una nueva reforma constitucional. Previamente había expresado, recordando el programa del Partido Popular, creado en 1948, la decisión del P.P.S. de luchar en favor de la implantación del sistema de representación proporcional, para la elección de diputados federales, senadores, diputados locales y regidores de los ayuntamientos: Sólo

la representación proporcional de los partidos, según el número de votos que hayan logrado para sus candidatos, puede hacer posible el funcionamiento de los órganos de la voluntad popular, desde los ayuntamientos hasta el Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere a su propuesta relativa al acreditamiento de los diputados de minoría, argumentó:

El razonamiento implica una contradicción con la tesis de la cual parte el sistema de "diputados de partido". Si se trata de que los partidos políticos que no hayan logrado diputados electos por mayoría de votos en los distritos electorales tengan sus representantes directos en el Congreso, porque se reconoce que esos partidos constituyen corrientes de opinión específica y defienden intereses y principios de una clase o de un sector social determinados, corresponde a los partidos indicar el orden de preferencia de sus representantes, con la sola condición de que hayan logrado el 2,5 por ciento del total de los votos emitidos en una elección en todo el país,

En todas las naciones en las que existe el sistema de elección a través de los partidos, el orden que éstos formulan con sus candidatos se respeta al decidir el número de diputados que les corresponden. Esto es justo y útil, porque cada partido ha hecho un examen de sus cuadros y ha decidido quiénes deben ser sus exponentes en el Parlamento, tomando en cuenta su preparación, sus cualidades personales y la fidelidad a los principios que su partido sustenta. El orden preferencial de los candidatos de los partidos entraña una selección hacia arriba y no hacia abajo. Por esta razón forma parte del sistema electoral.

El diputado Carlos Chavira Becerra, en nombre de la diputación del P.A.N. aprobó sin objeciones la iniciativa y expresó el deseo de su partido de que el sistema electoral, consagrado en la reforma constitucional, se extendiera a las legislaturas locales.

C.- Consecuencias jurídicas de la reforma.

La reforma constitucional no disminuyó la validez de la teoría clásica de la representación nacional. Por el contrario, sus consecuencias se extendieron a los "diputados de partido", los que, al igual que los electos por mayoría, tienen el carácter de representantes de la Nación. Unos y otros tienen los mismos derechos y obligaciones, según los arts. 51 y 54 constitucionales.

En nuestro entender, más que una diferenciación con base en origen partidista, lo que ha sucedido es que el voto de los ciudadanos adquirió una nueva dimensión. Cumple la función de determinar qué candidatos resultan electos por mayoría en las circunscripciones uninominales en que se divide el país, pero ahora, además, precisa qué partidos políticos nacionales tienen derecho a diputaciones de minoría, en qué cantidad y quiénes son los "diputados de partido".

Legalmente, sólo los partidos políticos nacionales tienen el derecho de registrar candidatos en elecciones federales (L.E.F., art. 68), sin que ello impida que los votantes señalen su preferencia por candidatos no registrados (L.E.F., fr. II del art. 84); pero ha sido tan insignificante la votación obtenida por candidatos no registrados en las últimas consultas electorales, que de

hecho todos los diputados pueden considerarse "diputados de partido".

Por otra parte, tanto la igualdad de derechos y obligaciones de los llamados "diputados de partido" en relación con los diputados electos por mayoría de votos, dispuesta por la Constitución y no afectada por ordenamientos de menor jerarquía tales como la Ley Electoral Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como las disposiciones que señalan que el orden de acreditamiento de los representantes de minoría será determinado de conformidad con los sufragios emitidos y no en atención a los deseos de los órganos dirigentes de los partidos, nos hacen pensar que sería más apropiado llamar diputados de minoría a los "diputados de partido".

Con esta medida se evitarían algunas confusiones, como las que ya se han presentado en los casos en que un diputado de minoría en funciones, ha dejado de pertenecer a su partido, por expulsión o por renuncia. También se despejarían las dudas referentes al vínculo representativo de los diputados de minoría, que no es doble como se podría pensar, con su partido y con la Nación, sino únicamente con ésta.

El reconocimiento expreso de los partidos políticos en el texto de la Constitución, representa un avance que va más allá de nuestro derecho electoral; es un nuevo punto de partida en el derecho constitucional mexicano. Al reconocer derechos e imponer obligaciones a los partidos, la Constitución promueve la coexistencia de los derechos políticos de grupos sociales organizados, al lado de los derechos políticos individuales. Con ello armoniza esta materia con otras disposiciones constitucionales que desde

1917 norman la vida de grupos sociales específicos. La reforma atenúa el carácter individualista del sufragio, pues el ciudadano sabe que su voto no sólo servirá para llevar a la Cámara de Diputados al candidato de su preferencia, sino que también hará posible el ingreso a ella a un grupo de representantes que actuarán conforme al ideario político de su partido, sin que pueda individualizarlos en el momento de emitir su voto.

El último párrafo del art. 63 de la Constitución abrió las puertas para que la Ley Electoral Federal estableciera la suspensión hasta de seis años de los derechos políticos de los legisladores que sin causa justificada se nieguen a desempeñar su encargo (art. 150), y la cancelación, temporal o definitiva, del registro de los partidos que propicien esta irregular situación (art. 151). La reforma dio contenido actual a la obligación de los ciudadanos de la República consagrada en la fr. IV de su artículo 36, y la amplió a los Partidos Políticos Nacionales.

La reforma constitucional de 1963 vino a plantear la interrogante de si en la actualidad, los Partidos Políticos Nacionales a que se refieren la Constitución y demás leyes relativas, han adquirido el carácter de órganos del Estado o continúan siendo meros auxiliares de los organismos electorales, como lo indica el art. 27 de la Ley Electoral Federal.

En relación con el tema, Kelsen expresa que en vista del decisivo papel que los partidos políticos desempeñan en la elección de los órganos legislativos y ejecutivos, sería incluso justificable convertirlos en órganos del Estado, mediante la reglamentación de la constitución de los mismos. Lo esencial a la demo-

cracia es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos, y que a ninguno de ellos se de una posición privilegiada o se le conceda un monopolio. (15) Kelsen dijo lo anterior teniendo a la vista la reglamentación interna de los partidos que se hace en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde algunos Estados han establecido las elecciones primarias como el procedimiento obligatorio para la nominación de candidatos por los partidos. Su afirmación, pues, no tiene nada que ver con el corporativismo, que se basa en una concepción orgánica de la sociedad y en la representación funcional.

Por su parte, Loewenstein se refiere a la legislación norteamericana sobre partidos políticos, particularmente a la reglamentación de las elecciones primarias, en los términos siguientes: Dirigidas en sí a proteger la autonomía de los partidos, estas normas han transformado, de hecho, el partido político de ser una organización privada extraconstitucional en un órgano del Estado. (16)

Nuestra opinión es en el sentido de que los Partidos Políticos Nacionales sí son órganos del Estado, en el sentido arriba señalado. Fundamos nuestra suposición en la incorporación de los partidos a la Constitución, que incluso contiene normas instrumentales respecto a los diputados de minoría. Además, en la amplísima reglamentación que la Ley Electoral Federal hace de los partidos políticos, referente a requisitos para su constitución, estatutos, órganos directivos, registro ante la Secretaría de Gobernación, participación en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, número de afiliados y su distribución, sistema de

elección interna para nominar candidatos, registro de candidatos, atribución expresa de personalidad jurídica, obligación de sostener centros permanentes de educación cívica y de editar una publicación periódica, exenciones fiscales, sanciones, etc.

## N O T A S

- (1) Otero, Mariano, Voto Particular, en Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1957, pp. 453-462.
- (2) Machorro Narváez, Paulino. La Constitución de 1857. U.N.A.M. 1959, pp. 40-41.
- (3) Machorro, ob. cit., p. 53.
- (4) Zevada, Ricardo J. La Lucha por la Libertad, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968, p. 162.
- (5) Zevada, ob. cit., pp. 169-170.
- (6) Zevada, ob. cit., p. 172.
- (7) Zevada, ob. cit., p. 173.
- (8) Ochoa Campos, Moisés. Grandes Debates Legislativos, Núm. 1, edición de la Cámara de Diputados, México, 1971, p. 52.
- (9) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, Editorial Porrúa, México, 1968, p. 126.
- (10) Machorro Narváez, Ob. cit., p. 105.
- (11) Machorro, ob. cit., p. 108.
- (12) Ochoa Campos, ob. cit., p. 71.
- (13) González Casanova, Pablo. La Democracia en México, Ediciones E.R.A., México, 1965, pp. 246-250.
- (14) Moya Palencia, ob. cit., pp. 140-142.
- (15) Kelsen, Teoría..., ob. cit., pp. 350-351.
- (16) Loewenstein, ob. cit., pp. 452-453.

#### IV.- APLICACION DE LA REFORMA. NECESIDAD DE PERFECCIONARLA.

El nuevo sistema que concede posibilidad de acreditar diputados de minoría a los Partidos Políticos Nacionales, en los términos del art. 54 de la Constitución y de las disposiciones relativas de la Ley Electoral Federal, por primera vez se aplicó con motivo de las elecciones federales de 5 de julio de 1964.

La consulta popular mencionada arrojó los resultados siguientes:

Partidos	Votos	Porcentajes	Diputados mayoría	Diputados minoría
P.R.I.	7,807,912	86.3 %	175	0
P.A.N.	1,042,396	11.5 %	2	18
P.P.S.	123,837	1.4 %	1	9
P.A.R.M.	64,409	0.7 %	0	5

(1)

Lamentablemente, ni el P.P.S. ni el P.A.R.M. obtuvieron el 2.5% de la votación total nacional correspondiente a la elección de diputados federales, porcentaje que la Constitución señala como requisito mínimo indispensable para que los partidos tengan derecho a diputados de minoría. No obstante ello, el H. Colegio Electoral de la XLVI Legislatura emitió dictamen de fecha 29 de agosto de ese año, reconociendo 9 y 5 "diputados de partido", al P.P.S. y al P.A.R.M., respectivamente.

De esta manera se logró la inclusión de todos los Partidos Políticos Nacionales en la XLVI Legislatura del Congreso de la

Unión. Las representaciones de los partidos minoritarios estuvieron encabezadas por sus dirigentes: Adolfo Christlieb Ibarrola, del Partido Acción Nacional; Vicente Lombardo Toledano, del Partido Popular Socialista, y Juan Barragán Rodríguez, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Sobre todo los dos primeros, con sus intervenciones contribuyeron a elevar el tono de los debates parlamentarios.

El dictamen cuya crítica haremos en otra parte de este mismo capítulo, fue fundado principalmente en consideraciones interpretativas que el maestro Felipe Tena Ramírez hace en su Derecho Constitucional Mexicano, (2) pero en nuestro sentir se dio extensión desmesurada al método de interpretación propuesto por el maestro Tena.

En el dictamen se expresa lo siguiente:

Frente a esta situación, no queda más camino que el de la interpretación del texto constitucional, atendiendo al espíritu de la reforma, con un criterio puramente democrático, que logre su realización mediante la representación, en la Cámara de Diputados, de todos los partidos, sin que para ello pueda ser obstáculo una cuestión de carácter puramente aritmético.

En tales condiciones, no perdiendo de vista sino por el contrario, insistiendo en que el pueblo mexicano en su marcha evolutiva en el terreno político ha llegado al momento histórico en que todas las corrientes de opinión deben estar representadas en el seno de la Cámara de Diputados, procede aplicar el texto constitucional reformado interpretándolo desde el punto de vista histórico y del propósito del legislador, es decir, con el criterio

de que es una reforma exigida por el pueblo de México y cuya aplicación es inaplazable.

No solamente esta tercera Comisión Dictaminadora, sino la totalidad de los diputados electos por mayoría, estamos obligados a aplicar la reforma. No hacer el reconocimiento de diputados de partido sería provocar trascendental desencanto en las aspiraciones cívicas de nuestro pueblo. Estamos empeñados en llevar al cabo la ejecución del mandato constitucional de acuerdo con el fin y las causas que motivaron la reforma; interpretar la Constitución no es violarla. (3)

Antes de concluir los considerando del dictamen se expresó que la reforma no debía operar en beneficio de un solo partido, que en este caso hubiera sido el P.A.N., único que logró el porcentaje de 2.5% del total nacional de votos en la elección de diputados.

Si no fuera por que pensamos que precisamente el hecho de conceder diputaciones de minoría a todo trance, ha sido una de las causas que han impedido que en la práctica de nuestro sistema de partidos, los minoritarios desplieguen un mayor esfuerzo para vigorizar su acción política y para intensificar su reclutamiento de miembros activos, nos abstendríamos de hacer crítica alguna del dictamen (es), que desde el punto de vista de sus móviles políticos es inobjetable.

Efectivamente hubiera sido frustrante para los partidos minoritarios que la primera aplicación de la reforma no les hubiera permitido enviar representantes al legislativo; pero más desilusionador es el hecho de constatar que el P.P.S. y el P.A.R.M., lejos

de profundizar sus raíces en la base electoral, dan la impresión de haber caído en una inercia política que les resta "respectabilidad representativa". Es de lamentar mayormente el caso del primero, pues, al menos desde un punto programático, sustenta una concepción diferente sobre la vida social y política de México, en relación con las ideas políticas que constituyen las plataformas del P.R.I. y del P.A.N.

Es lógico pensar que el limitado arraigo de que gozaba el Partido Popular Socialista hasta antes de la reforma, ha disminuido todavía más como resultado de su aplicación irregular, lo que se traduce en menoscabo de sus posibilidades futuras, restando opción a sus seguidores y propiciando su mayor dependencia.

