

879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO

ANALISIS DE LA FORMA DE GOBIERNO EN MEXICO
Y PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ERACLIO BELMAN OLIVARES

CELAYA, GTO., 1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**AL DIOS OMNIPOTENTE,
POR QUIEN SOMOS CAPACES
DE CREAR, AMAR Y TRANSFORMAR
LAS COSAS.**

**A MIS PADRES Y HERMANOS,
DE QUIENES HE RECIBIDO SIEMPRE
BUEN EJEMPLO Y UN RESPALDO INCONDICIONAL,
SIN DUDA, EL MEJOR REGALO DE DIOS.**

**A MIS AMIGOS,
QUIENES GENEROSAMENTE ME ILUSTRAN,
ME MOTIVAN Y ME DAN SU CARIÑO
A TODOS ELLOS MI GRATITUD POR SIEMPRE.**

**A CONNIE,
LUZ EN MI CAMINO
Y FORTALEZA DE MI VIDA.**

**A MI DIRECTOR DE TESIS,
LICENCIADO ROBERTO JOSE NAVARRO GONZALEZ,
POR SU APOYO DESINTERESADO EN LA REVISION
Y ELABORACION DE ESTA TESIS.**

**A MIS SINODALES,
LICENCIADOS: JAIME MURO OJEDA Y
GERARDO ARIZA FRANCO, POR EL ANALISIS
Y SUS ATINGENTES OBSERVACIONES**

EN LA EVALUACION DE LA PRESENTE.

**A MI UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE
EN CUYAS CATEDRAS ME FORME, Y DE LA CUAL
CONSERVO GRATOS RECUERDOS INDELEBLES
DE MIS MAESTROS Y AMIGOS.**

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES	1
1.- CONCEPTO DE ESTADO.	3
a) Fin del Estado.	4
b) Política.	8
c) Sociedad, Pueblo, Nación y Estado. Generalidades	13
2.- ELEMENTOS DEL ESTADO	23
I.- El Pueblo.	25
II.- EL Territorio.	28
III.- EL Poder	31
a) Poder legítimo	34
b) Poder y Derecho	35
c) Poder Político y Poder Estatal	38
d) Gobierno.	40
e) Soberanía.	41
IV.- EL ORDEN JURIDICO	45
a) Constitución	50
3.- FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO	55
a) Formas de Estado.	55
b) Formas de Gobierno	58
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA FORMA DE GOBIERNO.	62

CAPITULO III. LA REPUBLICA	77
1. NATURALEZA DE LA REPUBLICA	80
2.- MODALIDADES DE LA REPUBLICA	82
3.- TEORIA POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES	83
4.- LA REPUBLICA EN MEXICO.	90
5.- EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO. ORIGENES	95
a) Presidencialismo Sustituto.	99
b) Presidencialismo Subsidiario	102
 CAPITULO IV. LA DEMOCRACIA	 111
1.- CONCEPTO Y EVOLUCION DE LA DEMOCRACIA	113
2.- ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA.	118
a) La Libertad .	118
b) La Igualdad .	120
3.- LA DEMOCRACIA SEGUN LA CONSTITUCION	121
4.- IDENTIFICACION ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS	124
5.- CIUDADANIA Y SUFRAGIO .	127
6.- JUSTIFICACION DEL GOBIERNO DE LAS MAYORIAS EN LA DEMOCRACIA .	131
7.- INSTITUCIONES PERFECCIONADORAS DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO. .	134
8.- CLASES DE DEMOCRACIA .	138
a) Democracia Directa. .	138
b) Democracia Indirecta o Representativa .	140

c) Democracia Semidirecta.	141
d) Otras Democracias	144

CAPITULO V. LA REPRESENTACION 151

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA REPRESENTACION. 160

a) Teoría del Mandato Imperativo	160
b) Teoría del Mandato Representativo.	160
c) Teoría de la Representación Libre.	161
d) Teoría de la Representación Virtual	162
e) Teoría de los Organos Representativos.	162
f) Teoría de los Organos de la Nación.	162
g) Teoría de la Investidura.	163
h) Teoría de la Representación Sociológica	163

2.- LA REPRESENTACION EN MEXICO 165

3.- LOS PARTIDOS POLITICOS. 174

4.- SISTEMAS DE PARTIDOS. 181

CAPITULO VI. FEDERALISMO. 187

1.- NATURALEZA SOCIOLOGICA 187

2.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL FEDERALISMO 189

3.- FEDERACION, CONFEDERACION Y ESTADO CENTRALISTA 198

4.- POSICION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 202

5.- REALIDADES DEL FEDERALISMO MEXICANO 203

CONCLUSIONES. 221

BIBLIOGRAFIA 236

INTRODUCCION.

Nos ha tocado como generación, el privilegio de participar en una época de profundas transformaciones, inimaginables hace sólo algunos años. La historia parece acelerar su paso: los equilibrios internacionales se modifican, las relaciones entre estado y sociedad se amplían cada vez más.

En lo político, asistimos a la configuración de una nueva realidad internacional, caracterizada por el fin de la guerra fría. Apenas transcurrían dos años del derrumbe de la Unión Soviética, la década de los noventa vuelve alumbrar otro acontecimiento que marcará la historia contemporánea: palestinos y judíos parecen haber encontrado por fin la manera de compartir la tierra prometida.

En lo económico, observamos la creciente globalización comercial que ha modificado los esquemas de producción y de consumo. Hoy los procesos productivos y las corrientes comerciales forman extensas y complejas cadenas a escala mundial. La evolución actual de las relaciones internacionales y la globalización de la economía abren perspectivas mayores para una nueva etapa de cooperación económica que favorezca la inversión, promueva la transferencia de tecnología y elimine las barreras al comercio mundial.

En este entorno universal, es imprescindible hacer un profundo análisis sobre los conceptos de estado, de gobierno y de la sociedad, la cual cada día presenta formas de organización más complejas, en las que se percibe la permanente presencia de tensiones y conflictos entre individuos, grupos y organizaciones sociales independientes que buscan por diversos cauces, satisfacer sus demandas y necesidades.

Los problemas que enfrentan los estados-naciones no parecen volverse más sencillos, sino por el contrario, cada vez más complejos. Las diferencias existentes en las actuales organizaciones estatales son incommensurables, y podrán ser mayores; de ahí la importancia de nuestro momento histórico.

Callado, sin poder dar respuesta detrás o arriba, sin posibilidad de declararse muerto, sin desaparecer del escenario a pesar de la desencadenada crítica, afectado por mil definiciones, se encuentra un fenómeno histórico denominado estado. Gobierno y Estado, que como términos implican niveles y consecuencias muy diversas, son amalgamados, y con ésto se produce una grave confusión. Por lo tanto, se hace necesario, buscar vías que permitan distinguir sus interacciones en la realidad.

La afirmación sobre el fenómeno histórico estado es muy diversa y nos conduce con frecuencia a páramos diferentes. Por ser generalmente predominante como manifestación de una acción organizada sobre lo social, éste se muestra como principal responsable, pero también como opción de la realidad presente. El estado muestra predominio en la acción social organizada con repercusiones empirosensoriales demostrables. No es posible determinar la historia, mientras tranquilamente se dilucida cual es la organización indicada. Se demanda acción. Los problemas no esperan, la sociedad es disonante y la disonancia se hace presente entre individuos, grupos sociales, estado-naciones, etc. Cualquier cambio se hará en movimiento. La quietud no existe. Los problemas son graves y hay que abordarlos. Al estado se le califica de imperfecto, de injusto, de ineficiente y los errores de la acción social se le adjudican a él. Tiene serias limitaciones, tiene movimiento, cambia sus formas pero está ahí.

En este contexto universal, el estado mexicano también a sufrido grandes transformaciones en contraste con otros países de desarrollo similar, en particular de sudamérica. Aquello que anteriormente llamaba más la atención era la capacidad del sistema mexicano para mantener el

funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con estilos y procedimientos que mucho distaban de ser democráticos pero tampoco eran dictatoriales. Una de las interpretaciones más autorizadas de finales de los setentas encontraba una explicación en las particulares características del autoritarismo mexicano; más inclusivo que exclusivo, basado en el consenso y la negociación más que en la represión abierta y permanente, poseedor de una constitución ampliamente aceptada y de un arreglo institucional formalmente democrático.

A mediados de la década de los ochenta, cuando comenzó a hacerse patente la erosión del apoyo al Partido Revolucionario Institucional, tanto a nivel nacional como a nivel regional, la imagen del sistema político mexicano también comenzó a modificarse. Posteriormente cuando las elecciones de 1988 amenazaron con la continuidad del régimen político mexicano, se evidenció, que los signos de su deterioro eran mayores que los previstos.

En alguna medida los resultados de las elecciones de 1988, que pusieron en la escena política una oposición antirégimen y un proyecto alternativo con amplio respaldo, obligaron a invertir los términos de la explicación: más que preguntarse por la estabilidad del sistema político mexicano, había que cuestionarse ahora las razones de su deterioro. Y en esa ecuación resultaba imprescindible analizar cuestiones tales como las fracturas al interior del estado o las transformaciones que las fuerzas democratizadoras portan consigo.

En esta perspectiva, emergen como significativos dos ejes interrelacionados de lectura: a) Crisis del régimen político, b) Proceso de liberalización política o evolución del pluralismo y la participación política.

Se trata de dos ejes de lectura que en buena medida nos remiten a la amplia literatura teórica y empírica sobre el cambio y la transformación de los regímenes políticos. Textos literarios dirigidos a captar la dinámica

de los procesos de transición política, y en especial aquella forma de transición de un régimen autoritario a uno democrático.

En el presente trabajo, mi intención es realizar una interpretación de las transformaciones actuales del sistema político mexicano, procurando hacer un análisis de la forma de gobierno en nuestro país, y señalando algunas propuestas para el perfeccionamiento del mismo.

En el primer capítulo, denominado Conceptos Generales, se analizan algunas definiciones de estado y la descripción de sus elementos constitutivos, destacando acepciones vertidas por Aristóteles, Kelsen, Jellinek, entre otros. Como complemento se hace alusión a otros conceptos correlativos al estado, tales como: política, soberanía, constitución, legalidad y legitimidad, con el propósito de dejar bien establecidas las diferencias entre estado y gobierno, que con frecuencia son confundidos como una sola entidad.