Lo anterior, a más de significar una ruptura en el mecanismo constitucional de la reforma, ha dificultado hasta hoy el logro de los beneficios que de ella se esperaban, tanto en lo que respecta a su comportamiento respecto al electorado, como en su operancia en el seno de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, no creemos que pudiera afectarnos la crítica de excesivo legalismo que implican las palabras siguientes de Loewenstein, escritas a propósito del fenómeno que él denomina la "erosión de la conciencia constitucional". Dice: Los anteriores ejemplos de inobservancia conciente de la ley fundamental, aun en Estados con constituciones plenamente normativas, pueden parecer escandalosos sólo a un pedante constitucionalista que -persat mundus- se obstina en la ejecución de cualquier pequeñez constitucional; se podría, pues, sin más, pasar a otra cuestión. Sin embargo, estos ejemplos son, si no otra cosa, síntomas serios sobre

la pérdida de prestigio de la constitución escrita que en la primera época del Estado constitucional gozó de un respeto casi sobrenatural, muy por encima de su utilidad para racionalizar el proceso político. La triste verdad es que la Constitución se ha distanciado emocional e intelectualmente de los destinatarios del poder. (4)

Está muy lejos de nosotros la idea de mantener un respeto sobrenatural por la Constitución; pero sí consideramos que es fórmula indiscutible de la convivencia democrática el que sus preceptos estén por encima de gobernantes y gobernados, y que tanto unos como otros ajusten sus actos a lo que ella manda, ya que de no ser así se atentaría contra el principio de la seguridad jurídica. La inobservancia consciente de algunos preceptos de la Constitución, sea por que se consideren inaplicables de momento, o bien porque no exista una adecuada reglamentación de los mismos, o porque acontecimientos posteriores a su promulgación impidan su cabal aplicación, acontecimientos que bien pueden referirse a la transformación de la realidad social y política subyacente, como es el caso del surgimiento y desarrollo de los partidos políticos modernos que han cambiado el significado del federalismo, la separación de poderes, etc., no autorizan de ninguna manera a sancionar formalmente violaciones a nuestra ley fundamental.

El problema, trasladado al campo de la interpretación de la Constitución, deslinda a éste en dos terrenos entre los cuales no creemos que pueda existir un tercero: o la interpretación de los preceptos constitucionales ha de ser libre, o deberá sujetarse a normas fijas, conocidas, "aceptadas y permitidas por consenso

general como el patrón de lo justo y lo injusto para medir las controversias", como decía Locke.

Nuestra Constitución no es ni nominal ni semántica, sino que presenta un carácter de auténtico normativismo, o cuando menos esperamos que así lo sean todos y cada uno de sus preceptos en un futuro próximo. El mismo Loewenstein reconoce la normatividad plena de nuestra ley fundamental. (5)

#### 1.- Interpretación de la Constitución.

Previo al análisis del dictamen del Colegio Electoral de 1964 -único que se tomará en cuenta en este trabajo, ya que los de 1967 y 1970 son reiterativos de aquél, y por lo tanto no contienen ninguna novedad-, es conveniente hacer un breve repaso del pensamiento de algunos autores respecto a la Constitución y a su método interpretativo, así como a las disposiciones que tocante a esta materia contiene nuestra ley suprema.

##### A.- Carl Schmitt.

En las primeras páginas de su Teoría de la Constitución, Schmitt encuentra una diversidad de sentidos que pueden ser atribuidos a la palabra Constitución: absoluto, relativo, positivo e ideal, los cuales a su vez admiten diversos significados. A nosotros nos interesa solamente aquella parte de su exposición que pensamos tiene que ver directamente con nuestro sistema constitucional.

Dice Schmitt que Constitución en sentido absoluto puede significar un regulación legal fundamental, es decir, un sistema

de normas supremas y últimas (Constitución = norma de normas).

(6) Y aclara que este significado se refiere a un simple "deber ser", a una ordenación jurídica cerrada de la cual la norma fundamental es la Constitución.

Agrega que en este sentido es posible identificar Constitución y Estado, pero considerado éste como un deber-ser normativo, como sólo un sistema de normas, una ordenación jurídica que no tiene existencia del Ser.

El concepto relativo de Constitución toma a ésta por una pluralidad de leyes particulares, que tienen características externas y accesorias, llamadas formales.

Constitución, en sentido relativo, significa, pues, la ley constitucional en particular. Toda distinción objetiva y de contenido se pierde a consecuencia de la disolución de la Constitución única en una pluralidad de leyes constitucionales distintas, formalmente iguales. Para este concepto "formal" es indiferente que la ley constitucional regule la organización de la voluntad estatal o tenga cualquier otro contenido. (7) En este sentido, todos los preceptos legal-constitucionales tienen el mismo valor, y el carácter formal de la Constitución resulta de que es escrita y contiene dispositivos especiales para la reforma de sus prescripciones. Se trata de la Constitución escrita y rígida.

La pretendida determinación formal del concepto: Constitución en sentido formal = constitución escrita, no enuncia hoy otra cosa que: Constitución = una serie de leyes constitucionales escritas. Más allá del concepto de ley constitucional, se pierde el concepto de Constitución. (8)

Schmitt critica las anteriores acepciones de Constitución y niega la identidad entre ésta y las leyes constitucionales. Expresa: Sólo es posible un concepto de Constitución cuando se distinguen Constitución y ley constitucional. No es admisible disolver primero la Constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas y después determinar la ley constitucional por algunas características externas o acaso por el procedimiento de su reforma.

La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente. El acto constituyente no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia. Este acto constituye la forma y modo de la unidad política, cuya existencia es anterior. No es, pues, que la unidad política surja porque se haya "dado una Constitución". La Constitución en sentido positivo contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política. Esta forma se puede cambiar. Se pueden introducir fundamentalmente nuevas formas sin que el Estado, es decir, la unidad política del pueblo, cese. Pero siempre hay en el acto constituyente un sujeto capaz de obrar, que lo realiza con la voluntad de dar una Constitución. Tal Constitución es una decisión consciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta por sí misma y se da a sí misma. (9)

En el pensamiento de Schmitt la Constitución es una unidad mientras que las leyes constitucionales constituyen una pluralidad. La esencia de aquella no se contiene en una ley o en una norma. En

el fondo de éstas siempre subyace una decisión política. La Constitución es el conjunto de las "decisiones políticas fundamentales" del titular del poder constituyente.

De acuerdo con la Teoría de Schmitt, Luis F. Canudas piensa que las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917 son:

- a) En el Estado mejicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;
- b) En el Estado mejicano, todo poder público dimana del pueblo;
- c) En el Estado mejicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;
- d) El Estado mejicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;
- e) El Estado mejicano es un Estado federal;
- f) El Estado mejicano es una democracia constitucional de carácter representativo.
- g) El Estado mejicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales.
- h) En el Estado mejicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial.
- i) En el Estado mejicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. (10)

De la diferenciación entre Constitución y leyes constitucionales, Schmitt desprende consecuencias prácticas: las decisiones

políticas fundamentales no pueden ser suprimidas o sustituidas por otras cualquiera, por acción del Parlamento, sino que es preciso contar con la voluntad directa y consciente de todo el pueblo de la democracia; durante el estado de excepción, la Constitución no puede ser suspendida, mientras que las leyes constitucionales sí; no pueden ser negados los derechos fundamentales garantizados por la Constitución sin vulnerar a ésta; los conflictos constitucionales sólo afectan a la Constitución como decisión política fundamental y no a las leyes constitucionales como particularidades de aquella; el juramento de la Constitución sólo atañe a ésta, entendido como un reconocimiento de las decisiones políticas fundamentales que consagra; después de ser abolida la Constitución, algunas de sus prescripciones legal-constitucionales pueden seguir valiendo como prescripciones legales, aun sin especial reconocimiento legal; etc.

Schmitt afirma que el "imperio de la Ley" es el fundamento del Estado burgués de Derecho, que por tal motivo es un Estado legalitario. Pero aclara que para que el Estado de Derecho subsista, la Ley ha de guardar una conexión con sus principios y con los de la libertad burguesa.

Imperio de la Ley significa, ante todo y en primer término, que el Legislador mismo queda vinculado a su propia Ley y que su facultad de legislar no es el medio para una dominación arbitraria. La vinculación del Legislador a la Ley es posible, sin embargo, sólo en tanto que la Ley es una norma con ciertas propiedades: rectitud, razonabilidad, justicia, etcétera. Todas estas propiedades

presuponen que la Ley es una norma general. (11)

B.- Kelsen.

El jefe de la Escuela de Viena sostiene que el orden jurídico es un sistema de normas, una pluralidad de normas que constituyen una unidad al ser todas referidas a una norma única, fundamental, que está en la base del orden jurídico. Esa referencia a la norma fundamental, que determina los modos de creación del derecho, sustenta la validez de las normas del ordenamiento jurídico, entendido como derecho positivo: La norma fundamental de un orden jurídico tiene una naturaleza distinta. Es simplemente la regla fundamental según la cual son creadas las normas jurídicas; de ella deriva el principio mismo de su creación. Es, pues, el punto de partida de un procedimiento y su carácter es esencialmente formal y dinámico. (12)

Para Kelsen, la Constitución se encuentra en el grado superior de la estructura jerárquica del orden jurídico positivo de una nación; es el fundamento de la validez del resto de las normas que integran ese orden y que se hallan, por así decirlo, en estratos superpuestos. Las normas inferiores están subordinadas a las superiores, y todas a la Constitución, entendida en el sentido material de la palabra, cuya función esencial es la de designar los órganos encargados de la creación de las normas generales y determinar el procedimiento que deben seguir. Estas normas generales forman lo que se denomina la legislación. (13)

La Constitución no puede ser derogada por una ley, pues ella es la de mayor rango. Su modificación o derogación sólo son

posibles por un procedimiento especial previsto por ella.

De la concepción jerárquica del ordenamiento jurídico positivo se sigue que la Constitución es fundante del resto de las normas que lo componen, las superiores de las inferiores, y que el órgano competente para crear normas inferiores debe hacerlo de conformidad con las superiores. De lo contrario, las normas inferiores creadas por él en contravención de lo dispuesto por las superiores, podrán ser anuladas, permaneciendo, sin embargo, válidas mientras esto no suceda.

Una ciencia normativa no puede admitir contradicción entre dos normas que pertenecen al mismo sistema. Ahora bien, el derecho mismo resuelve el conflicto posible entre dos normas válidas situadas en estratos diferentes, de tal manera que ninguna contradicción lógica afecta la unidad del orden jurídico en su estructura jerárquica. (14)

La estructura jerárquica del orden jurídico -dice Kelsen- tiene importantes consecuencias para el problema de la interpretación, la que es concebida por él como una operación de espíritu que acompaña al proceso de creación del derecho al pasar de la norma superior a una norma inferior. (15) El caso más normal se presenta cuando los órganos judicial o administrativo establecen la norma individual que es preciso aplicar, mediante la comparación de un hecho concreto con el supuesto de una norma general. Pero la Constitución debe ser interpretada cuando se trata de aplicarla con la finalidad de sancionar leyes ordinarias, leyes de excepción u otras normas jurídicas reguladas directamente por aquella.

(16)

La norma superior regula el acto de creación de la inferior y generalmente el contenido de ésta, pero de manera solamente parcial, pues no puede regular en todos sus detalles el acto por el cual debe ser aplicada, trátase de un acto creador de una nueva norma o de uno de ejecución.

Kelsen expresa que en algunas ocasiones el legislador, al establecer una norma general, supone que una norma individual continuará el proceso de determinación del derecho. En otras, la no determinación de un acto jurídico obedece a que el autor de la ley utilizó palabras o frases equívocas al formular la ley, o cuando se piensa en una discrepancia entre el texto de la norma y la voluntad de su autor. Kelsen afirma que en todo caso debe admitirse la posibilidad de acreditar esta voluntad, aun sin atenerse a la letra de la ley.

De lo expuesto resulta que "la norma es un marco abierto a varias posibilidades" en su aplicación. Si se entiende por interpretación la determinación del sentido de la norma por aplicar, el resultado de esta actividad no puede ser otro que la determinación del marco constituido por la norma y, por consiguiente, la comprobación de las diversas maneras posibles de llenarlo. La interpretación de una norma no conduce, pues, necesariamente, a una solución única que sería la exclusivamente justa. (17)

Kelsen expresa que la ciencia jurídica tradicional no se limita a señalar el papel antes mencionado a la interpretación, sino que le asigna la función de elegir la única solución justa, de entre otras posibles, con respecto al derecho positivo. Agrega Kelsen que la ciencia jurídica tradicional no ha podido ofrecer

un método objetivamente válido que resuelva la posible discrepancia entre el texto de una norma y la voluntad de su autor, y que todos los propuestos únicamente conducen a una solución posible y no a la solución que sea la única correcta. La actitud que consiste en investigar la voluntad presunta del legislador, prescindiendo del texto legal, y la actitud inversa, son equivalentes desde el punto de vista del derecho positivo.

El problema de la elección de una solución "justa" entre las varias posibilidades que contiene el marco de la norma, pertenece a la política jurídica y no a la ciencia del derecho, dice Kelsen, y critica a la teoría tradicional de la interpretación por considerar que cuando se trata de aplicar la norma, los elementos que faltan en ella pueden ser determinados teniendo sólo cierto conocimiento del derecho existente.

No hay diferencia esencial entre la preparación de una sentencia judicial o un acto administrativo conforme a la ley y la elaboración de una ley conforme a la Constitución. La interpretación de la Constitución no posibilita más al legislador dictar una ley justa de lo que la interpretación de la ley posibilita a un tribunal pronunciar una sentencia justa. (18)

Según Kelsen la tarea del jurista consiste sólo en conocer el derecho, mientras que el órgano competente, al interpretar la norma superior, crea una inferior que tiene fuerza de ley. Es la llamada interpretación auténtica o legislativa. Las consideraciones relativas a normas no jurídicas, tales como los preceptos de la moral, la justicia, el "bien público", el "interés del Estado", etc., son indiferentes para el derecho positivo en tanto éste

no disponga su apreciación de una manera expresa.

Quizá como una consecuencia de su concepción de que el acto de seleccionar la interpretación que se considera correcta o justa, de entre las posibles que se dan en el marco abierto de la norma, es un acto de voluntad a cargo exclusivo del órgano competente que crea una nueva norma, Kelsen incluye el problema de las lagunas del derecho en el capítulo de la interpretación.