El segundo capítulo, es una reseña sobre los antecedentes históricos que han precedido la actual forma de gobierno de nuestro país, tomando en consideración que la forma de gobierno está en función del conjunto de principios y disposiciones que organizan y conforman las cuestiones relativas a la estructura política del estado.

En el tercer capítulo, se aborda el concepto de República, su naturaleza jurídica, los diferentes tipos de república: presidencial y parlamentaria, centralistas y federales, hasta llegar a la teoría de la división de poderes del barón de Montesquieu, concluyendo el capítulo con el tema del presidencialismo en México desde sus orígenes hasta nuestros días.

En el capítulo cuarto, se discurre sobre la Democracia, sobre los elementos que la conforman y que le han dado vida a raíz del surgimiento

de los estados modernos liberales y democráticos, en los cuales se da la consagración formal en los textos constitucionales y el respeto efectivo de los derechos humanos, básicamente los que se refieren a la expresión de las ideas, la libre asociación y participación política. Aunado a lo anterior, se elabora una semblanza sobre las relaciones actuales entre gobernantes y gobernados, sobre los propósitos y fines que en forma común deben perseguirse para concluir con la justificación del gobierno de las mayorías, proponiendo algunas instituciones que podrían favorecer el perfeccionamiento de la democracia, a la luz del pensamiento de Duverger, Sartori y Bobbio entre otros.

En el capítulo quinto, titulado la Representación, se realiza una breve narración de las teorías más relevantes que dan origen y justificación a la representatividad, la cual tiene su nacimiento pleno y concomitante a los partidos políticos y a la extensión casi ilimitada del sufragio, dando origen con ello a las instituciones políticas liberales: Parlamentos y Congresos en los que se expresan la lucha de las ideologías predominantes en la sociedad con el propósito de consolidar una mayoría que conduzca el proceso de desarrollo político y económico de la comunidad. Lo anterior, para después analizar el desarrollo de la simulada Representatividad en México.

Por último, se trata el tema del Federalismo, analizado desde su naturaleza sociológica y jurídica, su origen y estructura, su comparación con los estados confederados y centralistas, para después tratar de explicar los aciertos y desaciertos del federalismo mexicano. Cabe precisar que el tópico del federalismo es un asunto de sumo interés en cuanto al poder, toda vez, que resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar unidades autónomas que participan y forman parte a la vez, de esa misma unidad nacional; y por otra parte, resolver el complejo problema público constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores. En este sentido, federar significa conexasión lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia.

Con las salvedades que implica todo trabajo de investigación, ofrezco este documento con el propósito de contribuir al desarrollo de nuestra democracia y de fomentar en nuestra comunidad universitaria el interés y estudio por la cultura política.

ANALISIS DE LA FORMA DE GOBIERNO EN MEXICO, Y PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

Uno de los tópicos más apasionantes y que mayor debate ha suscitado en la historia del hombre desde que comenzó a vivir en sociedad ha sido el estudio y análisis sobre la mejor forma de gobierno bajo la cual estará regido, pues de ello dependerá el más amplio desenvolvimiento de sus libertades, y la regulación de sus derechos y obligaciones.

Antes de iniciar la exposición y el comentario de algunas de las más conocidas teorías de las formas de gobierno, conviene hacer algunas consideraciones sobre el tema.

Generalmente las teorías sobre las formas de gobierno presenta dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En su función descriptiva el estudio de las formas de gobierno se resuelve con una tipología o clasificación de los diversos tipos de gobierno, resultado de la observación y experiencia histórica del autor, quien las divide y las une según sus diferencias o afinidades, y al final llega a catalogarlas bajo un cierto orden. Las primeras grandes clasificaciones de las formas de gobierno, elaboradas por Aristóteles son de ese tipo, y ellas reflejan las variedades de estructuras políticas en las que se organizaron las ciudades griegas de la edad Homérica en adelante.

Sin embargo, no hay tipología que solamente tenga una función descriptiva. El escritor político no se limita a describir; generalmente se plantea otro problema, que es el de indicar cual de las formas de gobierno descritas es buena, cual mala, cual mejor y cual peor, eventualmente cual es la óptima y cual es la más incorrecta. En otras palabras no se limita a describir, o sea, a manifestar un juicio de hecho sino que también asume

otra función, la de expresar uno o más juicios de valor, la de orientar las preferencias ajenas, en una palabra la de prescribir.

Además casi no hay escritor político que no haya propuesto o definido una cierta tipología de las formas de gobierno, y así por medio de estas han sido elaborados y continuamente discutidos algunos conceptos generales de la política como oligarquía, aristocracia, democracia, demagogía, despotismo, gobierno mixto, etc., constituyendo uno de los aspectos por medio de los cuales una teoría puede ser caracterizada y comparada con otras.

A partir de las estructuras políticas que dieron forma a las ciudades helénicas, han surgido en todo el orbe movimientos sociales, unos pacíficos otros violentos, pero todos encaminados a la implantación de una forma de gobierno que satisfaga y cumpla todos los requerimientos que demanda una sociedad.

En todas estas transformaciones que han sufrido las estructuras sociales, han existido diferentes intereses. Algunos individuos con ideales concretos y sublimes han buscado instrumentar una organización perfecta que se ocupe de salvaguardar los derechos inmanentes de la persona humana, sacrificando incluso sus vidas en pro de sus ideales; sin embargo, paralelamente a ellos, siempre han existido individuos egoístas y mezquinos que únicamente pretenden la conquista del poder para satisfacer intereses de carácter estrictamente personal, inmolando y pisoteando los de la mayoría, haciendo totalmente nulo el bien común.

Para dar inicio al estudio de la estructura jurídico-política de nuestro estado, es conveniente analizar algunos conceptos para la mejor comprensión del tema.

En principio, es relevante resaltar la diferencia que existe entre dos conceptos importantes que con frecuencia son confundidos por los mismos tratadistas del derecho, la ciencia política y la teoría del estado, me refiero a las nociones de "estado" y de "gobierno". Así comenzaremos abordando el concepto de estado.

1.- CONCEPTO DE ESTADO.

Aristóteles en el capítulo primero, libro tercero de su obra "Política", señala que el estado tiene como base la persona humana en su esencialidad, para arribar al concepto de que "el estado es un organismo complejo", un hecho natural; el hombre por naturaleza es un animal político (*zoon politikon*), destinado a vivir en sociedad y el que no forma parte de ninguna polis es una bestia o un Dios, y concluye "El estado es la comunidad perfecta y soberana".

Joel Tiffany, al relacionar los conceptos de estado y gobierno, los limita de la siguiente manera: "Un estado consiste en una asociación de individuos unidos bajo un gobierno organizado, instituido para ayudar y para proteger a sus miembros en el ejercicio de su libertad civil y en el goce de sus derechos; y a este fin tienen confiada la ejecución a la autoridad pública" (1). El mismo autor cita a Burlamaqui, quien dice: "El estado puede definirse como una sociedad por la cual una multitud de pueblo se congrega bajo un gobierno organizado, a fin de hallar, mediante su protección y cuidado, la felicidad a que naturalmente aspira" (2).

Hans Kelsen, en el extremo del formalismo jurídico afirma que el estado es "La personificación del orden jurídico"; por su parte los tradicionalistas sostienen que el estado es "Una entidad abstracta conformada por varios elementos", que se encuentran constituidos "Por una sociedad establecida en un territorio variable fijo que está políticamente organizada, sujeta a un orden jurídico común y a un gobierno". Carlos A. Echánove Trujillo, en su diccionario de sociología, señala que el estado "Es un cuerpo político autónomo. Expresión jurídico-política de una comunidad constituida para cumplir fines de carácter

(1) Tiffany J., Historia de la Filosofía Política, Madrid, 1955., pág. 19.

(2) Burlamaqui. Political law. Cap. IV, pág. 2.

trascendental superiores a los individuos que la componen y de carácter permanente" (3).

Francisco Porrúa Pérez, afirma que: "El estado es una sociedad humana asentada en el territorio que le corresponde, en la cual existe un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico para obtener el bien público temporal". El mismo Porrúa Pérez, siguiendo el método de Posada, y basándose en las notas o elementos del estado, nos proporciona la definición analítica del concepto de estado, el cual enuncia de la siguiente manera: "El estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes" (4).

Como concepto jurídico, Jellinek, define al estado como: "La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario" (5).

a) Fin del Estado.

Siguiendo una sincronía lógica y jurídica debemos entender plenamente el concepto relativo a la finalidad del estado. ¿Por qué fue que se creó esta Entidad?; ¿Cuáles son sus fines últimos? y ¿Qué debe ocurrir cuando el estado no cumpla con ellos?. Es verdad que aquí no se resolverá la cuestión, sin embargo es pertinente realizar algunas consideraciones.

(3) Echánove Trujillo, Carlos A., Dicc. de Sociología, 2a. Ed. México, 1957, p.p. 103 a 106.

(4) Porrúa Pérez, Fco., Teoría del estado, Edit. Porrúa, México 1985, pág. 190.

(5) op. cit. pág. 189.

Conviene recordar el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, quien sostuvo que la finalidad del estado consiste "En que los hombres no sólo vivan, sino que vivan bien: *Quod homines no solum vivant sed qua bene vivant*". Es decir que el fin que corresponde al estado, adecuado a su realidad, es lograr con su actividad el bien común del mismo, que se refleja de manera necesaria en el bien particular de todos los hombres, que en conjunto integran el estado, y el perfeccionamiento de todos los seres humanos en particular, tanto en gobernantes como en gobernados, entre los cuales debe existir una plena solidaridad y colaboración para la obtención de ese propósito fundamental de la sociedad política organizada: El bien común.

Agrega el Santo de Aquino, en la suma Teológica (2a-2a q. 47 a-10), "El bien común es mejor que el bien de un individuo aislado".

Aristóteles, al respecto, manifiesta que "La asociación de muchos pueblos forman un estado completo que llega, si es correcto decirlo, a bastarse a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser estas satisfechas". Y más adelante expone: "La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de la vida para la asociación política, y la decisión de lo justo constituye el derecho" (6).

En conclusión, la finalidad del estado debe ser el bien común; pero ¿qué es el bien común?

El bien común, al decir del sociólogo Guzmán leal es "El conjunto de esas condiciones externas necesarias para el desarrollo de las necesidades personales, la vida material, intelectual y religiosa de los ciudadanos" (7).

(6) Aristóteles, *La Política, Libro Primero, cap. I*. Edit. Montaña mágica, Colecc. Obras inmortales, No 38. Bogotá, 1987. pág. 97.

(7) Guzmán Leal, Roberto. *Sociología*, 2a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1971, pág. 164.

Para ahondar un poco más respecto al tema, cabe hacer una enunciación de algunos principios que deben siempre circundar al bien común:

- 1.- El bien común es esencialmente correlativo a la naturaleza del hombre;
- 2.- El bien común se refiere al todo del hombre, es decir, cuerpo y alma;
- 3.- El bien común, consiste en la creación de un conjunto de condiciones exteriores que favorece en los ciudadanos el desarrollo integral de su ser;
- 4.- El bien común consiste en la creación de un ambiente social, que tienda a proveer al hombre de bienes necesarios y convenientes, que le faciliten la consecución de los espirituales.
- 5.- El estado en su contribución para la actualización del bien común, tiene el deber de perseguir los intereses, no de algunos ciudadanos y de tal o cual clase sino del cuerpo social íntegro.

Es preciso distinguir entre los conceptos de bien común, que es el fin de toda sociedad, y bien público, fin específico de la sociedad estatal.

Siempre que los hombres se agrupen socialmente para la obtención de un fin, el cual sea de beneficio colectivo, representará un bien común, v.gr. Una sociedad mercantil que persigue un fin de lucro para todos los miembros que la componen. Ese fin, consistente en los beneficios económicos, es el bien común de los que integran la sociedad. Un sindicato persigue el bien común de sus afiliados, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, prestaciones, etc. y así, todas las sociedades o agrupaciones humanas buscan un fin, el bien común de sus integrantes.

El estado también persigue un fin, que es precisamente el bien común, pero por ser una sociedad más amplia debe distinguirse entre bien

común particular y bien común público, ya que por la relación inmediata con intereses particulares o con intereses públicos, el bien común perseguido por el estado es el bien público.

La distinción entre el interés o bien particular y el interés o bien público, estriba, según el criterio formalista de Carré de Malberg y Jezé, en que interés público es aquel cuya satisfacción queda a cargo del estado, y particular el que no tiene esa característica; sin embargo no se precisa en que consiste el bien público ni la acción del estado para realizarlo.

Dice Porrúa Pérez, que el fin específico que persigue el estado en virtud de su actividad, es "El bien público de los hombres que forman su población". Y más adelante agrega: "El estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de inferior grado: la familia, las sociedades civiles, mercantiles, las universidades, los sindicatos, etc.: no colocándose sobre ellas como una superestructura, sino complementándolas sin destruirlas ni absorberlas. Esta función del estado es de respeto y de complemento, no de destrucción o de reemplazo" (8).

Sostiene el mismo autor, que el bien particular "Es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo", respecto al bien público manifiesta que "Es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos" (9), nosotros agregaríamos: Que se encuentran sujetos a la protestad del estado, por considerar que aquel es el objetivo fundamental de la Entidad Política, y su actualización debe circunscribirse, necesariamente, dentro de su primordial actividad.

El bien público, no sólo comprende a la generación presente, sino a las venideras (Hauriou), es el fin propio e irremplazable del estado.

(8) Porrúa Pérez, Fco. op. cit. pág. 275.

(9) Idem. pág. 280.

El bien particular es el que persigue cada individuo o grupo en concreto; no cae su obtención en forma directa dentro de la esfera de la competencia del estado; es algo que le concierne en lo especial a cada individuo o grupo.

b) Política.

Hagamos ahora un análisis esquemático de un concepto que se seguramente tendrá un papel relevante en el curso de este estudio, el cual debe ser considerado para la cabal comprensión de las formas de gobierno, cuestión en torno a la cual gira este trabajo, me refiero a la política.

La política puede ser considerada como ciencia y como praxis; "como ciencia su objeto es un hacer social... la política como ciencia es una forma del saber y no del hacer... En cambio, la política como forma de actividad es un hacer, que realiza el hombre con miras a influir en la sociedad a través del poder" (10).

La política tiene una amplitud y dimensión sumamente basta, que por su naturaleza abarca las más diversas actividades del quehacer humano, es difícil substraerse de su influjo, pues de una manera u otra, siempre nos vemos inmersos dentro de su margen de influencia, llegando en varias ocasiones a determinar en mucho el actuar humano, estableciendo las directrices y lineamientos de su dinámica y, ¿por qué no? a veces incluso de su estática.

Al efecto, Xifra Heras señala: que al analizar la constitución política de los griegos, encontramos que "se destacaba en lo político una estructura sociológica (*polis*), una organización jurídica (*politeia*), un aspecto típicamente político (*politica*) y un significado técnico o artístico (*politiké*). Esta amplitud tiene su base en que ninguno de los problemas que plantea a la existencia humana es ajeno a la política, pues ésta es un

(10) Bidart Campos, Germán J. Derecho Político, Edit. Aguilar, Bs. Aires, 1962, pág. 51.

principio activo, susceptible de abarcar todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad. La actividad política se caracteriza precisamente por su universalidad y diversidad" (11).

Para mayor abundamiento haré alusión a lo que gramaticalmente se entiende por política, encontrando que es el conjunto de medios utilizados para la obtención de un fin determinado. A nivel estatal ese fin debe ser la consecución de propósitos de interés común a la colectividad, abarcando, como ya lo hemos manifestado, tanto los intereses particulares como los generales, los que en estricta pureza, no se encuentran de ninguna manera divorciados más aún, no son excluyentes sino coincidentes.

Se utiliza el vocablo ciencia política para designar al conjunto de conocimientos sistematizados de los fenómenos políticos que se refieren a la organización y funcionamiento de la sociedad para la realización de sus fines. En este sentido la palabra implica un todo unitario, cuyos conceptos se expresan científicamente.

Al decir del maestro Lomeli Garduño, no debe causar asombro el desprestigio en que se encuentra ahora la política; el mismo Aristóteles decía: "Generalmente se cree que ella y el despotismo son una misma cosa y frecuentemente el político no se avergüenza en aplicar a los demás lo que no considera justo para sí". Este pensamiento cobra plena nitidez, indubitadamente con los últimos y vergonzosos hechos que algunos políticos han efectuado en los últimos tiempos (Nicolás Ceausescu, Erick Honecker, Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, etc.). Asevera el maestro Lomeli más adelante "...sólo hay política en cuanto existe intervención real y latente de un interés social. Aprendamos a reconocer lo político dentro del complicado juego de la lucha por el poder, porque así sabremos cuál es la esencial determinación del acontecer político" (12).

(11) Xifra Heras, Jürgs., Introducción a la Política, Credsá, Barcelona, 1965 págs. 63.

(12) Lomeli Garduño, Antonio, Teoría y Técnica de la Política, Litho Offset del Eajit, México, 1978. 2a. ed., prólogo.

Sigue afirmando Lomeli Garduño, que la política no debe entenderse como ciencia ni disciplina, sino como una técnica, y sintetiza: "la política es una técnica social, dispuesta a la obtención o ejercicio del poder para la satisfacción de necesidades públicas. Solamente la política mediante sus infinitas posibilidades de táctica, es capaz de inspirar solución adecuada. Por ello es una técnica social que va desde la lucha por la captación del poder hasta el ejercicio prudente de éste. Mecánica trayectoria, acción; no saber puro. La política es la técnica del poder. La función más importante de la vida social es: la lucha en torno al poder" y señala que en su concepto, la técnica es "el conjunto de procedimientos empíricamente desarrollados y válidos para la realización de un fin esencialmente práctico. La técnica política, como toda técnica, es un método que vale por la destreza del que la utiliza y, por tanto, debe valorarse en función del factor humano... Es una técnica social porque la política no se concibe sino en el seno de la comunidad humana, con propósitos colectivos y nunca refiriéndola al plano íntimo del individuo aislado. Además se da como fenómeno concomitante a la existencia del estado..." (13).

Es innegable que este autor ha tratado el sustratum de la política, el elemento fundamental a que se refiere esta concepción humana; se ha centrado en la esencia de su naturaleza y ha determinado que es el poder el móvil, acción y efecto de la política. Aunque debemos reparar que la exposición del maestro Lomeli Garduño, está estrictamente basada en la vida real y práctica, producto de su experiencia, más que del estudio, lo que lo ha conducido a hacer una aseveración de esta magnitud, sin embargo ello en lugar de restarle mérito a su texto, lo hace más valioso, pues no se sumerge en elucubraciones meramente teóricas, sino que le da un toque realista a la explicación de la política.

Efectivamente es el poder lo que ha marcado la pauta del acontecer político, pues su obtención, conservación, ejercicio y renovación, se constituyen como antecedente y resultado de la política. No pueden separarse de ninguna manera la política y el poder.

(13) Lomeli Garduño, Antonio, op. cit. p.p. 13 a 25.

Es a raíz de la pretensión del hombre que vive dentro de una sociedad, para acceder al poder, que pudo tener forma y lugar la política, pues se erige como el medio idóneo para su obtención y correcto ejercicio, de ahí que aquella persona que haga uso indebido del poder social que detenta, se encuentre violentando la esencia de la política, no obstante que ello no deja de ser política, pues así lo han manifestado Hobbes, Maquiavelo y Fouché, entre otros. Una vez obtenido el poder, quienes lo ejercen pueden prevalerse de medios políticos para la conservación del mismo.

Transcribiré ahora una relación explicativa que sobre la política y sus diferentes acepciones se han dado, enunciada por Carlos S. Fayt, la cual me parece sumamente interesante, tomada de su obra Teoría de la Política. Este autor utiliza cuatro sentidos diferentes para su mejor análisis:

"Concepto amplio o genérico.

Política y político, visto en esta forma, se refiere a toda clase de poder organizado, lo que significa que no debe identificársele únicamente con el poder del estado, sino con el de cualquier formación social en la que se establece una relación de mando y obediencia entre los jefes o ejecutivos o los miembros de la misma. Aunque la relación que se presente es de poder y se convierte en acción política desde el punto de vista genérico, en virtud de la vinculación que se da entre los que ejercen la autoridad y los que aceptan someterse a ella.

Concepto específico.

Dentro de este concepto aparecen ya la <política y lo político> ligados estrechamente al poder del estado. Las relaciones que se dan entre el que ejerce la autoridad y el que obedece, no se establecen en forma voluntaria, ni depende de que los miembros de una asociación, empresa, familia, sindicato, partido, quieran o no aceptarla. En este sentido el poder

político se impone coactivamente y obliga a todos los miembros de una comunidad, a respetar sus decisiones, pudiendo hacer uso de la fuerza material si es necesario, independientemente de las razones que se den para justificar el poder del estado, éste ejerce un poder de dominación. Desde este punto de vista la "política" es la actividad que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la vida estatal mediante el ejercicio del poder;

Sentido vulgar de "Política".