Sostiene el jurista de Viena que tales lagunas no existen, ni desde el punto de vista lógico, ni desde el técnico. Explica que se pretende ver lagunas lógicas en los casos en que se considera que existe divergencia entre el derecho positivo y otro derecho -que para Kelsen no es tal- supuestamente más justo. En las perspectiva Kelseniana el problema carece de relevancia jurídica: La mayoría de las veces es imposible determinar si esta suposición es justa o falsa- la que consiste en suponer que el legislador habría tomado otra decisión si hubiera tenido frente a sí el caso que se trata-, pero ello no tiene prácticamente ninguna importancia si la Constitución prescribe aplicar el derecho tal como el legislador lo ha creado y no como podría haberlo creado. El derecho debe ser aplicado aun si es juzgado malo. (19)

Por lo que se refiere a las lagunas técnicas, Kelsen dice que en realidad se hace mención de lagunas lógicas, o bien a la indeterminación que resulta del hecho de que la norma es sólo un marco. Tal sería el caso de una ley para cuya aplicación fuera preciso dictar otra norma que el legislador ha omitido. Cosa muy distinta es el problema de las disposiciones absurdas: Quando una

norma está desprovista de sentido, de ninguna manera la interpretación puede encontrárselo, puesto que únicamente puede extraer de una norma lo que en ella ya está contenido. (20)

C.- Heller.

Este autor expone cinco conceptos de Constitución. El primero de ellos se refiere a la constitución política como realidad social, a la estructura característica del poder, la forma concreta que asume el Estado en su existencia y actividad.

Desde esa perspectiva Heller afirma que el conocimiento del Estado y del Derecho no debe olvidar nunca, ciertamente, el carácter dinámico de su objeto. Pero menos aún debe olvidar que sólo cabe hablar de una Constitución si se la afirma, no obstante la dinámica de los procesos de integración constantemente cambiantes y, en ellos, con un carácter relativamente estático. La Constitución del Estado no es, por eso, en primer término, proceso sino producto, no actividad sino forma de actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida. (21)

La razón de la permanencia de la Constitución reside en la normalidad de hecho y en la normalidad normada, ambas en el sentido indicado por la Constitución, de los miembros a quienes se dirige. Las normalidades mencionadas son contenidos parciales de la Constitución política total, y en la normada, habrá que distinguir la normalidad normada extrajurídicamente, de la que lo es jurídicamente.

Heller considera que lo dinámico y lo estático, la normalidad y la normatividad, el ser y el deber ser, no pueden estimar-

se separados por completo en el concepto de Constitución. Esta es un ser al que dan forma las normas, y cuya ley existencial es la organización.

El acaecer con regularidad, la normalidad, se completa con la normatividad; la regla empírica de previsión es reforzada por la norma valorativa de juicio. En la Constitución real del Estado puede darse una normalidad sin normatividad, dice Heller, pero no a la inversa, una validez normativa sin normalidad. Todo derecho vigente es una "realidad conforme a la regla".

El segundo concepto de Constitución, también sociológico como el anterior, es para Heller más fecundo por más restringido. Se obtiene al señalar, desde un determinado punto de vista histórico-político, a una estructura básica del Estado como fundamental, en la totalidad estatal, y al destacarla como estructura relativamente permanente de la unidad estatal. (22) Por ejemplo cuando se destacan las características duraderas del Estado actual, que puede considerarse el resultado del proceso de racionalización que según Heller abarca de los siglos XVII al XIX, y que para la organización unitaria de la administración de justicia y la ejecución coactiva por un cuerpo de funcionarios, así como para centralizar la legislación, se ha valido principalmente de Constituciones escritas.

La Constitución normada jurídicamente no consiste nunca de modo exclusivo en preceptos jurídicos autorizados por el Estado sino que, para su validez, precisa siempre ser complementada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos. El contenido y modo de validez de una

norma no se determina nunca solamente por su letra, ni tampoco por los propósitos y cualidades del que la dicta, sino, además y sobre todo, por las cualidades de aquellos a quienes la norma se dirige y que la observan. (23)

Los elementos constitucionales no normados son las numerosas reglas del ser. Los normados pero no jurídicos, son principios de Derecho, que aun cuando no encuentran aplicación como normas inmediatas, son imprescindibles como reglas de interpretación para la decisión judicial. Su validez es de naturaleza general y apriorística, pero con mayor frecuencia es históricamente variable y depende del círculo de cultura correspondiente, dice Heller.

Sin esa apelación a los principios del Derecho, incluso en los casos en que el legislador no se remite expresamente a ellos, no se pueden comprender ni interpretar ni aplicar la mayoría de los preceptos positivos del Derecho constitucional. Pues nunca está comprendido todo el Derecho en la letra de los preceptos jurídicos positivos. Si se prescinde de la normalidad social positivamente valorada, la Constitución, como mera formación normativa de sentido, dice siempre muy poco. La mayoría de sus preceptos jurídicos y, sobre todo, los más importantes, cobran únicamente un sentido practicable cuando se ponen en relación con los principios jurídicos que son expresión de la estructura social. (24)

Heller ejemplifica con el precepto de la igualdad ante la ley, característico de todas las democracias, que recibe únicamente su contenido de las concepciones que predominan en la realidad social, y que en la Constitución no se formulan o se formulan

en muy pequeña parte. Esa falta de precisión de preceptos como el mencionado, permite la armonización de la norma con la realidad social cambiante, facilitando la permanencia de su texto no obstante el cambio de su sentido. La capacidad de acomodación de la normatividad a la normalidad, hace que la constitución total del Estado pueda concebirse como "forma acuñada que viviendo se desarrolla".

A los dos conceptos sociológicos de Constitución corresponden según Heller, dos conceptos jurídicos, también uno amplio y otro restringido.

El concepto jurídico más amplio abarcaría la situación jurídica total del Estado, o, por lo menos, todas las normas jurídicas contenidas en el texto constitucional junto con todos los demás preceptos jurídicos de la ordenación estatal conformes con la Constitución.

Más usual es el concepto de la Constitución material en, en sentido estricto que extrae de la ordenación jurídica total del Estado un contenido parcial valorado como ordenación fundamental y no sólo como "norma fundamental" hipotética y lógica, como afirma Kelsen. (25)

La Constitución del Estado sería así el contenido normativo jurídico destacado de la realidad política total; una estructura normativa de sentido y no una estructura social conformada por normas; no un ser, sino un deber ser. Heller critica el dualismo inconexo de Jellinek, así como las unilateralidades de Kelsen y Schmitt, que respectivamente hacen consistir a la Constitución, o bien en un deber ser exclusivo, o como una decisión ajena a to-

da normatividad. La tarea de la teoría del Estado en este campo es la de encontrar las conexiones necesarias entre el ser y el deber ser de la Constitución, así como su método dogmático-jurídico.

La posibilidad de la emancipación de una conexión de normas jurídico-constitucionales respecto a la realidad social se apoya en el hecho básico de que tal realidad se halla construida dialécticamente; pues esta nace en virtud de una actividad humana siempre renovada en la que acto y sentido, realidad y significación, forman una unidad dialéctica. La conciencia humana puede extraer, del curso de la acción que desarrolla un obrar con sentido, su sentido trascendente del acto, separarlo de su proceso subjetivo de vivencia, convertirlo en objeto e incluso- lo que no es, en modo alguno, necesario- objetivarlo en algo corpóreo (v. gr., por escrito). (26)

Heller afirma que lo que se conoce como "Derecho" es la emancipación de la conexión de sentido, y que su importancia práctica se debe a que es una objetivación de la "ordenación social" en cuanto formación ideal de sentido, que está al servicio de la "ordenación social" en cuanto formación social real. De la misma manera que el Derecho en general, la objetivación en que consiste la emancipación de la Constitución normativa jurídica, deberá ser puesta al servicio de la Constitución real del Estado.

El cometido del dogmático jurídico del Derecho Constitucional moderno es el de elaborar la materia jurídica positiva en el sentido de la unidad y ordenación sistemático temporal de la organización estatal.

Desde un punto de vista metódico, la jurisprudencia dogmática es una ciencia normativa en cuanto no tiene que explicar ninguna conexión de realidad, sino que ha de proceder dogmáticamente dentro de nosotros mismos, partiendo de la conexión normativa, de la legalidad relativamente propia. Pero la dogmática jurídica no es ni plenamente autárquica ni autónoma; su sentido y su método no se pueden comprender ni explicar según un punto de vista normativo-inmanente; sino sólo "metajurídicamente", es decir, desde un punto de vista político-histórico que es el correspondiente a la ciencia de lo real... La unidad y ordenación de la Constitución del Estado sólo adquiere realidad por una cooperación de actividades que, tanto histórica como sistemáticamente y tanto en la sucesión temporal como en la coexistencia espacial, han de mostrar una continuidad en la que haya un ajuste perfecto. La Constitución jurídica representa el plan normativo de esa cooperación continuada. La dogmática jurídica del Derecho Constitucional existe para servir al fin de una continuidad histórica y sistemática de la Constitución real; hacia este fin ha de orientarse su método. (27)

Heller expresa que la dogmática jurídica sólo concibe a la Constitución jurídica como historia acontecida, y no como historia que a la vez está aconteciendo. Procede respecto a la norma de manera inmanente, considerada estáticamente. Agrega que por tal motivo, el problema de la continuidad o discontinuidad de la Constitución estatal sólo puede ser planteado válidamente desde el punto de vista de la ciencia de lo real y nunca desde un punto de vista lógico-normativo. No es admisible la confusión entre la Constitución política total y la Constitución jurídica aislada, la

formación ideal de sentido que es el ordenamiento jurídico con la formación social real en que consiste el Estado.

Empero, la consideración fuera del tiempo que el método de la dogmática jurídica hace de las normas constitucionales, sólo tiene sentido cuando sirve a una prolongación de la temporalidad de la Constitución, cuando contribuye a la conexión histórica y a la continuidad sistemática de la Constitución jurídica.

Al jurista corresponde, según Heller, concebir como un sistema a la totalidad de los preceptos jurídicos existentes, es decir, hasta donde sea posible deberá considerarlos como la expresión de la voluntad unitaria y sin contradicciones de un legislador único, no importa que tales preceptos provengan de diferentes tiempos y fuentes. Esto no significa que el dogmático del derecho tiene frente a sí un sistema jurídico sin lagunas ni contradicciones, sino un sistema que es objeto de su interpretación. El jurista deberá proceder a complementar el derecho necesario para su aplicación, mediante actos de conocimiento y voluntad. La concepción del ordenamiento jurídico como un sistema cerrado en el que no tengan lugar las lagunas, obedeció a la necesidad del Estado moderno de dar a todo conflicto una decisión de carácter jurídico, o bien político; pero, Heller afirma, la exigencia jurídica de la ausencia de lagunas en la realidad normativa jurídica, no es un postulado apriorístico del jurista, como afirman los lógico-normativos, entre ellos Kelsen, sino que sólo adquiere sentido en la realidad de la organización del Estado moderno, y puede realizarse sólo por ella y en ella.

El postulado de una continuidad normativa, histórica y sis-

temática, sólo podría darse en el caso de que la normatividad fuera realmente independiente de la normalidad y de que fuera siempre posible y eficaz el llenar, por vías legales, las lagunas jurídicas que en la realidad existen. El moderno Estado de Derecho puede realizar estos dos supuestos para extensas zonas de lo jurídico, en cierta medida; pero respecto al Derecho Constitucional nunca pueden ser realizados por completo. Porque el Derecho Constitucional presentará siempre, al lado de las lagunas de carácter lógico y de valoración conocidas también de todas las otras zonas de lo jurídico, las lagunas jurídicas absolutas. (28)

Heller nos explica que en los dos últimos siglos se ha entendido por Constitución sólo la Constitución jurídica y aun ésta con una forma y un contenido típico determinados. Considerábase como Constitución únicamente a la ley fundamental del Estado que adopta la forma de documento escrito. Agrega Heller que más que la forma escrita, lo que caracteriza a la moderna Constitución es el hecho de que aspira a regular la estructura total del Estado en un documento escrito único.

Las normas que fueron plasmadas en el documento constitucional, valían como normas fundamentales y su importancia se destacó por encima del resto de las normas jurídicas, habiéndose garantizado su permanencia, es decir, su mayor duración y estabilidad, mediante procedimientos dificultados de reforma. El concepto de Constitución formal -en nuestra exposición el quinto concepto de Constitución- significa la totalidad de los preceptos jurídicos fijados por escrito en el texto constitucional. Qué preceptos jurídicos deben estimarse como bastante importantes para ser inclui-

dos en el texto constitucional y, en su caso, gozar de garantía de permanencia, es cosa sobre la que decide únicamente el legislador de la Constitución. (29) El contenido típico de las Constituciones escritas consiste en la ordenación fundamental de órganos y funciones.

Dada la imposibilidad de que la Constitución material y la formal coincidan de una manera perfecta, Heller sostiene, en contra de Schmitt, la necesidad científica del concepto de Constitución formal: No hay duda de que la ciencia interpretativa del Derecho Constitucional no sólo puede sino que incluso debe formular también, partiendo de la situación jurídica total, al lado del concepto de Constitución formal, un concepto de Constitución material en sentido estricto. Pero el contenido de este concepto de Constitución, llamado sin razón por C. Schmitt positivo, lo mismo que el contenido de las Constituciones formales, no será jamás independiente de las "exigencias de partido"; así se podrá discutir, por ejemplo, si la estructura federal, como Schmitt piensa, es realmente un precepto fundamental de la Constitución "positiva" del Reich de 1919. Por otra parte, no es fácil explicarse con qué derecho pretende Schmitt prohibir al legislador constitucional alemán el que estime, por ejemplo, la separación entre el Estado y la Iglesia, y la secularización de la inspección escolar, que es su derivado (art. 144 de la Constitución de Weimar), tan fundamental como la estructura federal del Estado. En último análisis, hay que explicar no sólo algunos sino todos los preceptos jurídicos de una Constitución, material o formal, "por la situación política e histórica" del momento de su nacimiento. (30)

D. García Pelayo.

El orden jurídico constituye una totalidad y ninguna de sus partes tiene sentido sin referirse a las demás, es decir, los preceptos sólo pueden ser captados en su sentido si se les considera en sus conexiones con la totalidad de la que forman parte; se compone de normas de conducta y normas de organización. De éstas, las que son supuesto de un orden jurídico, las que precisan quienes y bajo que condiciones y métodos determinan lo que ha de ser Derecho, así como las condiciones de su aplicación y ejecución, son parte integrante del Derecho constitucional, sin que, por otra parte, éste se agote en aquéllas. El Derecho constitucional así concebido se podría definir como la ordenación de las competencias supremas de un Estado.