Este criterio parte de la idea de que la política es la actividad convenenciera y habilidosa del hombre para conquistar el poder, sin importarle los medios morales para conseguirlo. En esta acepción, el vocablo es usado en relación al gobierno, a los partidos políticos y a los grupos que pretenden obtener el poder del estado.

Acepción científica.

Desde esta perspectiva, la política es el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas entre sus miembros. El estudio de la política es muy amplio, pues se hace por una parte en una forma especulativa y práctica y por la otra, histórica y sociológicamente" (14).

Independientemente de que a la política se le encuadre como ciencia, arte o técnica, invariablemente supone la existencia de ciertos y determinados elementos: la existencia de una comunidad humana; una entidad superior al hombre (el estado) -en el caso preciso que nos ocupa;- personas que tienen prolestad y mando (órganos de poder) normas

(14) Fayt S. Carlos, Teoría Política, Edit. Abeledo-Perrot, Bs. Aires, 1966, p.p. 33 a 48.

aplicables (orden jurídico); y personas que obedezcan y se encuentren sujetas a las órdenes del poder (gobernados).

La convivencia en la que el hombre se desenvuelve, da necesariamente origen a diversas relaciones políticas, en mérito de las cuales desempeña variados papeles: en ocasiones le toca ser gobernante o dirigente, y en otras gobernado o dirigido. Sin embargo, independientemente de la situación en que se encuentre, es él el principal personaje de la vida política. De esta manera, la política, independientemente de la forma de gobierno, está dirigida por ciertos hombres, ejecutada por otros y, aprobaça, tolerada, sufrida o ignorada por la mayor parte" (15).

c) Sociedad, Pueblo, Nación y Estado. GENERALIDADES.

Veamos ahora un tema sumamente importante en el estudio de la forma de gobierno que adoptan los estados, para evitar confusiones que se dan continuamente tanto en la práctica como en la teoría. Me refiero a al esclarecimiento de los conceptos: sociedad, pueblo, nación y estado, los cuales son usados frecuentemente como sinónimos.

Desde un punto de vista profundo, no existen en nuestro idioma palabras de tal modo sinónimas, que una de ellas signifique exactamente lo mismo que la otra. En consecuencia, estas cuatro palabras han servido para designar a una misma realidad desde un punto de vista diferente. "Las palabras pueblo y nación designan al conglomerado humano desde el punto de vista de su estructura; la palabra sociedad y estado designan al conglomerado humano desde el punto de vista de su funcionamiento". Según lo entiende Felipe López Rosado (16), quien sigue manifestando más adelante: los dos primero vocablos, es decir, pueblo y nación,

(15) Bouthoul, Gastón. Sociología de la Política, Prensa Universitaria de Francia, París, 1965, pág. 43, citado por Fco. Berlín Valezuela, Derecho Electoral, México.

(16) López Rosado, Felipe. Introducción a la Sociología. 21a. Ed., Edit. porrua, México, 1971, p.p. 49, 50.

consideran al conglomerado humano desde el punto de vista anatómico, en tanto que los términos sociedad y estado, designan al mismo conglomerado humano desde el punto de vista fisiológico, desde el punto de vista de su funcionamiento. Un grupo social se llama pueblo o nación, cuando se le considera como viviente (debe recordarse que todas las cosas existen, pero no todas viven).

Pueblo y Sociedad, entendemos, según esta concepción, se emplean cuando se atiende a la multiplicidad de elementos que contiene el grupo, o a la multiplicidad de fenómenos que su vida presenta. Nación y estado convienen cuando se quiere designar la unidad que hay en esos elementos o que preside a esos fenómenos. Una nación es un pueblo ordenado y unificado. Un estado es una sociedad disciplinada o unificada por un gobierno y por sus leyes. En tanto que la vida es espontánea en la sociedad, la vida está llena de obligaciones en el estado.

"El pueblo puede ser una multitud dispersa; la nación es una masa coherente. En los estudios o etapas inferiores de la historia, en la humanidad primitiva, hubo pueblos y sociedades pero aún no aparecían ni naciones ni estados" (17).

Es conveniente complementar y ampliar, en su caso, estos razonamientos con otras definiciones y conceptos que han establecido diferentes estudiosos de la materia.

El pueblo, para Echánove Trujillo, se da "cuando un conglomerado humano extenso (o sea cuando no se trata de un simple grupo primitivo), adquiere cierta unificación cultural, en lengua, religión, tradición, aspiraciones, etc., con la consiguiente conciencia de grupo, tenemos un pueblo. Si un pueblo resulta ubicado en un territorio determinado, tenemos ya una nación. El pueblo judío, hasta antes de tener una patria, era un ejemplo típico de pueblo. Entre los judíos no hay estrictamente hablando, unidad racial, ni poseían territorio propio; pero la conciencia de grupo la unificación cultural, eran evidentes. Si una nación posee además

(17) IBIDEM pág. 51.

autodeterminación política, tenemos finalmente al estado" (18). Nótese como este tratadista señala como nota característica de la nación al territorio, llegando a confundir a este con la patria, lo cual consideramos completamente erróneo por los razonamientos que con posterioridad expresaremos. Así mismo, determina como elemento distintivo del estado, "la autodeterminación política", que equivale -consideramos- a la Soberanía, condición sine quan non para la existencia de la Entidad Estatal.

De acuerdo con el profesor Alejandro Groppali, sociedad es el término o concepto más amplio de los que hemos enuciado. Los otros serán formas concretas o conceptos concretos de sociedades. La sociedad dice Groppali, es la unión de hombres basada en los distintos lazos de solidaridad. Pueblo y nación son conceptos particulares de la sociedad examinada desde puntos de vista especiales. Pero ambos conceptos tiene un género supremo, dentro del cual está contenida, la sociedad.

En cuanto al concepto de población, -señala más adelante- vemos que se utiliza para designar un conjunto de hombres en un sentido aritmético. Se dice que la población es el número de habitantes de un estado.

Pueblo es más restringido; se usa este vocablo para designar aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos, es decir, el concepto de pueblo tiene una característica distintiva: el tener este ingrediente jurídico. Este concepto de pueblo referido a ese matiz jurídico lo encontramos ya desde el derecho romano. El pueblo romano estaba integrado por los ciudadanos romanos; y así encontramos la expresión: "El pueblo romano y el senado romano".

Pichardo Pagaza, en su obra introducción a la administración pública, señala que "la población es un grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asientan

(18) Echánove Trujillo Carlos A. op. cit. pág. 222.

sobre un territorio determinado, vinculados por hechos de convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del estado" (19).

Respecto al concepto de nación Manzini expresa que: la nación es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua, con una vida y conciencia comunes.

El concepto de nación, nos lleva por ende al concepto de nacionalidad. Pero se presenta el problema de determinar que es la nacionalidad, pues no existe un criterio uniforme, sino que hay diversas corrientes doctrinales que tratan de explicarlo, de acuerdo con distintos puntos de vista.

La nacionalidad es un concepto que se emplea también como criterio de racionalidad o natural de reparto de población.

Tomando en cuenta este criterio se agruparán los hombres de acuerdo con la diversa nacionalidad que tienen.

Obtener un concepto preciso de aquello en lo que consiste la nacionalidad es muy importante, porque una corriente doctrinal considera que la población del estado no debe comprender más que a los nacionales, y si es posible, a todos los nacionales. Es el concepto que afirma que la nación debe coincidir con el estado. Este principio, con ciertas divergencias, es reconocido por las democracias occidentales.

Por otra parte, existe la posición política opuesta, de entender a la población como una clase especial. Esta concepción afirma que la clase proletaria, como instrumento de la revolución para llegar a la sociedad sin clases, es la que integra al estado. Es la concepción marxista sustentada por el otrora estado soviético. Pero, ¿qué cosa es la nacionalidad?

(19) Pichardo Pazaza Ignacio, Introducción a la Administración Pública, Edit. INAF, México 1988, pág. 31.

La nacionalidad, al decir del maestro Francisco Porrúa Pérez, es un determinado carácter o conjunto de características que afectan a un grupo de individuos haciéndolos afines, es decir, dándoles homogeneidad, y por ello la nacionalidad aproxima a los individuos que tiene esas características afines y los distingue de los grupos extranjeros que tienen otros signos peculiares.

Naturalmente que en la existencia de esas características que determinan la nacionalidad concurren una serie de elementos. No existe una opinión uniforme para clasificarlos, para decir que uno de ellos sea el que marque a un grupo con ese carácter de nacionalidad. Pero se conceptúan como elementos de caracterización nacional: la lengua, la religión, las costumbres, la vida común, los recuerdos, que también se tienen en común y que significan un pasado histórico que se reconoce como propio, y, además, la voluntad de realizar grandes empresas en común.

Sin embargo, "Confundir al estado con la nación, sería un gigantesco error que lleva a descomunales disparates teóricos, y a espeluznantes efectos de la vida práctica" (20), de acuerdo al decir del maestro Recaséns Siches, efectivamente, como ya ha quedado precisado, de ninguna manera deben de ser confundidos los vocablos sociedad, nación, estado, pueblo, y podemos agregar ahora, patria, pues cada cual recibe ciertos elementos específicos que invariablemente le hacen conservar su naturaleza, sin invadir la de otro, aunque, debemos reconocerlos, todos ellos son creaciones humanas que tienen como signo común una comunidad o grupo social, pero es diferente la causa social, el efecto y la función que despliega cada uno dentro de tal comunidad.

Revisemos ahora a los conceptos de estado y nación, concepciones sumamente confundidas, y por ende, su aplicación y uso causan serias aberraciones teóricas y prácticas, por lo tanto, es necesario precisar su

(20) Recaséns Siches, Luis Sociología, 18 Ed., Edit. Porrúa, México, 1980, pág. 502.

naturaleza y sus características específicas que los distinguen uno del otro.