García Pelayo advierte que con lo dicho no se penetra en la esencia de tal Derecho, sino que más bien se expresa una relación funcional; que además del sistema de competencias, forman parte del mismo una variedad de factores irreductibles a sistema y; que el Derecho constitucional vigente, como todo Derecho, no es la pura norma, sino la síntesis de la tensión entre la norma y la realidad con la que se enfrenta. (31)

La tipología de los conceptos de Constitución que nos presenta García Pelayo contempla los puntos de vista racional normativo, histórico tradicional y sociológico. Afirma el autor que sólo el concepto racional normativo de Constitución influyó decisivamente en la formación de la ciencia del Derecho constitucional, y que la doctrina dominante en su época de gestación se funda exclu-

sivamente en ese concepto. Inicialmente se tomó el concepto racional normativo de Constitución en su aspecto total, como una relativización de la ordenación y actividad del Estado a las normas jurídicas legales y además, vinculando esa ordenación y actividad a ciertas exigencias axiológicas y determinadas actitudes políticas. Pero al afirmarse el régimen liberal burgués, las consideraciones axiológicas y políticas fueron desechadas por los métodos del positivismo jurídico, y el concepto racional de Constitución se redujo a pura legalidad. Merced al positivismo, el Estado de Derecho se convirtió en el Estado legal.

Según García Pelayo, el positivismo se enfrentó sucesivamente con la escuela histórica y con toda especie de idealismo jurídico, y con la consideración ideológica del Derecho. Agrega que el positivismo jurídico se despliega en las tesis siguientes:

a) El jurista ha de atenerse a lo dado; lo dado es el Derecho positivo, y el Derecho positivo se agota en la ley, es decir, en las normas emanadas del Estado, y tal como lo han emanado del Estado.

b) La ciencia jurídica tiene un carácter reproductivo; no discute ni justifica, sino que para ella el Derecho positivo no dogma.

c) Frente al factum del Derecho positivo el jurista actúa con un método abstracto generalizador, hasta formular unos conceptos comunes y principios generales (dogmas) con validez para el conjunto. A este método y a su resultado se le llama dogmática jurídica.

d) Los conceptos y principios se conexionan entre sí hasta formar un sistema, es decir, una ordenación sin contradicciones y en la que es posible subsumir cualquier caso.

e) Así, pues, la jurisprudencia se reduce a pura lógica, de la que queda excluida toda consideración o referencia de índole histórica, sociológica, ética, etc. (32)

Nuestro autor hace una crítica sumaria al método positivo, la cual todavía resumimos de la siguiente manera:

Efectivamente el Derecho constitucional tiene como única misión el estudio del Derecho positivo, pero los preceptos constitucionales solamente pueden ser comprendidos en relación con una totalidad que abarca situaciones políticas, sociales, etc.

La finalidad es esencial a la norma y determina su estructura. Tal finalidad no queda al margen de la norma, sino inmersa en el contenido y, quizá, en la forma de ella, lo que explica que los modernos métodos de interpretación constitucional, desde los empleados por la Judicatura americana hasta los llamados teleológicos o de consecuencias, acudan constantemente a la finalidad como instrumento de interpretación. (33)

Sólo cuando las normas regulan efectivamente la conducta de los hombres son derecho vigente, de lo contrario son únicamente un conjunto de proposiciones desprovistas de contenido social.

Finalmente, cualquier norma está inserta y condicionada por una situación histórica, que no sólo da lugar a la creación de nuevas normas, sino que también otorga nuevo sentido a las existentes, tes, penetrando de este modo en su contenido, Por lo demás, la consideración histórica es particularmente necesaria en el Derecho

constitucional, en cuanto que la Constitución no es una ley dirigida a una pluralidad de destinatarios, sino ante todo Derecho de un único sujeto: el Estado, es decir, de una individualidad destinada a desplegarse históricamente. (34)

La palabra Constitución sugiere una variedad de representaciones de índole estatal, jurídica y política. Su carácter polifacético, expresado tanto en el orden real como en el conceptual, es común a una serie de conceptos cuya substancia se conecta íntimamente con ella. Tal es el caso del término "nación", que es un concepto político, jurídico e histórico. Lo mismo puede decirse de las expresiones "soberanía", "Estado", etc. Todos ellos presentan el carácter diverso propio del concepto Constitución.

La Constitución no sólo es el supuesto, sino parte integrante del orden jurídico en el que ocupa el grado más alto de la pirámide jurídica, y el Derecho constitucional es aquella parte del derecho cuya existencia suponen las otras ramas.

Planteado el problema de la Constitución en términos gnoseológicos, ésta se nos presenta como un campo de aplicación de esquemas interpretativos de carácter jurídico, sociológico y político. La misión de las ciencias que ocupan de las esferas del mundo histórico no se cumple con la explicación de sus objetos, sino con la "comprensión"; su función es comprender, es decir, captar su significado, o sea ponerlos en relación con la conexión total en la que están insertos. (35)

Expresa García Pelayo que la pertenencia de la Constitución a la totalidad del orden jurídico, al orden estatal y a la estructura política, no significa tres realidades distintas, sino tres momentos de una misma realidad, motivo por el cual es inadecuado un

tratamiento por separado de cada uno de estos momentos, así como el tratamiento exclusivo de cada una de las dimensiones señaladas.

Pero tampoco quiere esto decir que la Constitución sea incapaz de un tratamiento jurídico autónomo -no independiente-, pues la unidad y autonomía de un conocimiento no la da solamente el objeto, sino también la perspectiva y el esquema metódico. Y así, si bien el Derecho constitucional no puede prescindir del aspecto total de la Constitución, ha de hacerlo sub specie juris, es decir, que los aspectos extrajurídicos le interesan en la medida que, en virtud de esas "Conexiones necesarias" que hacen de la Constitución una totalidad, sean interesantes para el aspecto jurídico de la Constitución. (36)

Las conexiones de la estructura fundamental son de naturaleza jurídica lo que significa que la inordinación y coordinación de funciones y las atribuciones de sus portadores tienen lugar conforme a una normatividad jurídica, que les proporciona una mínima garantía de unidad y permanencia, a salvo de la voluntad arbitraria de los sometidos.

La concepción racionalista del Derecho ha permitido que en el seno de una Constitución se integre un sistema de competencias que de ninguna manera agotan la Constitución, pues hay instituciones esenciales a ella que no pueden encerrarse en los límites de una competencia. Lo mismo puede decirse del carácter dinámico de la Constitución, que imposibilita la fijación precisa de la conducta a seguir en el despliegue de las funciones políticas, por una norma prevista. Por tal razón sólo se adquiere el sentido pleno de los preceptos de la ley fundamental cuando se les contempla en su

conexión con los motivos políticos directivos o decisiones políticas fundamentales a las que esos preceptos sirven de manera mediata o inmediata. Tales decisiones o pensamientos directivos pueden tener una manifestación expresa en un preámbulo o en unas declaraciones de principios; pueden encontrarse aludidos en el articulado o incluso carecer de toda formulación precisa o escrita... Pero es erróneo limitar la Constitución, como hace C. Schmitt, a esas decisiones políticas fundamentales. Tales decisiones no serían nada si no se desplegasen en un sistema de normas y entidades concretas, y si es cierto que tales normas y entidades carecen de sentido si no se las vincula en relación teleológica con dichas decisiones, no es menos cierto que estas sólo tienen sentido constitucional en su vinculación con aquellas. (37)

García Pelayo no niega que en toda Constitución existe una parte esencial cuya alteración cambiaría su naturaleza estructural y los supuestos de existencia política del pueblo de que forma parte, y otra constituida por normas accesorias o de ejecución cuya alteración no produciría cambios de sustancia.

La imposibilidad de sustraer la Constitución al cambio histórico, fue causa de la idea de una superlegalidad constitucional. La tesis de la inmutabilidad del contenido se substituyó por la de la permanencia como forma, y de acuerdo con esto, se elaboraron métodos especiales de reforma a la ley fundamental, que posibilitan la introducción del cambio histórico en la Constitución, pero sólo por los casos previstos en ella.

Los procedimientos dificultados de reforma constitucional dieron lugar a la clasificación de las constituciones en rígidas y flexibles, siendo las segundas aquellas cuya característica es precisamente el cambio. Pero las primeras están también sujetas a

constantes "mutaciones" en su contenido, pese a la permanencia de su texto, afirma García Pelayo.

El fenómeno en que consisten las llamadas mutaciones constitucionales, ha venido a afirmar el carácter de individualidad histórica de la Constitución, y el hecho de la movilidad de las estructuras sociales, económicas, jurídicas, políticas, etc., que rige, también se proyectan en ella.

García Pelayo esquematiza las cuatro posibilidades jurídicas de las mutaciones constitucionales:

A) Mutación debida a una práctica política que no se opone formalmente a la Constitución escrita y para cuya regulación no existe ninguna norma constitucional.

B) Mutación por imposibilidad de ejercicio o por desuso de las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución, de tal manera, que los preceptos que las establecen dejan de ser derecho vigente.

C) Mutación por una práctica en oposición a los preceptos de la Constitución.

D) Mutación a través de la interpretación de los términos de la Constitución de tal modo que los preceptos obtienen un contenido distinto de aquel para el que fueron pensados. (38)

Por los anteriores caminos penetran la vida y la historia en el texto constitucional, afectando en algunos casos su esencia, es decir, originando una mutación en el sentido de las decisiones políticas constitucionales. La unidad de la Constitución se salva en el hecho de ser la estructura en la que se manifiesta la unidad jurídico-política de un pueblo, por lo que sigue siendo ordenación

de esa unidad no obstante el cambio de contenido. Es el orden para el cambio que hace posible un cambio de orden. Mas dentro de este carácter dialéctico es, en cualquier momento, una estructura dada y concreta, una manera de unidad de un pueblo y de su despliegue a través de órganos, funciones y competencias. Por lo demás, las variaciones, aunque constantes, lo son con ritmo más o menos acelerado y más o menos perceptibles, según la situación histórica, y, desde luego, para ciertos espacios de tiempo, la Constitución puede ser percibida como una forma estática. Por consiguiente, la exposición del Derecho constitucional de un pueblo supone dar un corte al transcurso histórico y exponer la situación en un momento del mismo, tal como deriva no sólo de los textos constitucionales, sino de todo lo que este transcurso ha aportado a la estructura constitucional. (39)

E.- Fix Zamudio.

El Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. señala que la variabilidad constante de las disposiciones constitucionales ha sido causa de la ausencia de un estudio sistemático de los métodos de interpretación constitucional; y que en nuestro país es manifiesto el predominio de la reforma o modificación del texto constitucional en relación con su evolución interpretativa. Dice el maestro Fix Zamudio que inclusive se ha llegado a reformar la Constitución para modificar o suprimir algunas interpretaciones constitucionales.

La modestia y limitaciones de este trabajo nos obligan a prescindir de las abundantes citas y de buena parte del desarrollo

del documentado ensayo del maestro Fix Zamudio, que lleva por título Algunos Aspectos de la Interpretación Constitucional en el Ordenamiento Mexicano. Atenderemos, pues, de manera preferente sus conclusiones.

El intérprete de la Constitución debe adecuarse a la naturaleza fundamental de los motivos políticos y los principios esenciales que se encuentran en la base de sus preceptos; su labor debe estar orientada por el contenido teleológico o finalista de las normas constitucionales; tendrá que proceder con un criterio amplio, liberal y práctico, considerando a la ley suprema como un conjunto armónico de disposiciones y de principios; habrá de tomar en cuenta no sólo las condiciones y necesidades del momento de la sanción, sino también las existentes en la época de aplicación.

Ciertamente, la interpretación constitucional es una especie del género interpretación jurídica y por lo mismo participa de los lineamientos generales de ésta, pero su diferencia específica radica en la diversa naturaleza de las disposiciones constitucionales en relación con las que integran el resto del ordenamiento jurídico.

Aún refiriéndose al orden jurídico positivo, exclusivamente, las disposiciones fundamentales pueden caracterizarse como las disposiciones que establecen las reglas de conducta de carácter supremo y que sirven de fundamento y de base a todas las otras disposiciones del orden jurídico. (40) Además de su fuente formal, se distinguen por su rango superior, por su situación privilegiada y por su autoridad suprema, tal y como observan Kelsen, Schmitt y otros tratadistas.

En opinión del Maestro Fix Zamudio, las normas constitucionales se diferencian de las ordinarias desde tres puntos de vista:

a) En su aspecto externo o formal, las disposiciones fundamentales están consignadas en un documento expedido por el poder constituyente originario y sólo pueden ser modificadas a través de un procedimiento dificultado de reforma.

b) Desde un ángulo normativo, los preceptos constitucionales son el fundamento de validez de todo el orden jurídico, por lo que sirven de fundamento a toda la pirámide jurídica.

c) En cuanto a su contenido, la distinción ya no resulta tan sencilla en la medida de que, como lo hemos manifestado, existen disposiciones fundamentales que por su materia poco se diferencian de las secundarias, aun cuando se les haya querido revestir formalmente de la dignidad de la supremacía constitucional.

Estos tres aspectos de la norma constitucional: forma, estructura lógica y contenido, se encuentran vinculados de manera indisoluble, y en su conjunto determinan la supremacía de la Constitución, de modo que todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y todos los actos que regulan, deben conformarse a los postulados de la ley fundamental. (31)

El maestro Fix Zamudio agrega que las disposiciones fundamentales son divididas por la doctrina contemporánea en disposiciones preceptivas, que son las que determinan la conducta de los destinatarios, especialmente los órganos del poder, y en normas de principio, entre las que destacan las llamadas programáticas, que son las que contienen los principios axiológicos fundamentales tra-

zados por el constituyente originario. Por lo mismo, éstas son esenciales para lograr una interpretación armónica de la Constitución.

Por pertenecer al género de la interpretación jurídica, a la constitucional le son aplicables los métodos interpretativos que se han elaborado para aquella; pero por constituir un tipo autónomo (no independiente), el intérprete de la norma constitucional debe poseer un elevado conocimiento técnico y adecuada sensibilidad jurídica, política y social, que le permitan desentrañar el profundo sentido de las disposiciones fundamentales.