En primer lugar, se advierte que el contenido de la nación es muchísimo más amplio que el contenido del estado. Mientras que la nación comprende un sinnúmero de aspectos de la vida humana, ejerce influencia sobre casi todas las actividades del hombre, es una especie de atmósfera colectiva que circunscribe e impregna un sin fin de conductas en nuestra existencia, en cambio, el estado es sólo una organización pública, una armazón jurídica, el órgano formalmente establecedor del derecho y aplicador de éste. Lo que con la soberanía le caracteriza fundamentalmente y lo distingue de otros conceptos, es el derecho en su vida dinámica, que comprende sólo un cierto número de aspectos determinados de la vida del hombre y nada más.

En segundo lugar, dentro de la comunidad nacional, incluso bajo la presión de su específica atmósfera, hay un enorme margen para la espontaneidad individual y colectiva. Por el contrario, El estado entraña la imposición coercitiva de unas ciertas conductas específicamente determinadas, es por lo tanto, el reino de la coacción -potencial o actual- sobre ciertos aspectos de la vida pues cuando alguna disposición obligatoria emitida por el estado y aceptada por la colectividad, es infringida, siempre la actividad estatal constreñirá al omiso para el cumplimiento forzoso de su deber, en uso de su deber coercitivo.

Mientras que resulta imposible enumerar las atribuciones y funciones de la nación, porque es una comunidad total, por su parte, es perfectamente posible determinar con toda precisión las funciones del estado, las cuales se encuentran delimitadas por el orden jurídico. Desde el punto de vista de la axiología jurídica, se debe proclamar que hay en la vida humana aspectos, precisamente más importantes que deben quedar exentos de toda taxativa regulación que pueda hacer el derecho; verbigracia: la libertad de cultos religiosos, la conciencia, la autonomía personal, etc. Respecto de tales aspectos, el derecho debe de limitarse a reconocer, proclamar y garantizar las libertades y derechos fundamentales del hombre, es decir, el principio de la no intervención dentro del sagrado

de la personalidad individual, que es la sede de valores más alto que los que pueda encarnar cualesquiera institución de carácter público o privado. Cuando el estado infringe estas ciertas y determinadas prerrogativas con naturales a la propia esencia del hombre, estará indiscutiblemente incumpliendo con sus fines.

También desde el punto de vista valorativo hay que proclamar que así como el estado es un medio y no un fin, debe estar, en consecuencia, al servicio de los individuos, y nunca que sea el individuo degradado a un medio para el estado; así también, la nación no debe servir al estado, sino al revés, el estado debe servir a la nación. El estado no es más que un instrumento creado por la nación, para su servicio.

Otra diferencia entre nación y estado, consiste en que, como comenta Herman Heller, la nación no presenta por lo general una unida total de voluntad política, sino que por el contrario, suele contener varias direcciones políticas. Por otro lado, El estado, precisamente desde el punto de vista sociológico, constituye una unidad de decisión política. El estado mediante la unidad del ordenamiento normativo, que se obtiene en virtud de la organización de las instancias o competencias estatales, según lo determinado por el sistema de derecho, produce prácticamente una unificación de la voluntad política. Ahora bien, esa unida de acción política producida por el estado, no tiene correspondencia exacta en la realidad de la nación; pues, aún en los casos de pleno apogeo nacional, existe siempre, frente a la voluntad unitaria del estado, un grupo en la nación que deciente de ella en cuanto a los fines o respecto de lo medios (21).

Cabe hacer una consideración más a las antes expuestas, la relativa a que mientras existen muchos estados nacionales, es decir, un estado para una nación, hay en cambio también, algunos estados multinacionales (como por ejemplo, el Imperio Austro-Húngaro -extinguido en 1918-, que contenía varias naciones, a saber: Austria, Hungría, Checoslovaquia, etc.; la recién desmembrada Unión Soviética que también

(21) Heller, Hermán, op. cit. pág. 186.

comprendía varias nacionalidades, lo que incluso ha provocado serios conflictos bélicos como los que se registran en nagorno-karabaj; la incruenta gesta que se libra entre serbios y croatas en la antigua Yugoslavia solo por anotar algunos ejemplos, entre ellas algunas de la nueva Comunidad de estados Independientes, como son: Estonia, Letonia, Lituania, Kazajstan, Georgia, Rusia, Azerbaiyan, Tadjikistán, Armenia, Bielorusia, Uzbekistán, Moldavia, Kirguizia, Ucrania, Turkmenistan.

Asimismo, quizá como antítesis de lo que fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, surge ahora en Europa ese espíritu de unificación que pretenden lograrse a través del Tratado de Maastricht, en el cual se propone una nueva dimensión de Europa, trascendiendo la noción del mercado común creado en 1957 por el Tratado de Roma. Se trata ahora de un objetivo más ambicioso, los doce países integrantes tratan de darle fuerza política a la unidad europea, en áreas que se consideraban la esencia misma de la soberanía: libre tránsito de personas, capitales y mercancías, que conducen a la unificación de la moneda y posteriormente a una diplomacia y sistema de defensa único.

El proceso de Maastricht, como es del todos conocido, tiene varias etapas, pero su objetivo final es la unión europea hacia el año 2000. Por otra parte, ha habido también algunos casos de naciones divididas entre varios estados, como por ejemplo lo estuvo la nación Polaca, entre Rusia, Prusia y Austria, hasta su reconocimiento en 1919; y de igual manera lo estuvieron los judíos antes de la fundación del estado de israel, lograda en 1948.

Especial atención debe ponerse en la aparente contradicción que se presenta al ocurrir acontecimientos y reacciones aparentemente contradictorias, pues mientras surge ese ánimo de compartir algo más que las fronteras y llegar a la creación de la ciudadanía europea y constituir lo que Victor Hugo denominaba los Estados Unidos de Europa, también crecen las facciones ultranacionalistas que propician el resurgimiento de grupos neofascistas xenófobos a ultranza.

Ahora bien, sin perjuicio de las muchas y claras diferencias entre la nación y el estado, hay que reconocer, que el estado como organización de mando político, ha constituido muy a menudo uno de los factores más importantes en la formación de una nación. Se pueden citar muchos ejemplos de estados que inicialmente estaban compuestos de varias naciones, pero que al correr del tiempo, fueron promoviendo la fusión de esas varias naciones en una sola, como nueva comunidad unitaria más amplia y más perfecta, tal es el caso de los estados italianos configurados a finales del medioevo, que dieron origen a una nueva entidad que ha venido perfeccionándose al paso de los años, el estado nacional, el que se distingue porque impera sobre una sola nación.

Así tenemos, que el estado es un proyecto de empresa común, su realidad es puramente dinámica, es la comunidad en actuación, no la comunidad anterior, inmemorial o tradicional, sino la comunidad futura en el efectivo hacer. No lo que fuimos ayer, sino lo que vamos hacer mañana, nos reúne en un estado. De aquí la facilidad con que la unidad política brinca en accidente sobre todos los límites que aprisionaron al estado antiguo. Entonces ha resultado que, sobre todo en el mundo occidental, el estado ha actuado en muchos casos como un factor formador de naciones, caso específico el de la Unión Americana.

El estado no es una forma de organización o de sociedad dada al hombre en forma de regalo, sino que necesita fraguarla penosamente. No es como la horda, la tribu y demás sociedades fundadas en la consanguinidad, que la naturaleza se encarga de formar, al contrario el estado comienza cuando el hombre trata de evadirse de la sociedad nativa dentro de la cual la sangre lo ha circunscrito.

Originariamente el estado consiste en la mezcla de sangre y lenguas; si observamos la situación histórica que precede a la formación de un estado, encontraremos siempre el siguiente esquema: varias colectividades pequeñas cuya estructura social esta hecha para cada cual dentro de sí misma. La forma social de cada una sirve tan solo para la convivencia interna. Esto indica que en el pasado vivieron efectivamente aisladas, cada una por sí y para sí. Pero a este aislamiento efectivo sobrevino una

convivencia externa, sobre todo económica. El individuo de cada colectividad no vive ya sólo en ésta, sino que parte de su vida esta trabada con individuos de otras colectividades con los cuales comercia y se relaciona intelectualmente. En esta situación, el principio estatal es el movimiento que lleva aniquilar las formas sociales de convivencia interna, replazándolas por una forma social adecuada a la nueva convivencia externa.

Así mismo, debemos apuntar, que el estado es siempre, cualquiera que sea su forma -primitiva, antigua, medieval o moderna-, la invitación o la imposición que un grupo de hombres hace a otros grupos humanos para ejecutar juntos una empresa; en cuanto obedece a la invitación, nos encontramos en el claro supuesto que enuncia Juan Jacobo Rosseau en su obra el Contrato Social; pero cuando estamos en el caso de la imposición, opera la práctica de las ideas sustentadas por Nicolás Maquiavello. Claro que una imposición por la fuerza, y nada más, no puede determinar la formación de una nación. Es preciso que la invitación aunque haya sido en algún modo impositiva, haya logrado aquiescencia por parte de lo invitados, si es que no de modo inmediato, al menos posteriormente; en este supuesto podríamos encuadrar a la nación mexicana que surgió de la fusión de dos culturas, la española invasora y la autóctona del país; al mezclarse los pueblos se dio origen a una nueva nación provocada por la conquista. Esa nación dio origen posteriormente a formar un estado.

Por otra parte, no obstante la mezcla de sangre y cultura que convergen en la formación de un estado, la pertenencia a tal entidad la señala y la define el estado mismo. El estado determina quienes son sus ciudadanos o sus súbditos. Y ellos lo son en virtud de lo determinado por el estado, ya sea que tengan o no la idea clara de lo que es el estado como puede ocurrir, por ejemplo, con los grupos de analfabetas marginados que viven relegados y aislados, sin comunicación normal con los otros sectores de la población-.

Por el contrario, el punto de vista es diferente en la nación, hablando en términos sociológicos, ciencia que discurre con mayor

amplitud y profundidad este concepto, no se puede considerar que sean efectivamente parte de la nación, aquellos individuos que no tengan alguna conciencia de nación, es decir, que no tengan ninguna representación de la nación dentro de la cual estén insertos. Esto es así, porque una comunidad está constituida en gran proporción por el saber que sus miembros tienen de esa comunidad, por el sentimiento de solidaridad que sienten con el grupo. Pero eso supone tener conciencia del grupo al que se pertenece o bien una idea, aunque sea rudimentaria de ese grupo.

Así pues, al estudiar al estado, surgen los elementos constitutivos que lo ubican en sus justos límites. La materia la constituye el conjunto de personas que forman una comunidad, asentada en un territorio, como expresión de su voluntad consciente, para alcanzar un fin. Esta comunidad tiene como rasgo específico el ser perfecta y soberana; para esto cabe mencionar a Herman Heller quien señala: "Es soberana aquella organización a la que es inminente el poder sobre sí misma, la que es capaz de determinar sustancialmente sobre sí misma el uso del poder de la organización social territorial que pertenece a ella misma, y le es propio, donde la decisión sobre el ser y el modo de la organización tiene lugar dentro de ella" (22).

2. ELEMENTOS DEL ESTADO.

Hagamos ahora un breve análisis de los elementos constitutivos del estado:

Si bien es cierto, que al estado no es posible determinarlo científicamente, con la metodología causal, empero se reconoce, por otra parte su necesaria relación con el orden jurídico. Así podemos afirmar que el estado y el Derecho constituyen un sólo y único objeto de conocimiento. Si el estado sólo puede determinarse jurídicamente, entonces es el

(22) Heller, Hermán, Teoría del estado. 2a. Ed. en español de Luis Tobío, Fondo de Cultura Económica, México 1955, pág. 262.

Derecho, pues, la consideración jurídica -valga el pleonazgo-, sólo jurídicamente se puede determinar. La problemática estatal es necesariamente problemática jurídica, y el punto de vista metódico para la solución de tal problemática lo aporta la ciencia del derecho.

De lo anterior se desprende la tesis de identidad del Estado y el Derecho, sostenida y atribuida a Kelsen, la cual al parecer fue fundamentada por primera vez por Hermann Cohen, en su "ethik des reinen Willens", donde asienta "La teoría del estado es necesariamente teoría del derecho político. El método de la teoría del estado se halla en la ciencia jurídica. Aun cuando para constituir el concepto de la ciencia política deben cooperar otras ciencias, el fundamento metódico está formado indiscutiblemente por la ciencia del derecho. El concepto y el método de la ciencia del estado están condicionados preferentemente por la ciencia del derecho"

En consecuencia al estado hay que concebirlo como el orden jurídico, o mejor, como la unidad de tal orden; el estado no es un ser natural cuya legalidad explicativa sea el principio de causalidad; su legalidad explicativa es la del Derecho.

Nadie niega que el estado sea un orden. El problema es la determinación del tipo de orden en que consista. Si se admite que no es un orden natural, debe admitirse que es un orden social. Lo que generalmente se niega es que el orden del estado sea, precisamente, el orden jurídico. Ahora si el orden social es un orden valorativo, un orden de elementos culturales o espirituales distinto del Derecho, entonces tiene que plantearse el problema de las relaciones entre el orden social del estado así concebido y el orden jurídico, que en resumen no es sino el problema de las relaciones existentes -y si son posibles- entre dos órdenes normativos, es decir, entre el orden jurídico y un orden ético-político cualquiera determinado.

El dualismo del estado y el derecho es sostenido por la aceptación de un dualismo jusnaturalista, que intenta oponerse a los contenidos objetivos del derecho positivo. En resumen, nos encontramos frente al

dualismo que ha dividido a la ciencia jurídica desde los griegos, entre un sistema de derecho positivo y un sistema de derecho natural, cualquiera que sea el ropaje con que se presente este proteico problema. El personaje social es único, por diversas que sean las máscaras con que juegue frente a los espejos de la escena política. El supuesto metódico fundamental del que debemos partir es el de la unidad del objeto. ¿Cómo es posible la unidad de dos sistemas normativos? Sólo bajo un principio de unidad superior, que en el caso se rechaza. O constituyen un objeto único y unitario o no es posible el planteamiento del problema. ¡Tanto menos la solución dualista!

El principio de la unidad del Estado y el Derecho es un principio de unidad metódica. Esto significa que todo problema estatal es necesariamente un problema jurídico. No es posible no predicar jurídicamente dentro de la ciencia del derecho, así como no es posible dejar de juzgar causalmente en la ciencia natural.

En virtud de todo lo antes expuesto y de la realidad estatal se ha considerado que el estado tiene los siguientes elementos o notas derivadas de su concepto:

I.- EL PUEBLO.

El pueblo es considerado como el conjunto de hombres que forman la comunidad estatal. Esta tiene por primer elemento a la población, sin que importe el número de sus componentes, pues hay estados cuyas poblaciones son grandes y otros con una población relativamente pequeña.

Se afirma que si el estado es una comunidad política, esta comunidad no tiene que estar formada sino por hombres. El pueblo constituye la "sustancia humana del estado". El estado comienza a caracterizarse, entonces, como una coexistencia humana, como un

convivir de los hombres. Por esto es que el fenómeno estatal es siempre un fenómeno humano.

No es aún suficiente la anterior afirmación para comprender el primer elemento del estado. Baste observar que dentro del mismo estado existen muchas comunidades: familia, sociedades mercantiles, asociaciones, corporaciones, escuelas, etc. Debe agregarse una nota más: la comunidad estatal es la comunidad superior a todas, la más amplia y las más profunda. "Lo que caracteriza esta clase de comunidad es que se trata de una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden doméstico o de interés privado, o inclusive de interés público local, que puedan existir entre sus miembros" (23).

Un hombre puede pertenecer a diversas comunidades. Puede ser miembro de una comunidad doméstica o familiar; puede pertenecer a una comunidad profesional o de enseñanza, o religiosa. Pero, de modo invariable, pertenece a una comunidad más amplia: a la constitutiva del estado, que se califica de superior porque determina a todas las demás comunidades. A esta comunidad superior y omnicomprendiva se le ha dado el nombre de "nación". Por ello es que siguiendo el concepto de Malberg puede decirse que "la nación es, el conjunto de hombres y de poblaciones que forman un estado y que son la sustancia humana del estado" (24).

Ya el término nación nos está señalando que ese conjunto de hombres forman una unidad. Esos hombres, en tanto que miembros de la nación, no hay que considerarlos individualmente, de modo aislado, sino formando una unidad, un conjunto unificado, o lo que es lo mismo, una comunidad. Y precisamente, la comunidad superior y omnicomprendiva: la estatal.

(23) Carré de Malberg. Teoría General del estado. Versión española de José Lion Depetret, Fondo de Cultura Económica

(24) Carré de Malberg. op. cit. pág. 21

Que un hombre pertenezca a diversas comunidades, significa que su conducta se encuentra regulada por diversas pluralidades de normas jurídicas, que están unificadas, pues una comunidad sólo es un conjunto unificado de normas jurídicas. En este sentido la comunidad nacional es la comunidad estatal y ésta no es sino la unidad del orden jurídico.

Si se considera que el estado es un orden normativo, el elemento que contiene el concepto de "pueblo estatal" no es, propiamente, la unidad de una pluralidad de hombres, pues el hombre no está sometido a la totalidad espiritual y física de su ser al poder del estado; el orden estatal no afecta sino a determinadas direcciones o aspectos de su conducta. El hombre forma parte del pueblo, del estado, solamente en tanto que está sometido al dominio estatal, en tanto que su conducta constituye el contenido del orden jurídico.

Por esta razón hay que emanciparse de la idea corriente, según la cual el estado es una coexistencia de espacio, un conglomerado corpóreo y espiritual al propio tiempo y, en consecuencia, la unidad de una pluralidad de hombres, existente con independencia de todo orden jurídico positivo. Este punto de vista, tan perturbador como primitivo, tiene que ceder su puesto a la idea de que el "pueblo" de un estado no es otra cosa que la unidad de una pluralidad de hechos de conducta humana, que constituyen el contenido de las normas del Derecho; unidad, a su vez, que ha sido creada por la unidad del orden jurídico. Esta es la unidad que, por relación a ese contenido, recibe los nombres de asociación, comunidad, corporación, etc., y esta asociación, no se compone en realidad, de hombres considerados en cuanto tales, sino de ciertos actos, acciones y omisiones realizados por cada hombre.

Así, partiendo de la idea de que asociación significa lo que está vinculado en una unidad; el estado se identifica con dicha vinculación, ya que el contenido y la forma son una y la misma cosa, siendo impensable el uno sin la otra. Por esto el estado considerado como "pueblo", significa la vinculación, lo que viene a ser el entrelazar a los hombres, o mejor, a los actos humanos unos con otros; y en consecuencia un entrelazar de acciones y omisiones humanas, en el mismo sentido que es vinculación

de los hombres a la conducta debida: entrelaza a los hombres en tanto que les marca obligaciones; y así de esta manera, realiza su función específicamente normativa.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que es propio decir que el pueblo constituye el concepto general que designa el ámbito personal de validez de las normas jurídicas. Así mismo podemos resumir, que el hombre como parte de la comunidad o colectividad, constituye la base fundamental del estado negarlo sería atentar contra la aseveración *a priori* de que cualquier entidad política es creación exclusiva del y para el hombre. Tan es así que la sociedad crea el estado y organiza al gobierno para que sean los instrumentos que hagan posible la consecución de sus fines como sociedad, y por estas mismas razones cuando el estado, no cumple con sus propósitos connaturales, la sociedad que lo creó puede en todo momento modificar su estructura o bien suprimirla.

La constitución de 1917 determina cuál es el pueblo del estado mexicano. El capítulo II del libro primero, que comprende los artículos del 30 al 32, están dedicados a este objeto. En ellos se establece cuando debe considerarse a un individuo como mexicano, es decir, establece las condiciones de la nacionalidad mexicana.

II.- TERRITORIO.

Respecto al territorio, señala Jellinek "Determinando de una manera más concreta al estado, diríamos que consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. Forman el substrato de este estado hombres que mandan y hombres que obedecen, pero el estado posee además un territorio; más si se considera el fondo de las cosas, se vendrá a reconocer que este territorio es un elemento que va adherido al hombre. La propiedad de ser sedentario es algo que va unido al hecho de vivir los hombres en un estado" (25).

(25) Jellinek, George. Teoría General del estado. Trad. de Fernando de los Ríos Urruti., Edit. Cia. Continental, México. pág. 141.

Si el territorio es un "elemento" del estado, tiene que ser determinado jurídicamente, es decir, haciendo referencia a las normas jurídicas y considerarlo en función de ellas. No tendría sentido que el orden jurídico, en general y, en especial, la constitución, determinaran el territorio del estado, si se le considera como un elemento físico-geográfico. Además desde el punto de vista físico, no es posible materialmente obtener ningún concepto aprovechable para la teoría jurídica, pues físicamente o geográficamente, no nos es dado el estado, por tanto, su territorio.