Las constituciones modernas son cada vez más complejas y su ejecución pertenece más bien al campo propio de técnicos en materia constitucional y especialistas, lo que es desafortunado para su comprensión popular; pero no todos los preceptos constitucionales asumen la misma complicación en cuanto a su comprensión, pues algunos de ellos se refieren a aspectos determinados de la estructura política, de manera que pueden delimitarse con bastante claridad. (42)

El maestro Fix Zamudio nos habla de interpretaciones constitucionales legislativa, judicial y administrativa. También considera las interpretaciones doctrinal y popular. Lo anterior, independientemente del sistema sobre el control de la constitucionalidad que prevalezca.

En nuestro país, normalmente la interpretación legislativa es la que el Congreso hace de las disposiciones constitucionales de creación jurídica, cuando expide leyes o decretos, las que deben

adecuarse al texto y a los principios fundamentales de la ley suprema.

Aun cuando en la Constitución Federal mexicana vigente no existe un precepto expreso que establezca la obligación de los órganos legislativos de expedir disposiciones materialmente apegadas a la propia Carta Fundamental, este imperativo se desprende claramente de lo dispuesto por los arts. 128 y 133 de la misma Constitución, en cuanto el primero, ya transcrito con anterioridad, exige que todo funcionario público, sin excepción alguna, y entre ellos los miembros de las Cámaras del Congreso Federal y de las legislaturas locales, así como los titulares del Ejecutivo, nacional y local, que participen en el procedimiento legislativo, deben protestar el cumplimiento de la Constitución, antes de tomar posesión de su cargo; y el segundo precepto consagra el principio de la supremacía constitucional. (43)

Esta interpretación legislativa de las normas constitucionales no es definitiva en nuestro derecho, pues existe la posibilidad de que sea impugnada a través del juicio de amparo. Pero hay materias que están fuera de las facultades del poder judicial en tanto poder revisor de la constitucionalidad de las leyes, como son las llamadas "cuestiones políticas", cuya interpretación corresponde exclusivamente a los órganos legislativos. En estos casos la interpretación legislativa puede considerarse permanente.

El maestro Fix Zamudio cita la tesis jurisprudencial de carácter obligatorio, número 89, páginas 162-163 del Apéndice al Semanario Judicial publicado en el año de 1965, volumen relativo a las tesis comunes al Pleno y a las Salas: La violación de los

derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

La interpretación administrativa de los preceptos constitucionales tiene lugar en cuanto los órganos del poder ejecutivo deben ajustar sus actos, resoluciones y disposiciones generales, a los preceptos de la Constitución.

Nuestro autor expresa que la interpretación judicial constitucional es la de mayor trascendencia y que en el ordenamiento mexicano, la interpretación constitucional de último grado corresponde a la Suprema Corte de Justicia, motivo por el cual ha sido calificada como "Guardián de la Constitución". Pero como ya se expresó arriba, la competencia del Poder Judicial no abarca las "cuestiones políticas".

Por último, la interpretación doctrinal o científica, si bien carece de fuerza obligatoria, ejerce sin duda una gran influencia sobre los órganos de poder, quienes a su vez realizan las interpretaciones legislativa, administrativa y judicial.

F.- García Maynez.

Para el maestro García Maynez, interpretar la ley es descubrir el sentido que ésta encierra. La ley entraña un sentido que no necesariamente coincide con lo querido por el legislador. Puede existir una inadecuación entre la intención de éste y los medios de que se vale para formular su pensamiento. Por tal motivo, lo único susceptible de interpretación son las formas de expresión que emplea, el texto de la ley y no la voluntad del legislador.

Lo anterior no significa que la interpretación deba ser filológico-histórica, es decir, puramente gramatical, sino lógico-sistemática, que como expresión del derecho busca el sentido lógico objetivo de la ley. Se parte de la idea de que los textos legales tienen una significación propia, que está implícita en los signos que los constituyen y es independiente de la voluntad de sus autores.

Después de señalar en su Introducción al Estudio del Derecho que la diversidad de métodos interpretativos es motivada por la variedad de ideas existentes respecto a lo que debe considerarse el sentido de la ley, el maestro García Maynez nos presenta la esencia de los principales métodos de interpretación, sostenidos por las diferentes escuelas.

Nuestro autor afirma que cuando existe ley aplicable al caso concreto, los jueces y tribunales deben sujetarse a ella. Pero deben hacerlo sin olvidar que todas las leyes, sin excepción alguna, deben ser interpretadas previo al acto de su aplicación.

El sentido de la ley no es la voluntad del legislador. Si así fuera se tendría que admitir que no hay interpretación jurídica en los casos en que no es posible descubrir esa voluntad. La ley es la voluntad general, no la voluntad de un solo cuerpo gubernativo, imperial o nacional. Lo que haya pensado Franz Klein al elaborar su proyecto de ley sobre procedimiento civil, o Eugenio Huber al redactar la ley civil, es indiferente para la jurisprudencia.

Lo anterior no significa que los trabajos preparatorios carezcan de importancia. Su consulta es muchas veces de gran utilidad, mas no en cuanto eventualmente permiten conocer la voluntad

de los redactores de la ley, sino en cuanto pueden ayudar al descubrimiento del sentido objetivo de la misma. (44)

El maestro García Maynez nos previene contra el peligro de confundir el propósito del legislador de expresar algo legalmente, y lo expresado a través de la fórmula que emplea. Agrega que lo que el legislador quiere es formular una norma; pero el sentido de la misma no debe confundirse con aquel propósito. La regla de derecho es expresión de un deber, que nace en el momento en que se realiza la hipótesis del supuesto jurídico, pero nunca es expresión de una voluntad. El cometido del legislador es dar expresión a lo que jurídicamente debe ser, y no a lo que constituye su querer.

La interpretación debe considerar a los preceptos legales formando parte de un todo sistemático, exento de contradicciones; pero en virtud de que los textos legales son la expresión oficial del derecho, los elementos extraños a la fórmula únicamente pueden ser tomados en cuenta como auxiliares de la tarea interpretativa, con el objeto de desentrañar el sentido de la ley, mas nunca para corregirla o modificarla.

Interpretar las leyes es, por ende, buscar el derecho aplicable a los casos concretos, a través de una fórmula oficial. Esta interpretación no debe circunscribirse de modo exclusivo a la fórmula misma, sino que ha de realizarse en conexión sistemática con todo el ordenamiento vigente. El intérprete puede valerse, para lograr su fin, de elementos extraños a los textos, pero en tales elementos debe ver simples medios destinados a esclarecer la significación de la ley. (45)

Por lo que se refiere a la plenitud hermética del orden ju-

rídico, García Maynez expresa que quienes la afirman tratan de indicar que todas las situaciones pueden resolverse de acuerdo con principios de derecho. Sostienen que cuando no existe una disposición legal para una situación concreta, esta puede resolverse de acuerdo con el principio de que "lo que no está prohibido, está permitido".

El maestro García Maynez piensa que en el derecho no existen lagunas, pero que la ley las tiene necesariamente, y critica a Zitelmann y a Kelsen por confundir la regla antes mencionada, que es un juicio enunciativo, con un precepto positivo equivalente a las disposiciones que forman parte de un ordenamiento legal. El carácter prohibitivo de una determinada conducta es determinado de acuerdo con las prescripciones del derecho en vigor. Además, la regla de referencia generalmente se establece como regla de interpretación en relaciones de derecho privado, pero nunca para la determinación de las atribuciones de funcionarios públicos, respecto a los cuales rige el principio de que "lo que no está expresamente permitido está implícitamente prohibido", de conformidad con el régimen de facultades expresas y limitadas.

También hace la crítica de Kelsen por afirmar éste que cualquiera de las interpretaciones que haga el juzgador, de entre las varias que se le presentan como posibles debido a oscuridad de la ley, es aceptable y tiene el mismo valor que cualquier otra que pudiera haber hecho en relación con el mismo caso concreto. García Maynez expresa que no se puede admitir que una disposición legal tenga varios sentidos correctos. Los sentidos pueden ser múltiples

pero sólo uno de ellos corresponderá a la regla expresada. La interpretación no consiste en encontrar, bajo la fórmula legal, un gran número de significaciones, sino en descubrir la norma que ha de aplicarse al caso. (46)

Los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 de la Constitución contienen las reglas fundamentales de interpretación e integración en el derecho mexicano, al decir del maestro García Maynez. El párrafo tercero consagra a la ley como la única fuente del derecho penal: En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Lamenta el maestro la redacción del párrafo cuarto del mencionado artículo constitucional, pues limita la aplicación de las reglas de interpretación que encierra, a la sentencia, siendo que la labor de interpretación del juez se inicia desde el auto de admisión de la demanda. Dice así el párrafo citado: En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

De conformidad con lo anterior, cuando los textos de ley son lo suficientemente claros de tal suerte que al juez no le quepa duda de que le proporcionan la solución que busca, éste debe sujetarse a los textos mencionados. Si el texto legal es equívoco, el juez debe proceder a interpretarlo jurídicamente, es decir, a desentrañar su sentido, no la voluntad del legislador, valiéndose de las interpretaciones histórica, lógica o sistemática. Por último, el juez deberá recurrir a los principios generales del derecho para

colmar alguna laguna, con la restricción de que no deben contrariar alguna disposición legal existente.

Mejor redacción presenta el art. 19 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, pues recoge las reglas del párrafo cuarto del artículo 14 constitucional, sin limitar su aplicación a la sentencia.

2.- El Dictamen del Colegio Electoral de la XLVI Legislatura.

Este dictamen, de 29 de agosto de 1964, pretende fundamentar su interpretación del art. 54 de la Constitución en la tesis expuesta por el maestro Felipe Tena Ramírez en el capítulo V de su Derecho Constitucional Mexicano. Como ya se señaló en otra parte, en nuestro entender no lo logra de manera satisfactoria, tanto porque sus autores omitieron deliberadamente algunas palabras del maestro Tena que son necesarias para entender cabalmente el sentido del contexto en que él se sitúa, cuanto por que se contradijeron las reglas de interpretación que contiene nuestra ley fundamental.

Una de las afirmaciones de Tena Ramírez que está ausente en el dictamen es la siguiente: La dogmática jurídica, que consiste en abstraer normas de los fenómenos jurídicos y en deducir las consecuencias que aquéllas implican, alcanza aplicación innegable en el derecho constitucional, que no merecería ser una rama del derecho si no pudiera reducirse a la unidad de los principios. (47) Si bien nos aclara a continuación que los principios del derecho constitucional tienen una fisonomía diferente a los de la teoría pura del derecho o del Estado, pues aquellos se sumergen en la vida

total de cada pueblo.

Estamos enteramente de acuerdo con la parte del dictamen en la que se afirma que Por cumplir una misión eminente social, el derecho constitucional no puede desarticularse de lo histórico. Pero entiéndase que en lo histórico no sólo tiene cabida la serie de los más o menos importantes episodios pretéritos, sino también y relevantemente los factores éticos e intencionales, que se externalizan a su vez por la manera de reaccionar la psicología humana ante las normas. El formalismo de las normas recoge la savia, favorable o adversa, de los factores vitales, y de este modo el derecho constitucional no puede ser nunca formalismo puro, sino vida que se acendra en la norma o que la niega. (48)

Seguidamente el maestro Tena afirma que nuestras constituciones han sido imitaciones extralógicas de las extranjeras, y que nuestra vida nacional ha cavado sus propios cauces, algunas veces en las direcciones trazadas por nuestras leyes fundamentales, y en otras siguiendo un camino diverso. Por tal motivo -agrega- para descubrir el significado real de la Constitución que está por debajo de su estructura formal, se debe utilizar el análisis psicológico e histórico, y no recluirse en el sentido formal de sus textos.

El método histórico aplicado en materia constitucional ofrece la posibilidad, por lo que hemos visto, de llegar a una interpretación que se aparte del texto formal. Dicha escisión se hace palpable cuando un mismo texto soporta sucesivamente (es decir, en el devenir histórico, en la evolución social) diversas interpretaciones.

El hecho de que la doctrina proponga, simultánea o sucesivamente, diferentes soluciones en materia constitucional, no puede

entrañar nunca la misma trascendencia de las variantes interpretativas que emanan de la autoridad. En este último caso, la letra incólumne ha sido alterada en su contenido por quien de hecho puede variarla, todo ello bajo el influjo de factores sociales, históricos, que actúan a través del interprete. (49)

Con el respeto que nos merece la reconocida autoridad del maestro Tena Ramírez, no podemos aceptar su rotunda afirmación de que, por regla general, nuestras constituciones han sido imitación extralógica de las extranjeras. No negamos que en algunos momentos de su despliegue histórico han carecido de suficiente normatividad, lo que justificaría que para esos períodos fueran clasificadas de nominales, e inclusive de semánticas; pero pensamos que, sobre todo la de 1917 en vigor, además de programa puede ser catalogada de normativa, como ya se dijo en otra parte. El hecho de que los autores de nuestras constituciones, desde la de Apatzingán hasta la de Querétaro, hayan resultado influenciados por el espíritu de otros ordenamientos fundamentales que ellos encontraron adecuados para nuestra realidad, obedece, en nuestro sentir, al carácter universal de las ideas económicas, sociales, políticas y, por ende, jurídicas. Los factores sociales, históricos, que Tena señala actuando a través del interprete de la Constitución, también operaron en los constituyentes. Pensamos que en todo caso sería más justificado decir que los diversos partidos que han antagonizado en la vida política de México, tuvieron y tienen su ideal de Constitución, en el sentido que da Schmitt a este concepto.

Por otra parte, la vida nacional mexicana no es la única que ha cavado cauces que a veces se han apartado de la dirección

señalada por las normas constitucionales. Lo mismo ha sucedido en Inglaterra, nación donde el gabinete gobierna, por encima del parlamento y de la corona; en Francia, en la que merced a la presencia de los grandes partidos políticos modernos, se ha relegado la teoría de la representación nacional con su prohibición de mandato imperativo, a simple construcción racionalista; en los Estados Unidos de Norteamérica, donde la transformación sufrida por el federalismo lo haría irreconocible a los constituyentes de 1787, etc.

Si por sentido formal de los textos, el maestro Tena expresa la interpretación literal de la ley, estamos de acuerdo con él cuando afirma que no debemos recluirnos en ella para entender el significado real de la Constitución. Al no aceptar la unilateralidad del método exegético, ni aun para el derecho privado, menos podríamos admitirlo en tratándose de la interpretación de nuestra ley fundamental. Pero pensamos que tampoco es admisible prescindir de los textos so pretexto de indagar sus raíces históricas. En último caso, podríamos afirmar que en tanto el Derecho en su conjunto es un producto histórico, todas sus ramas son susceptibles de interpretación histórica, y no sólo la rama suprema que es el derecho constitucional. Ciertamente que las mutaciones operadas en ésta son más notorias que en las demás, pero ello no invalida la afirmación.

Otra de las partes de la exposición del método interpretativo del maestro Tena que olvidó el dictamen, es la siguiente: Aunque el método que preconizó Geny quiso aplicarlo su autor al derecho privado y especialmente al derecho civil (según sus propias palabras), hay en él ciertas orientaciones que puede aprovechar el derecho constitucional. Lo cual es explicable, ya que las normas superiores que integran la Constitución se hallan, por decirlo así,

proyectadas como partes en las inferiores (referencia a Kelsen).

En otros términos, según la expresión de Rossi, el encabezamiento de todos los capítulos del derecho privado se encuentra en el derecho constitucional. (50)

Posteriormente, el maestro Tena y por consiguiente, el dictamen, expresa que la diferencia en los métodos de interpretación del derecho constitucional y del derecho civil, obedece a los diversos fines de cada una de estas ramas. La finalidad del derecho civil sería realizar la justicia distributiva, mientras que la del derecho constitucional sería tomar el pulso al Estado. Agrega que por tal motivo, las relaciones entre particulares permanecen inalterables por tiempo indefinido una vez que han sido reguladas por el derecho privado, mientras que las relaciones que rige el derecho constitucional son esencialmente cambiantes y no toleran una dirección inmutable.

Pensamos que hubiera sido más consecuente atribuir también la característica de cambiantes a las relaciones del derecho privado, haciendo la salvedad de que su dinámica es menos perceptible que las relaciones propias del derecho público. Prueba de ello son las reducciones, no siempre graduales, del área del derecho privado, en beneficio del derecho público. Tal es el caso de los derechos laboral y agrario, cuyas relaciones anteriormente se consideraban propias del derecho privado. Su evolución hacia el derecho público ha sido paralela al cambio en la concepción del derecho de propiedad y de la libertad de contratación.

El dictamen da cuenta de la cita que Tena Ramírez hace de Carmelo Carbone: Para entender el contenido literal de una norma de

derecho comercial, por ejemplo, se deberá hacer referencia al lenguaje, a las costumbres y a las prácticas establecidas en el ambiente comercial e industrial, en tanto que habrá de acudirse a otros factores, deducibles de la historia, del derecho comparado, de la política, de los programas de partido, etc., cuando se trata de interpretar una norma constitucional.

Los principios contenidos en las constituciones -explica el mismo autor- antes de ser legalizados se afirmaron como principios políticos. Por lo que, al identificar a estos últimos, se da en el blanco del contenido de los principios constitucionales. Pero la identificación no se hace con referencia al momento de la legalización, sino al tiempo de la aplicación. El principio político legalizado ha continuado desarrollándose, adaptándose a nuevas exigencias, comprendiendo nuevas situaciones, y todo esto no puede considerarse extraño a la norma, salvo que la evolución asumida por el principio político aparezca contraria a la estructura del Estado.(51)

Por nuestra parte pensamos que el lenguaje, costumbres, etc., que se dan en el ambiente comercial, se producen desde luego en la historia, pero el hecho de su mayor permanencia en relación con las normas constitucionales, permiten al intérprete de aquéllas descubrir de manera más inmediata el derecho aplicable al caso concreto, es decir, su sentido objetivo al momento de la aplicación. Si esta tarea no fuere sencilla, no vemos que impedimentos se interpondrían al intérprete para que acudiera al derecho comparado en busca de instituciones idénticas o semejantes, que le ilustraran en su tarea previa a la aplicación del derecho. Desde luego, esta práctica sólo sería permisible en tanto auxiliar para la cabal comprensión de los

textos propios, y siempre que no fuera prohibida por la legislación vigente. Lo mismo podría decirse respecto a la consulta de antecedentes de ley, exposiciones de motivos de iniciativas, etc., no para encontrar la voluntad del legislador, pero sí el sentido objetivo del precepto.

En cuanto a la afirmación de que "los principios contenidos en las constituciones antes de ser legalizados se afirmaron como principios políticos", pensamos que los principios del código civil y del de comercio también se habían afirmado antes de que sus redactores les dieran expresión legal, antes de que la normalidad se convirtiera en normatividad.

Al igual que los principios políticos legalizados, es decir, incorporados al texto constitucional, los principios también legalizados del derecho privado han experimentado una transformación profunda, que se ha traducido, especialmente con el desarrollo del Estado benefactor de nuestros días, en una reducción del campo del derecho privado. Nada más que por la mayor rigidez y precisión de las relaciones que lo componen, esa transformación ha tenido que efectuarse mediante revoluciones, como la nuestra iniciada en 1910. Más que un cambio en la naturaleza de esas relaciones, hemos sido testigos de una sensible disminución cuantitativa de las mismas. Este fenómeno sólo puede entenderse dentro de su contexto histórico.

Por otra parte, la labor del intérprete de los preceptos constitucionales no puede limitarse a la identificación de los principios políticos subyacentes, sino que, utilizando términos de Heller ya transcritos en el apartado correspondiente, tomar en consideración los conceptos formal y material en sentido estricto de Constitución.

En fin, que la interpretación de los preceptos jurídicos correspondientes a cualquiera rama del derecho, la constitucional inclusive, tiene que hacerse buscando el sentido objetivo de los mismos, sin olvidar su carácter normativo y su conexión sistemática con el resto del ordenamiento jurídico, así como sus raíces históricas. La apelación a los elementos extraños a los textos es perfectamente válida y en ocasiones indispensable, pero sólo como medio para aclarar el significado de la ley. El intérprete está ligado por el sentido objetivo de los textos legales. Sólo cuando este sentido es dudoso deberá emplear el resto de los recursos que le proporciona el arte de la interpretación, y que se contienen en las interpretaciones llamadas histórica, lógica y sistemática. Las particularidades propias de cada rama del derecho aconsejarán al intérprete cuales de aquellos recursos debe emplear en forma preferente, sin que ello implique exclusión de los demás, de tal suerte que su tarea resulte armónica.

De que el legislativo no sufra ningún control en sus interpretaciones en materia política, como son las que hace el Colegio Electoral, no se infiere su libertad constitucional para reformar de hecho la Constitución mediante interpretaciones dudosas de la misma. La debilidad orgánica de la opinión pública y la dependencia incrementada de los partidos minoritarios que momentáneamente resultan beneficiados por la concesión gratuita de diputaciones de minoría, no obstante lo que dispone el art. 54 de la Constitución, no debe seguir estimulando al legislativo en esa conducta.

El mismo maestro Tena reitera la operancia de las orientaciones que en materia de interpretación nos proporciona la dogmática

jurídica. Lo propio es expresado por el maestro Fix Zamudio al reconocer que en la interpretación constitucional son aplicables los métodos de la interpretación jurídica, y que hay textos constitucionales cuyos alcances pueden delimitarse con suficiente claridad, por referirse a aspectos determinados de la estructura jurídica. Igual criterio es sustentado por el maestro Eduardo García Maynez, quien afirma que las reglas fundamentales de interpretación e integración del derecho mexicano se encuentran contenidas en el art. 14 de la Constitución.

Hamilton decía: Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriere que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios. (52)

Aunque confió en que los amigos de la Constitución propuesta no se unirán nunca con sus enemigos para poner en duda el principio fundamental del gobierno republicano, que reconoce el derecho del pueblo a alterar o abolir la Constitución en vigor en todo caso en que lleguen a la conclusión de que está en desacuerdo con su felicidad, sin embargo no sería legítimo deducir de este principio que los representantes del pueblo estarían autorizados por esa circunstancia para violar las prevenciones de la Constitución vigente cada vez que una afición pasajera dominara a una mayoría de sus

electores en un sentido contrario a dichas disposiciones, o que los tribunales estarían más obligados a tolerar las infracciones cometidas en esta forma que las que procedieran únicamente de las maquinaciones del cuerpo representativo. (53)

Don Emilio Rabasa, frecuentemente mencionado por el maestro Tena y al que se hace referencia también en el dictamen, dice respecto a la redacción y el sentido de los textos de ley: No siempre sabe el legislador el alcance que la ley que dicta ha de tener en la práctica; pero sabe lo que quiere y tiene conciencia clara de lo que se propone, y salvo casos excepcionales, el desenvolvimiento en el campo libre de Derecho aplicado, no le trae sorpresas, ni le presenta inesperados descubrimientos ... Por otra parte, la ley, cuando es producto consciente del legislador, es, por lo general, clara y neta, de suerte que muestra a los que han de aplicarla o servirla sus fines y su alcance; la práctica descubre en más o menos tiempo los detalles delicados; el estudio de los hombres de ciencia llega, más bien tarde que temprano, a señalar sus más hondas interpretaciones; pero desde el principio saben todos qué extensión abarca el precepto en su expresión general, y de él se sirven sin vacilaciones, no sólo los hombres versados en la ciencia jurídica, sino todos los que son capaces de entender el lenguaje común. (54).

Consideramos que el requisito del 2.5% de la votación total en el país, que impone el art. 54 de la Constitución a los partidos minoritarios para tener derecho a acreditar "diputados de partido", no es un "escollo puramente numérico" como se asentó en el dictamen, sino un presupuesto constitucional de igual validez formal que

la que tienen el resto de las disposiciones de la ley fundamental, aun cuando desde el punto de vista de Schmitt no pueda catalogarse como una decisión política fundamental. El maestro Mario de la Cueva afirma que en la Constitución de 1917 encontramos el concepto relativo de Constitución, según la tipología de Constitución del tratadista alemán antes mencionado. Agrega que al lado de las cuestiones que los autores franceses considerarían propias de la materia constitucional, se encuentran otras que poco tienen que ver con ella. Y que La razón de que todos estos preceptos estén en la Constitución es que el legislador constituyente quiso decir, con la mayor precisión, lo que deberá hacerse en determinados asuntos y pretendió, igualmente, impedir que las autoridades estatales pudieran legislar libremente sobre estas cuestiones. (55)

Que el mencionado requisito haya sido incorporado en el texto de la Constitución, nosotros lo interpretamos como una decisión consciente del legislador por dotarlo de permanencia, acorde con su pensamiento expresado en la exposición de motivos, en el sentido de dar cabida a las corrientes de opinión "respetables", organizadas en Partidos Políticos Nacionales.

De acuerdo con los principios que sustentan al Estado democrático-liberal, cuya filosofía sigue informando a nuestras instituciones políticas pese a la reforma de 1963 y a la enorme transformación de nuestra estructura constitucional operada a partir de la Revolución Mexicana, todas las corrientes de opinión, aun las de escasa o nula significación electoral, son respetables, por lo que consideramos que esa característica sólo es susceptible de interpretación

"puramente numérica". Además tanto el ejecutivo al iniciar las reformas y adiciones a los arts. 54 y 63, como las Cámaras federales y las legislaturas locales al aprobarlas, tuvieron en cuenta las amplias consideraciones de carácter histórico y político que se hicieron en la exposición de motivos, mismas que, aunadas al análisis de nuestra realidad electoral inmediata, dieron por resultado la fijación del coeficiente mínimo establecido.

Pensamos que en este caso coinciden totalmente la voluntad del legislador, el sentido objetivo del art. 54 de la Constitución, y la letra de este precepto.

### 3.- Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional de 1963.

Las consultas electorales de 2 de julio de 1967 y de 5 de julio de 1970 arrojaron los resultados correspondientes a elecciones de diputados federales, que se expresan en los siguientes cuadros:

1967:			Diputados de mayoría	Diputados de partido
Partidos	Votos	Porcentaje		
P.R.I.	8,342,114	83.9 %	176	0
P.A.N.	1,223,926	12.4 %	1	19
P.P.S.	215,087	2.2 %	0	10
P.A.R.M.	138,799	1.4 %	1	5
1970:				
P.R.I.	11,125,770	83.3 %	178	0
P.A.N.	1,893,289	14.17%	0	20
P.P.S.	188,854	1.41%	0	10
P.A.R.M.	111,882	0.83%	0	5 (56)

En estas cifras vemos que ni el P.P.S. ni el P.A.R.M. alcanzaron el mínimo requerido para obtener diputados de minoría, y que los que les fueron acreditados se debieron a "interpretaciones históricas" de los Colegios Electorales de la XLVII y XLVIII Legislaturas, siguiendo el precedente establecido por la XLVI.

Después de un momentáneo ascenso en la votación lograda en su favor en las elecciones para diputados federales de 1967, por el P.P.S. y el P.A.R.M., en relación con las que esos mismos partidos obtuvieron en las elecciones correspondientes de 1964, y que pareció indicar que en las de 1970 esa mejora continuaría, los últimos comicios mostraron una tendencia regresiva hacia las posiciones electorales que ambos partidos guardaban respecto a las elecciones de 1964.

En el caso del Partido Popular Socialista, quizá su caída pudiera explicarse en parte por la desaparición de su máximo dirigente y creador, el Lic. Vicente Lombardo Toledano. En parte por elló, y en buena medida por sus precarios recursos y su reducida actividad electoral, así como por su mayor dependencia desde el primer acreditamiento irregular de diputados de minoría. Los comentarios respecto al P.A.R.M. salen sobrando,

El P.A.N. es el único partido minoritario que ha venido mostrando un fortalecimiento ininterrumpido desde la puesta en vigor de la reforma: 7.5 % de la votación nacional total en las elecciones para diputados de 1961; 11.5 % en las de 1964; 12.4 % en las de 1967, y 14.17 % en los comicios de 1970.

El P.R.I. presenta un descenso en su votación, aunque ésta parece haberse estabilizado en las dos últimas elecciones, por lo que

el aumento del 2 % logrado por el Partido Acción Nacional en 1970, ha sido a expensas del P.P.S. y del P.A.R.M. El Partido Revolucionario Institucional logró a su favor los porcentajes de la votación total nacional en elecciones para diputados federales, que se dan a continuación: 90.2 %, 86.3 %, 83.9 %, 83.3 %, correspondientes a 1961, 1964, 1967 y 1970, respectivamente.