Reitera Jellinek que "el territorio es un elemento que va adherido al hombre". Si el hombre jurídico es un elemento de la norma determinado como pueblo, el territorio "adherido" a él sólo puede ser otro elemento de la norma.

El territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico. "El espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama "territorio" del estado, bien entendido que se trata del espacio de la "validez", no del ámbito de la "eficacia" del orden estatal. Este carácter completamente normativo se revela advirtiendo que sólo es "territorio" el espacio en el que deben realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico: no el espacio en el que de hecho se realizan, como se afirma comúnmente cuando se dice que el territorio es el escenario en el que el estado actúa su poder. En el concepto de territorio no puede prescindirse de considerar el elemento normativo, como lo comprueba de modo inequívoco el hecho de que la unidad del territorio -y es esencial que ese territorio exista y que constituya una unidad- no es una unidad natural o geográfica. El territorio puede estar compuesto de partes separadas entre sí por otros territorios, que pueden pertenecer a estados diferentes o no pertenecer a estado alguno (en el sentido estricto de territorio), como, por ejemplo, el alta mar. Si todas estas partes geográficamente inconexas constituyen un todo unitario, un territorio único, se debe, única y exclusivamente, a que no son sino el ámbito espacial de la validez de uno y el mismo orden jurídico. La identidad del territorio del estado no es más que la identidad del orden jurídico.

Nuestra Carta Magna en su artículo 42 establece cuales son las partes integrantes del territorio nacional, a saber:

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

La palabra territorio, tal como es empleada en la terminología jurídica, en general, y en la constitución en particular, no sólo se refiere a la porción de la superficie del globo terrestre sobre la que el estado ejerce su jurisdicción, sino que comprende el espacio aéreo, las aguas de los mares territoriales, el subsuelo, etc. Por ello es que jurídicamente por territorio debe entenderse el espacio (de cualquier tipo) sobre el cual el estado ejerce su jurisdicción.

La validez del orden jurídico o, si se quiere, la eficacia del poder del estado, se extiende no sólo a la longitud y latitud, sino también en altura y profundidad. Los territorios de los distintos estados no son partes de la superficie terrestre, sino cuerpos cónicos cuyos vértices se encuentran en el punto central de la tierra. Pero es importante observar, porque ello está en contradicción directa con la idea corriente de la delimitación del territorio en todos los sentidos, que dicho territorio no posee límites hacia arriba por no existir preceptos positivos de Derecho Internacional que

imponga esa limitación. No existe todavía un espacio de "aire libre", análogo al espacio del "mar libre".

Cabe señalar que la extensión del territorio del estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política. Lo importante es que exista ese territorio; la mayor o menor extensión territorial y la abundancia o escasez de bienes materiales en el estado, determinarán su mayor o menor extensión, e incluso tendrá repercusión en lo que se refiere, según veremos oportunamente, a las formas de estado, en su mayor o menor riqueza y poderío, pero no son esenciales a la existencia del estado. Siempre han existido estados ricos y pobres, grandes y pequeños, pero estados al fin y al cabo.

El estado -señala Porruá- es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica.

III.- EL PODER.

Poder es en ciencia política, la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. Si dicho poder no precisa de la ayuda del otro para imponerse llámase dominante y es el propio del estado.

La materialidad de los elementos constitutivos del estado, el humano y el territorial, necesita de la unión o del orden que debe establecerse entre los hombres, indispensable para alcanzar el fin de la comunidad (el bien público temporal). Para alcanzar dicho objetivo, debe existir una fuerza de conexión que dirija esa comunidad, la guíe hacia el bien común, sin la cual no podría existir el orden; esa fuerza ha sido denominada poder político o poder del estado, exigiéndose además que el ordenamiento del estado establezca una forma de gobierno.

El bien público requiere una división de trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuales son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después de ello decidirá e impondrá su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades

correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que le son señaladas. Esta es la distinción entre gobernantes y gobernados. De esta manera, la noción misma del estado, y especialmente el fin que éste persigue, excluye un régimen de igualdad entre los asociados, y, por tanto, debe el estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público. No se llega al orden por la vía de la dispersión y del desorden.

Pero el poder no sólo existe en el interior del estado, se da también en el interior de otros grupos sociales. Dentro de sociedades mercantiles encontramos que la asamblea, tiene también un poder. Dentro de un partido político el comité directivo y las élites políticas tiene poder. Dentro de una orden o congregación religiosa la curia tiene poder, y así encontramos que en toda clase de asociación o congregación humana existe un poder de mando, de decisión y de organización.

La pregunta que resulta de lo anterior, es ¿Cuál es la nota específica del poder que corresponde al estado?. A esta pregunta responde el maestro Porrúa, que la nota específica que lo distingue es que se trata de un *Poder Soberano*, o sea que la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del estado y lo distingue con su presencia de los otros poderes sociales. El término *Soberanía* lo analizaremos posteriormente, pero valga señalar brevemente, que en términos generales, el concepto de soberanía es equivalente o es sinónimo de *soberano* o *supremo*. Así concluimos que el "poder del estado es un poder supremo"; poder soberano equivale a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales.

En este contexto señala Jellinek que: en el substrato del estado existen hombres que mandan y hombres que obedecen. A este hecho se le denomina poder. El eterno problema del hombre es la manera de organizar y crear esa potestad estatal. Todas las formas de estado y todas las doctrinas del mismo, giran alrededor del problema de la potestad estatal. Incluso toda doctrina justificativa del estado tiene, en el fondo, como preocupación fundamental la justificación del poder del estado, de

esas relaciones de voluntad entre los hombres, que hacen que unos manden y otros obedezcan.

El poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, el cual de este modo se transforma en derecho positivo. Todo lo anterior se manifiesta en el orden y la armonía de la comunidad que demanan de ese poder o autoridad.

El poder o la autoridad, por definición, está capacitada para dar órdenes. El orden y su causa eficiente, la coordinación, son elementos primarios del bien público, que no podrían obtenerse sin el concurso de los habitantes del estado.

La autoridad tiene que definir las actividades positivas y negativas susceptibles de llegar al fin propio del estado. Pero una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío, carece de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primera tarea en que se manifiesta la autoridad o el poder.

Cabe hacer mención del pensamiento de Porrúa para quien la autoridad o el poder tiene dos tareas muy precisas y señala: que el aspecto material del poder consiste, en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del estado y para el logro de sus fines.

El segundo aspecto formal consiste en organizar los servicios públicos destinados a ayudar o a suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

Y señala más adelante, la primera tarea es el *gobierno*, propiamente dicho. La segunda es la *administración*.

El gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

Estas dos tareas se implican mutuamente. El gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios en que consiste.

Retomando el tema de la autoridad o poder estatal señalaremos que la función a la que denomina las palabras *potestad estatal* consiste -como ya se ha mencionado- en la creación de directivas obligatorias para los miembros de la comunidad estatal. Los hombres que poseen el poder emiten o crean normas obligatorias. En un estado, la función de dirigir y ordenar es la función de los hombres que detentan el poder.

Sostienen los formalistas que si el estado es idéntico al Derecho, el poder del estado es la validez del orden jurídico. Hablar del poder del estado es hablar de la validez o existencia del orden jurídico.

El orden estatal es el orden jurídico. El poder del estado es la validez del derecho. El acto estatal es, en general, el acto jurídico, pues un acto humano se considera acto de poder estatal sólo por su virtualidad normativa. La calificación de estatal dada a una conducta humana sólo es posible bajo el supuesto del orden jurídico positivo, que en tal sentido lo determina. La referencia de un acto humano al estado, es la referencia del mismo al sistema jurídico que lo establece como tal.

Por otra parte y desde otra óptica, partiendo de la idea de que el estado es evidentemente un aparato coactivo, y que como tal, tiene la potestad de utilizar la fuerza para hacer cumplir sus determinaciones o para actualizar el orden jurídico que ha sido conculcado, nos encontramos con que tiene poder, sin que ello signifique que su naturaleza sea ésta como afirma Somló. Hagamos una pequeña disquisición sobre este tópico desde diferentes concepciones.

Al Poder legítimo.

Debemos decir, en principio, que para que el estado pueda poner en movimiento su factor coactivo, el poder debe ser legítimo, el cual es aquél que se ejercita en función de los valores y normas aceptables para la sociedad, en tanto que el poder ilegítimo es aquél que se ejercita a la inversa, violando esos valores. Por lo tanto los mandamientos provenientes de una autoridad deben ser acatados voluntariamente, cuando estos sean legítimos, sin embargo, cuando ello no sea posible, debe utilizarse la fuerza.

Cuando la fuerza reemplaza totalmente a otras instancias del poder, elimina los recursos de reciprocidad y cooperación que existen entre estado y gobernados y engendra inevitablemente resistencia, la que es combatida mecánicamente con otra dosis de fuerza, poniendo así, en juego, un círculo vicioso de violencia. Por consiguiente, todo sistema social que depende principalmente de la fuerza, se halla en una situación precaria, porque en el proceso de cambio, esa resistencia generada es capaz de encontrar alguna oportunidad para derrocarlo.

Hobbes señala al respecto que, los límites del poder político están establecidos en las cláusulas del pacto social, en el acto que instituye al mismo poder; por lo que el poder político nace limitado, y es reconocido como legítimo sólo si, y hasta que, es ejercido en el respeto de aquellos límites, "cuando los límites no se respetan el deber de obediencia cesa e inicia el derecho de resistencia".

Así podemos concluir, que el poder legítimo, es sólo aquel que actúa dentro de los límites puestos por la propia norma que lo ha instituido. El poder forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder.

Analícemos ahora dos conceptos básicos de nuestro estudio que nos marcarán la pauta y las directrices para poder definir de manera más clara y precisa la noción del poder y legitimidad.

B). Poder y Derecho.

Son las dos nociones fundamentales de la filosofía política y de la filosofía jurídica respectivamente, siendo ambos conceptos motivo de múltiples reflexiones, siendo una de ellas la del Maestro Norberto Bobbio, quien señala entre escritores políticos y juristas, el contraste implica cuál de estas nociones es la principal, y precisa que " Este contraste depende del distinto punto de vista desde el que unos y los otros observan el mismo fenómeno y del interés de la investigación que los mueve: para el filósofo de la política el problema principal es el de la distinción entre el *Poder de hecho* y el *Poder de Derecho*; para el filósofo del derecho en cambio, el problema principal es el de la distinción entre *Norma válida* y *Norma eficaz*. Lo que quiere decir que una parte de la consideración de un poder sin derecho para llegar solo en un segundo momento a plantearse el problema del poder que asegure la efectividad. Es verdad que el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío, pero también es verdad que la teoría política no puede dejar de tomar en consideración primeramente el nulo poder, independientemente de los llamados principios de legitimidad, es decir, de las razones que lo transforman en un poder legítimo, así como la teoría jurídica no puede dejar de tomar en consideración el sistema normativo en su conjunto, como una serie de normas una a otras vinculadas según un cierto principio de orden, independientemente del aparato de la fuerza presupuesto para su actuación" (26).