El cuadro de las últimas cuatro elecciones para diputados federales indica una clara tendencia hacia el régimen bipartidista, dando la razón a los sociólogos de la política que afirman que los sistemas electorales mayoritarios a una sola vuelta dan por resultado tal régimen. Los alcances limitados de la reforma constitucional de 1963 y la forma en que esta ha sido aplicada, no han sido suficientes para contrarrestar la tendencia antes apuntada, es decir, para evitar que el sistema de representación de minorías, que se juxtapone al mayoritario simple, "opere en beneficio de un solo partido" (P.A.N.).

Sería temerario de nuestra parte afirmar que esta inclinación del electorado podría ser corregida o al menos contenida mediante la consecuente aplicación de la reforma. Tampoco damos por seguro el logro del anterior resultado a través de modificaciones realizadas dentro del marco de la reforma misma. Pero pensamos que valdría la pena intentarlo, pues se corre el riesgo de que más o menos a corto plazo desaparezca el partido político que en su programa expresa una concepción diversa de las metas nacionales (P.P.S.) y que desde su nacimiento aceptó desarrollar la lucha política en el terreno determinado por la Constitución General de la República. De suceder esto último, tendríamos que aceptar que somos

incapaces de dar cumplimiento al ideal expresado hace más de un siglo por el ilustre mexicano que fue don Mariano Otero.

A.- Reformas legales.

De conformidad con lo que se ha venido expresando en este capítulo, consideramos inaplazable una nueva reforma al artículo 54 de la Constitución, en la que se suprimiera de su texto el requisito del 2.5 % de la votación total en el país en las elecciones de diputados federales, para que los Partidos Políticos Nacionales puedan acreditar diputados de minoría. Este coeficiente debe reducirse de acuerdo con nuestra realidad electoral y ser fijado en la Ley Electoral Federal. Con ello se le daría una mayor flexibilidad, no desde luego en el sentido de que podría ser pasado por alto, lo que ya no sería necesario al operar en él una reducción realista, sino que posibles ajustes posteriores podrían realizarse sin los inconvenientes que presenta nuestra rigidez constitucional. Además, se terminaría con una práctica por parte de los Colegios Electorales, que deja mucho que desear.

También pensamos urgente la supresión del párrafo IV del art. 127 de la Ley Electoral Federal, y su sustitución por otra disposición que sea acorde con el espíritu y la letra del párrafo III del art. 54 de nuestra ley fundamental. La solución consagrada en la ley secundaria pretende ser una interpretación auténtica del apartado constitucional mencionado, pero no vemos como el legislador ordinario pudo equiparar el término "porcentaje" que emplea la Constitución, con el término "número" que se utilizó en la Ley. En otra parte dimos nuestra opinión al respecto.

Las proposiciones que se hacen en los números que siguen darían también lugar a reformas legales, pero preferimos tratarlas por separado atendiendo a su finalidad práctica.

B.- Incentivos materiales.

Con motivo de la reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución, fue necesario reformar y adicionar la Ley Electoral Federal vigente para adecuarla a los nuevos textos de la ley fundamental. Lo anterior tuvo lugar en el último período ordinario de sesiones de la XLV Legislatura.

El 28 de diciembre de 1963, el Diario Oficial publicó el art. 44 Bis con el que se adicionaba la Ley. Su texto es el que se transcribe:

ART. 44 Bis.- Los Partidos Políticos Nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

a).- Del Timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación.

b).- Los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;

c).- Sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;

d).- El que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

Consideramos acertada esta medida del legislador que propende a evitar en parte la precaria situación económica de los partidos minoritarios. Pero más que los resultados concretos que pudiera producir la disposición adicionada, la estimamos importante en cuanto señala una tendencia de mayores alcances.

Para nadie es un secreto que el dinero juega un importante papel en las elecciones contemporáneas, si bien se puede pensar que en términos generales han disminuído los aspectos primitivos de corrupción electoral originados por ese factor.

Aunque los resultados electorales que obtienen candidatos y partidos no estén en rigurosa proporción con los fondos que se destinan a las campañas, y por mas que sea extremadamente difícil cuantificar los gastos preelectorales de los que se realizan durante las elecciones propiamente dichas, así como la influencia directa de unos y otros en los resultados de las votaciones, es evidente que un partido cuyos recursos materiales son nulos o sumamente escasos está privado de la posibilidad de hacer una campaña eficaz o de presentar un candidato por cada circunscripción electoral. No hablemos ya del cumplimiento de algunas de las obligaciones legales a cargo de los partidos, como son las de sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y mantener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros, ambas obligaciones impuestas por el art. 38 de la Ley Electoral Federal.

Ante esa realidad, pensamos procedente el otorgamiento oficial de su subsidio a todos los partidos sin excepción, cuyo monto sería calculado de acuerdo con las necesidades mínimas de éstos, a partir del registro de candidatos. Huelga decir que el sub-

sidio mencionado operaría únicamente en favor de los Partidos Políticos Nacionales debidamente registrados ante la Secretaría de Gobernación, y que además cumplieran con las restantes prevenciones de la Ley.

La anterior medida se justificaría aun cuando los partidos no fueran considerados órganos del Estado, sino sólo auxiliares de los organismos electorales (art. 27 L.E.F.).

El subsidio propuesto no sería demasiado oneroso y sí permitiría que los partidos políticos cumplieran con la eminente función que están destinados a servir en la democracia de partidos. Por otra parte, su aportación no necesariamente sería en dinero, aunque sí perfectamente cuantificable. No existe ningún inconveniente práctico para que fuera otorgado en impresos de diverso diseño, espacio gratuito en la prensa comercial de circulación nacional y local, así como tiempo, también sin costo alguno, en la radio y la televisión.

La relativa igualdad así lograda, aun cuando la igualdad plena se considerara irrealizable o inconveniente, repercutiría, no sólo en la competencia entre partidos, sino también en el proceso de democratización de la vida interna de los mismos, pues los partidos se verían menos tentados a seleccionar a candidatos que pudieran pagar la totalidad o buena parte de los gastos electorales.

Los estímulos señalados podrían complementarse con otras medidas tendientes a limitar los gastos electorales de candidatos y partidos, de tal suerte que los comicios no fueran competencias demasiado costosas, con el consiguiente impacto en las candidaturas débiles económicamente. Para cada elección, la Comisión Federal Electoral podría fijar un límite máximo de gastos electorales que puede

realizar cada partido (incluidos los gastos del candidato), en cada uno de los distritos electorales federales. Su control puede estar a cargo de los Comités distritales electorales, quienes se encargarían de publicar los gastos de referencia una vez realizadas las elecciones, y posteriormente la Comisión Federal haría la publicación de los gastos efectuados por cada partido a nivel nacional.

No es nuestro propósito adentrarnos en temas tales como las sanciones aplicables a los candidatos y partidos contraventores de las disposiciones legales que establecieran las medidas que hemos referido de manera tan general, ni los detalles prácticos de las mismas, pues no queremos hacer metafísica electoral. Nos contentamos con señalar que este tipo de regulación es amplísimo en Inglaterra y bastante extenso en Francia, entre otros países que reconocen la importancia de una buena administración de las elecciones, y, en particular, los beneficios que recibe el proceso democrático cuando se reducen o se eliminan las indebidas desigualdades entre los partidos y los candidatos.

C.- Extensión del sistema a las Legislaturas locales.

Recientemente se realizó una especie de encuesta periodística, animada principalmente por reporteros de la empresa editorial "Excelsior", en la que se solicitaron las opiniones de diversas personas del medio político del país en torno a la conveniencia de extender el sistema de "diputados de minoría" a los Congresos de los Estados. Los funcionarios entrevistados fueron Gobernadores en

su mayoría y salvo excepciones se dieron respuestas evasivas o muy generales.

Una de las excepciones que nosotros anotamos fueron las declaraciones producidas por el Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación, quien según la información proporcionada por el periódico Excelsior de fecha 8 de septiembre de 1971, en su columna Frentes Políticos, manifestó que La técnica de la representación proporcional de las minorías -yuxtapuesta o acoplada al sistema de la representación mayoritaria, que es la que tenemos para la órbita federal- es perfectamente operante en cuerpos colegiados con un amplio número de miembros, y resulta más difícil instaurarla en las legislaturas estatales que tienen números muy reducidos de miembros. Para hacer cabal la representación de las minorías dentro de un cuerpo colegiado de 7, 9, 11 o 15 miembros, existen serios problemas técnicos. Agregó que para que los partidos minoritarios pudiesen participar en las legislaturas locales, habría que estudiar con detenimiento -y esto sería, obviamente, competencia de los poderes locales y no del federal- la forma de subdividir las circunscripciones electorales locales, de tal manera que creciese el número de los integrantes de los órganos parlamentarios y dieran posibilidad de una representación proporcional de las minorías. Seguidamente dio a conocer que el arraigo de los Partidos Políticos Nacionales minoritarios es variable en las diversas entidades y que sólo el estudio de cada caso concreto permitiría determinar las legislaturas locales susceptibles de abrir sus puertas a la oposición mediante el sistema que se trata. Es decir, un estudio previo realizado en cada en-

tividad precisaría cuales de ellas reúnen las condiciones de viabilidad del sistema de representación de minorías.

Finalmente indicó que todo lo que contribuya a perfeccionar el cuadro de la representación pluripartidista es positivo para la democracia, no tan solo en lo que corresponda a una entidad o a varias de ellas, sino para todo el sistema democrático nacional.

Días después, "Excelsior" reprodujo una entrevista que concedió el Lic. Luis Echeverría Álvarez, Presidente de la República, al diario parisiense "Le Monde", y que este órgano publicó el 25 de septiembre.

Según el periódico mexicano, el Presidente Echeverría expresó en esa ocasión que Para realzar la vida parlamentaria, la representación proporcional ha permitido, ya desde hace unos años, que la oposición tenga una mayor representación en el Congreso. Es deseable que exista variedad de partidos políticos, pero es necesario que estos partidos se integren. No basta con la formación de grupos de presión que se constituyen con motivo de las elecciones y que se disuelven después. Es necesario que haya una doctrina y una línea política coherente.

Las declaraciones del señor Presidente están sin duda dentro del espíritu original de la reforma constitucional. Las del Secretario de Gobernación las consideramos explícitas y muy atinadas. Ciertamente es difícil establecer el sistema de representación de minorías en aquellas entidades cuyas legislaturas se integran con un número reducido de diputados. La proporcionalidad limitada del sistema minoritario juxtapuesto al mayoritario simple, funciona de mejor manera mientras más numerosas son las asambleas legislati-

vas. Pero pensamos que el problema es de orden técnico y que de ninguna manera puede considerarse insoluble, tal y como se desprende de las declaraciones del Lic. Moya Palencia cuando habla de reajustes en las circunscripciones electorales locales.

Por lo que se refiere al respeto debido por el Gobierno federal a la autonomía de los Estados, autonomía que es el fundamento de nuestro federalismo, es indudable que tendrían que ser los órganos locales quienes promovieran y realizaran las reformas a las respectivas Constituciones locales y a sus leyes reglamentarias, para establecer el sistema. Pero no existe ningún obstáculo para que fueran precisamente los Partidos Políticos Nacionales, quienes mediante directivas impartidas a los integrantes de los órganos legislativos locales, se responsabilizaran de esta tarea.

La extensión del sistema debe hacerse en forma gradual, tomando en cuenta en primer término a las entidades que, a juicio de alguna comisión nacional integrada al efecto, presentaran condiciones mínimas de viabilidad, y al mismo tiempo propiciando la creación de esas condiciones en las restantes.

Pensamos que no son los Gobernadores los funcionarios más adecuados para emitir opinión sobre la presencia de diputados de minoría en las legislaturas locales. No creemos que con el pretexto de un federalismo arcaico, que en ninguna parte del mundo funciona de acuerdo con su modelo primitivo, se les pueda eximir del control que implican los representantes de los partidos minoritarios. En nada se perjudican los intereses de los Ejecutivos locales con el enriquecimiento de la vida parlamentaria de sus entidades, la que repercutiría favorablemente en otras actividades y especialmente en una mayor educación ciudadana en las prácticas democráticas.

Si bien es cierto que la sociología política desde hace tiempo ha puesto al descubierto la declinación de las asambleas legislativas en todas partes del mundo, no lo es menos que estas todavía tienen un importante papel que cumplir dentro del esquema democrático liberal del Estado de Derecho.

Por último, cabe considerar que la presencia de los partidos minoritarios en las legislaturas de los Estados sería uno de los medios, quizá el más eficaz, de fortalecer un pluripartidismo que hoy parece agonizar ante el espectro del bipartidismo. Y sería, también, una extensión consecuente del espíritu de la reforma, como desde 1963, antes de la promulgación de la misma, lo expresara el maestro Ignacio Burgoa con las palabras siguientes: Indiscutiblemente las legislaturas de los estados, al ejercitar la función que les otorga el art. 135 de la Constitución Federal, de aprobar este decreto de reformas, se van a adherir a él, porque de otra manera no lo aprobarían. Al aprobar este decreto de reformas a la Constitución en materia política, tendrán, para ser congruentes, que propiciar o mejor dicho, promover en los términos de sus ordenamientos constitucionales las modificaciones a las constituciones particulares de los estados, para que también en las legislaturas locales haya diputados de partido. Así se complementaría la democratización en la función legislativa de México, creando diputados de partido en la Cámara de Diputados, como aprobara el Congreso de la Unión, y estableciendo un mismo tipo de diputados en las diferentes legislaturas locales, previa la modificación de las constituciones de los estados. (57)

## N O T A S

- (1) Registro Nacional de Electores, cit. por Moya Palencia Mario, revista Pensamiento Político, núm. 1, México, 1969.
- (2) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1955, pp. 86-93.
- (3) Dictamen del H. Colegio Electoral de la XLVI Legislatura, de 29 de agosto de 1964, en revista Política, México, núm. 106.
- (4) Loewenstein, ob. cit., pp. 226-227.
- (5) Loewenstein, ob. cit., p. 220.
- (6) Schmitt, ob. cit., p. 8.
- (7) Schmitt, ob. cit., p. 13.
- (8) Schmitt, ob. cit. p. 18.
- (9) Schmitt, ob. cit., pp. 24-25.
- (10) Cit. por Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, U.N.A.M., 1969, pp. 158-159.
- (11) Schmitt, ob. cit., p. 162.
- (12) Kelsen, Teoría Pura del Derecho, E.U.D.E.B.A., Buenos Aires, 1960, p. 137.
- (13) Kelsen, Teoría Pura..., p. 148.
- (14) Kelsen, Teoría Pura..., p. 161.
- (15) Kelsen, Teoría Pura..., p. 163.
- (16) Ibidem.
- (17) Kelsen, Teoría Pura..., p. 166
- (18) Kelsen, Teoría Pura..., p. 169.
- (19) Kelsen, Teoría Pura..., p. 173.
- (20) Kelsen, Teoría Pura..., p. 176.
- (21) Heller, Teoría ....., p. 268.
- (22) Heller, Teoría..., p. 294.
- (23) Heller, Teoría..., p. 274.
- (24) Heller, Teoría..., p. 276.

- (25) Heller, Teoría..., p. 294.
- (26) Heller, Teoría..., p. 279.
- (27) Heller, Teoría..., pp. 282-283.
- (28) Heller, Teoría..., p. 287.
- (29) Heller, Teoría..., p. 295.
- (30) Heller, Teoría..., p. 297.
- (31) García Pelayo, ob. cit., p. 20.
- (32) García Pelayo, ob. cit., pp. 58-59.
- (33) García Pelayo, ob. cit., p. 63.
- (34) García Pelayo, ob. cit., p. 64.
- (35) García Pelayo, ob. cit., p. 100.
- (36) García Pelayo, ob. cit., p. 102.
- (37) García Pelayo, ob. cit., pp. 110-111.
- (38) García Pelayo, ob. cit. pp. 137-138.
- (39) García Pelayo, ob. cit., p. 139.
- (40) Fix Zamudio, Héctor. Algunos Aspectos de la Interpretación Constitucional en el Ordenamiento Mexicano, en Comunicaciones Mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado, (Pesacara, 1970), Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1971, p. 276.
- (41) Fix Zamudio, ob. cit., pp. 278-279.
- (42) Fix Zamudio, ob. cit., p. 280.
- (43) Fix Zamudio, ob. cit., pp. 289-300.
- (44) García Maynez, ob. cit., p. 358.
- (45) García Maynez, ob. cit., p. 359.
- (46) García Maynez, ob. cit., p. 365.
- (47) Tena Ramírez, Felipe. Derecho..., cit., pp. 87-88.
- (48) Tena Ramírez, Derecho..., cit., p. 88.
- (49) Tena Ramírez, Derecho..., cit., p. 88-89.

- (50) Tena Ramírez, Derecho..., cit., p.90
- (51) Carbone, cit. por Tena Ramírez, Derecho..., cit., p. 92.
- (52) Hamilton, Alejandro. El Federalista, F.C.E., México, 1957, p. 332.
- (53) Hamilton, ob. cit., pp. 333-334.
- (54) Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y El Juicio Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1969, p. 26.
- (55) De la Cueva, Mario. Apuntes de Teoría General del Estado. México, 1961, p. 404. (No se hace mención al hecho de estar autorizados).
- (56) Datos del Registro Nacional de Electores. Los correspondientes a las elecciones de 1967 se tomaron de Moya Palencia Mario, Comportamiento del nuevo sistema electoral, revista Pensamiento Político, núm. 1.
- (57) Burgoa, Ignacio. Las Recientes Reformas Electorales sobre Representación de Minorías, conferencia pronunciada en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M., el 18 de abril de 1963, revista Política, vol. IV, núm. 77.

## V.- CONCLUSIONES.

1.- Los liberales anteriores a la Revolución Francesa construyeron la teoría de la separación de los poderes como una réplica a la confusión de los poderes que se daba en el absolutismo monárquico. Fue concebida por Montesquieu como una técnica de libertad. Al triunfo del liberalismo se convirtió en un mecanismo para salvaguardar las libertades individuales, más que de los peligros de la reacción monárquica, del riesgo que los beneficiarios del nuevo orden presintieron en las fuerzas engendradas por el industrialismo.

2.- La teoría francesa de la representación jurídico-política, en sus orígenes encaja plenamente en el orden de ideas del liberalismo. Las restricciones al derecho de sufragio, que es la base de la representación, nos muestran a un sistema preservador de las libertades adquiridas por una élite iluminada por la razón (propiedad).

3.- Fue por tanto el pensamiento de Sieyès, posteriormente desarrollado por Constant, el que dejó su huella más profunda en las construcciones racionalistas del siglo XIX y de buena parte del XX. El pensamiento de Rousseau sólo conservó su fuerza emotiva entre las enormes masas marginadas de la vida pública y de los beneficios del sistema.

4.- Sólo cuando el empuje de esas masas pareció incontenible, las instituciones políticas reconocidas formalmente por el Estado de Derecho fueron sometidas a un proceso democratizador, ampliándose

el derecho de sufragio hasta llegar a ser universal en la mayoría de los países. El resultado de tal proceso fue un compromiso entre dos términos considerados antagónicos, liberalismo y democracia, que hizo posible el advenimiento del Estado demo-liberal, que a su vez ha cedido hoy terreno al llamado Estado benefactor, cuando menos en la región no socialista del mundo.

5.- No es posible captar el significado de la actual democracia representativa si se ignora la existencia de los partidos políticos, Estas organizaciones la sustentan, dan nuevo contenido a sus instituciones políticas y jurídicas, y determinan el comportamiento de sus esquemas constitucionales..

6.- El sistema de representación proporcional fue ideado de acuerdo con la inspiración del individualismo liberal y por él se buscaba garantizar el acceso al legislativo a grupos selectos de personas que por su ilustración y posición social preservaran el buen funcionamiento del gobierno representativo y los valores políticos, sociales y económicos establecidos.

7.- La incorporación de los partidos de la clase trabajadora a la vida política, interpuso una tercera instancia en el tradicional debate entre liberales y conservadores. Los partidos políticos obreros cambiaron el signo del sistema de representación proporcional y lo convirtieron en uno de sus objetivos.

8.- Son plenamente justificados los ataques al sistema mayoritario simple en elecciones a una sola vuelta en circunscripciones uninominales, pues conducen a una superrepresentación de los partidos

mayoritarios y a una subrepresentación de los minoritarios. Casi todos los sistemas mayoritarios corregidos, también producen defor maciones no previstas por sus autores.

9.- Los sistemas de representación proporcional tienden a lograr una representación legislativa más justa, al distribuir entre los partidos un número de escaños proporcional a los votos alcanzados por ellos. Pero su funcionamiento eficaz normalmente requiere un complejo aparato administrativo y una educación política del elec torado que esté por encima de la del ciudadano promedio. Además, se necesita la existencia de partidos políticos fuertes y con un elevado grado de organización, para que estén en aptitud de encuadrar a la gran mayoría de sufragantes.

10.- No obstante nuestra pertenencia al area de influencia del cons titucionalismo francés, la universalidad del sufragio fue proclama da en México desde los albores de nuestra vida independiente. Su inmediatez fue exigida por Otero; Zarco y Ramírez también denuncia ron el carácter indirecto del sufragio.

11.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece el sufragio universal, igualitario, directo y secre to, como un derecho y un deber. La reforma constitucional de 1963 le da un nuevo valor al sufragio, sin alterar la esencia de la teo ría de la representación nacional.

12.- El sistema electoral establecido mediante la reforma constitu cional de 1963 es un sistema mixto, que consiste en la yuxtaposi ción sobre el sistema tradicional, de otro que permite una limitada representación de los partidos minoritarios en proporción a los

sufragios emitidos en favor de cada uno de ellos. No es un sistema proporcionalista, sino un sistema mayoritario corregido mediante mecanismos sui géneris que no lesionan el procedimiento tradicional. Prevalece el sistema de mayoría simple en elecciones que se realizan en circunscripciones uninominales y en las que cada elector tiene solamente un voto, pero su rigor es atenuado por la nueva modalidad.

13.- La incorporación de los partidos políticos al texto de la Constitución es un avance del constitucionalismo mexicano y no únicamente de nuestro derecho electoral. Dentro de los propósitos limitados de la reforma significa un reconocimiento de los derechos políticos de grupos sociales encuadrados en los partidos, al lado de los tradicionales derechos políticos de los individuos.

14.- El sentido de la reforma es el de proporcionar a los partidos minoritarios la posibilidad de acreditar "diputados de partido", siempre que aglutinen corrientes "respetables" de opinión, expresadas en el requisito constitucional del 2.5 % de la votación total en el país, correspondiente a elecciones de diputados federales.

15.- Desde luego que "interpretar la Constitución no es violarla". Pero cabe agregar que la interpretación de las normas constitucionales, como las de cualquier otra rama del derecho, debe realizarse buscando su sentido objetivo. Las normas constitucionales tienen características propias (al igual que las de todas las ramas), pero ello no las exime de la aplicación de las técnicas que nos proporciona la interpretación jurídica, si bien es cierto que en

su tarea el interprete de la Constitución nunca debe perder de vista que sus regulaciones tienen por objeto al Estado.

16.- Es necesaria una nueva reforma constitucional que suprima del texto del artículo 54 el coeficiente del 2.5 % de la votación total en el país, para que los partidos tengan derecho a diputados de minoría. Debe encargarse a la Ley Electoral Federal la fijación de un coeficiente más reducido, de acuerdo con nuestra realidad electoral. Igualmente debe eliminarse de la Ley la indebida equiparación entre "porcentaje" y "número", y volverse al espíritu de la reforma, según se determina en la fracción III del artículo 54 de nuestro ordenamiento fundamental.

17.- El sistema de diputados de minoría debe extenderse gradualmente a las legislaturas locales, dando preferencia a los Estados en donde los partidos minoritarios reúnan condiciones mínimas de operabilidad, a juicio de una comisión especialmente integrada para tal fin. La ampliación del sistema se dejaría bajo la responsabilidad de los Partidos Políticos Nacionales, lo que por conducto de sus organismos estatales y los legisladores locales afiliados a ellos, se encargarían de promover las reformas de las Constituciones y leyes relativas de los Estados de la federación. Con este procedimiento quedaría a salvo el principio fundamental que informa a nuestro federalismo.

18.- Por último, consideramos que todo lo que contribuye a perfeccionar la representación pluripartidista en el plano nacional, repercute en el regional y viceversa, y que la única manera de es-

timular un diálogo abierto sobre la problemática nacional, entre gobernantes y gobernados, es propiciando, en esta etapa histórica, el desarrollo orgánico de las diversas corrientes de opinión en las que los gobernados expresan sus intereses concretos.

## B I B L I O G R A F I A .

- Georges Burdeau, LA DEMOCRACIA.
- Ignacio Burgoa, LAS RECIENTES REFORMAS ELECTORALES SOBRE REPRESENTACION DE MINORIAS. (Conferencia).
- Jorge Carpizo, LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.
- Umberto Cerroni, LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO MODERNO.
- Benjamin Constant, CURSO DE POLITICA CONSTITUCIONAL.
- R. H. S. Crossman, BIOGRAFIA DEL ESTADO MODERNO.
- J. J. Chevallier, LOS GRANDES TEXTOS POLITICOS.
- Mario de la Gueva, APUNTES DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO.
- ESTUDIO PRELIMINAR DE LA SOBERANIA, de Hermann Heller.
- Prólogo a LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE LA REVOLUCION FRANCESA, de Carlos Sánchez Viamonte.
- Miguel de la Madrid Hurtado, REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL EN MATERIA DE REPRESENTACION.
- Maurice Duverger, INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL.
- FRANCIA, PARLAMENTO O PRESIDENCIA.
- LOS PARTIDOS POLITICOS.
- Herman Finer, TEORIA Y PRACTICA DEL GOBIERNO MODERNO.
- Héctor Fix Zamudio, ALGUNOS ASPECTOS DE LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.
- Eduardo García Maynez, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
- Manuel García Pelayo, DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO.
- Pablo González Casanova, LA DEMOCRACIA EN MEXICO.
- Hamilton, Madison y Jay, EL FEDERALISTA.
- Hermann Heller, TEORIA DEL ESTADO.
- James Hogan, ELECTION AND REPRESENTATION.
- Hans Kelsen, ESENCIA Y VALOR DE LA DEMOCRACIA.
- TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.

TEORIA PURA DEL DERECHO.

Harold J. Laski, EL LIBERALISMO EUROPEO.

INTRODUCCION A LA POLITICA.

Georges Lefebvre, LA REVOLUCION FRANCESA Y EL IMPERIO.

Leslie Lipson, LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA POLITICA.

John Locke, DOS ENSAYOS SOBRE EL GOBIERNO CIVIL (Selección).

Karl Loewenstein, TEORIA DE LA CONSTITUCION.

Robert M. Mac Iver, TEORIA DEL GOBIERNO.

Paulino Machorro Narváez, LA CONSTITUCION DE 1857.

W. J. M. Mackenzie, ELECCIONES LIBRES.

John Stuart Mill, CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO.

SOBRE LA LIBERTAD.

Montesquieu, EL ESPIRITU DE LAS LEYES.

Mario Moya Palencia, LA REFORMA ELECTORAL.

COMPORTAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA ELECTORAL.

Moisés Ochoa Campos, GRANDES DEBATES LEGISLATIVOS, núm. 1.

Mariano Otero, VOTO PARTICULAR.

Emilio Rabasa, EL ARTICULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL.

LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA.

Juan Jacobo Rousseau, EL CONTRATO SOCIAL.

George H. Sabine, HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA.

Adolfo Sánchez Vázquez, ROUSSEAU EN MEXICO.

Carlos Sánchez Viamonte, LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN LA REVOLUCION FRANCESA.

Carl Schmitt, TEORIA DE LA CONSTITUCION.

Felipe Tena Ramírez, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.

Leopoldo Zea, EL POSITIVISMO EN MEXICO.

Ricardo J. Zevada, LA LUCHA POR LA LIBERTAD

Codificaciones.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ELECTORAL FEDERAL.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Otras fuentes.

ARCHIVOS DEL REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES. SECRETARIA DE GOBERNACION.

PERIODICO EXCELSIOR, fechas: 8 y 26 de septiembre de 1971.

REVISTA POLITICA, núms. 66, 77 y 106.