Para ilustrar esta diversidad de puntos de vista el mismo Bobbio recurre a dos ejemplos autorizados, dos autores que han dado algunas de las mayores contribuciones, uno a la teoría política, y otro a la teoría jurídica, Max Weber y Hans Kelsen. Como es conocido, la teoría política de Weber parte de una distinción fundamental, la distinción entre poder de hecho y poder de derecho, y llega a la celebre tipología de las formas del poder legítimo. Al contrario, la teoría normativa de Kelsen parte de la distinción entre validez de las normas específicas y eficacia del ordenamiento jurídico en su conjunto, y llega, especialmente en la obra

(26) Bobbio, Norberto. Origen y Fundamentos pág. 22 Edit. Enlace-Grijalbo, México, 1985, Trad. José Fernández Santillán op. cit. pág.

póstuma, *ALLGEMEINE THEORIE DER NORMEN*, publicada en 1979, a plantearse con especial relevancia el problema del poder jurídico, cuya solución permite observar el ordenamiento jurídico no sólo desde el punto de vista del *sollen* (deber) sino también desde el punto de vista de *sein* (ser).

En cierto sentido se puede decir que Weber y Kelsen llegan a la misma conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo.

Aunque las dos nociones de legitimidad y efectividad pueden parecer mutuamente contrastantes, y entren en escena en dos momentos diferentes, una cuando se trata de explicar el paso del poder de hecho al poder de derecho, otra cuando se trata de explicar el paso de la validez de la norma a la eficacia del ordenamiento en su conjunto. En efecto hay una muy consistente tradición del pensamiento político y jurídico por la cual un poder es tanto más legítimo en cuanto es más efectivo, y la efectividad viene introducida, para probar, para explicar o incluso para justificar la legitimidad del poder.

Aquí tomo en consideración también dos ejemplos clásicos de teóricos del estado identificados con el poder soberano, uno del escritor político Jean Bodin, otro del jurista John Austin. Cuando Bodin define la soberanía, no se limita a decir que para ser soberano el poder debe ser absoluto, sino que agrega que debe también ser *perpetuo*. Una banda de pillos que ocupa un poblado y obliga a los habitantes a entregar sus pertenencias bajo la amenaza de recurrir a la fuerza, no tiene un poder legítimo, no porque no sea absoluto, sino porque presumiblemente no está destinado a durar. Lo mismo se puede decir de un grupo de terroristas o de guerrilleros, que ocupan temporalmente un territorio e imponen su ley.

Austin define el poder soberano como un poder independiente en el sentido de que no está sometido, a diferencia de todos los demás poderes, a un poder superior, este carácter de la independencia es necesario pero no suficiente: para que se pueda hablar de un poder soberano es necesario que éste sea "habitualmente obedecido". Lo que en el lenguaje jurídico se diría que un poder es legítimo sólo en cuanto es también efectivo.

C) Poder Político y Poder Estatal.

Debemos diferenciar el poder político del poder estatal que al decir de R.A. Shermerhorn, son cosas distintas; "El poder político, es aquel que detentan instituciones diversas al estado que en determinado momento, ejercen con motivo de algún suceso histórico; de tal manera que el susodicho poder político puede, y de hecho es ejercido tanto por el estado como por otras entidades a las que se puede connotar como asociaciones políticas (sindicatos, corporaciones religiosas, corporaciones mercantiles, grupos de empresarios, e inclusive grupos opositores y de choque) las cuales no tiene una función política inherente" (27).

La afirmación anterior es totalmente cierta; para apoyo de ella voy hacer alusión a tres ejemplos que la patentizan: El sindicato "Solidaridad" en Polonia, la Confederación de los trabajadores de México, la Iglesia Católica en México, los carteles internacionales, etc., organizaciones no políticas -en principio- que sin embargo, influyen en cierta medida en las decisiones de carácter político.

Sin embargo, tales presiones políticas en muchas ocasiones, cuando no en todas, provienen de grupos minúsculos de un sector reducido de la población, que en ocasiones no puede imponer sus decisiones; pues el único medio por el cual un grupo minoritario de poder -el que innegablemente tienen- puede estar seguro de imponer su voluntad a la vida común de la población, es por medio del poder estatal; porque el

(27) Shermerhard, R. A. El Poder y la Sociedad, Edit. Paidós, Bs. Aires, Trad. Julio Ameler, 1ª. Ed., 1963, págs. 55 a 57.

poder estatal se destaca por sobre el poder ejercido por las agrupaciones de otra naturaleza, debido a que controla el sistema legal que los órganos estatales erigen y perpetúan.

Manifiesta Shermerhorn que una sociedad rígida es "una dictadura totalitarista, la cual concentra el poder político, económico, militar, así como la educación y la propaganda, en las manos de una clase selecta de funcionarios estatales: el poder político tiene a su alcance todos los instrumentos del poder económico, también tiene el monopolio del control de la violencia, en sus fuerzas armadas y de seguridad, y como complemento policía secreta y delatores: el poder ideológico también está subordinado al poder político" (28).

El estado tiene a sus ordenes "todos los medios psicológicos de coerción, como la propaganda y la educación" (29). El acceso desde las posiciones sociales más inferiores a las más altas está manejado desde arriba.

Si aplicamos tal tesis a la realidad histórica-política de nuestro país, concluiremos irrefragablemente, que estamos a una corta distancia de arribar a lo que Shermerhorn denomina una "sociedad rígida", pues el estado se reserva para sí el poder político en una considerable medida, mediante la manipulación de organizaciones de diversa índole y el uso del que por sí tiene, el militar; el monopolio o dirección de la educación primaria y secundaria, así como la encaminada a obreros y campesinos (Art. 3º Constitucional), así como una buena parte de los instrumentos económicos (Pemex, CFE, Conasupo, etc.) y una considerable proporción de la propaganda, manipulándola en varias ocasiones y reprimiéndola en otras, de una manera indirecta mediante el suministro del papel (PIPSA), mediante el retiro de subsidios o no envío de publicidad pagada, aún cuando las medidas incorporadas por la administración salinista pretenda lo contrario.

(28) Shermerhard, R. A. op. cit., pág. 63

(29) Franck Newman, *The Democratic and the Authoritarian State*, pág. 267, *The Free Press*, 1957, citado por Shermerhard, R. A.

Cabe, a propósito, hacer mención del siguiente pensamiento. "Es mejor entender al estado en función de la gente que compone al gobierno, o en función de las camarillas, las élites o los partidos en el poder" (30). Quizá no sea completamente cierta esta afirmación, sin embargo, no cabe duda que alude a cuestiones reales que se ven en la práctica cotidiana, pues bien es cierto que la personalidad del estado -por calificarlo de esta manera- se refleja en el actuar de las personas que determinan las directrices a seguir en una sociedad políticamente organizada.

Concluamos esta distensión, afirmando que si el estado, que se crea siempre para servir a los pueblos, no cumple con los fines que le son inherentes, aquéllos tienen el derecho imprescriptible de alterarlo, abolirlo o reemplazarlo como más convenga al interés colectivo, pues la sociedad existe y existirá aún prescindiendo de una entidad estatal.

D).Gobierno.

En un sentido amplio, la palabra gobierno significa el conjunto de los órganos por medio de los cuales se forma o se aplica la voluntad del estado; en un sentido más restringido, indica solamente aquella categoría de órganos que explica una de las formas fundamentales de la actividad del estado, aquella que, teniendo carácter permanente y desarrollándose sin interrupción, aparece más estrechamente ligada a la personalidad estatal y toma impropriamente el nombre de poder ejecutivo; en ninguno de los casos el gobierno puede ser sinónimo del estado, tampoco el estado puede reducirse alguna o algunas o a todas las personas que mandan, pues comprende tanto aquellas que obedecen como a los que tienen potestad de mando y a la obediencia; sólo así puede configurarse un real estado de derecho y conservar la naturaleza de la entidad estatal.

El gobierno puede distinguirse del estado como una parte del todo, sin dejar de considerar que esa parte es la que mayor actividad despliega, y en ciertas circunstancias la más diligente, la que permite al estado desplazarse y funcionar como tal, en tal medida, que la vida del estado

(30) Rumney, J., Sociología, Bs. Aires, Paidós, 1963 pág. 134.

depende del modo como esta organizado el gobierno, así como de la forma que adopta, es decir, el régimen jurídico-político al cual se encuentra sujeto.

En pocas palabras, el vocablo "gobierno" tiene varios pero coincidentes significados; indica el conjunto de poderes públicos, y se ha utilizado con poco acierto como sinónimo de poder ejecutivo, lo que es equívoco por las razones expuestas anteriormente.

Por su parte, Aristóteles manifiesta sobre el tema: "el gobierno no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del estado" (31), todos estos enunciados dejan entre ver claramente que de ninguna manera los conceptos estado y gobierno son iguales o por lo menos similares, sino que este es el elemento constitutivo de invariable inserción para que se configure la entidad estatal.

En todas las relaciones humanas, en la familia, en las asociaciones de cualquier carácter y objeto, en los diversos conglomerados humanos, aparece el estado, con sus características especiales; pero la nota propia de este último caso, es la coerción, es decir, la obligatoriedad, unida a la sanción del poder público, mientras que en las otras agrupaciones, el vínculo restrictivo y constreñidor al cumplimiento de las normas impuestas involuntariamente es moral, basado en el principio de la libertad.

E). Soberanía.

En principio debemos establecer que la soberanía es una concepción de índole política, que más tarde evoluciona en un concepto de índole jurídica.

Los orígenes del concepto de soberanía los podemos indagar en Grecia, en donde Aristóteles acuña el término *autarquía*, cuyo significado es la autosuficiencia del estado, su independencia potencial y activa

(31) Aristóteles, La Política, libro III, op. cit. pág. 21

respecto del exterior, independencia que se funda, tal vez, no tanto en la naturaleza de poder supremo, sino en cuanto a la situación que le es propia al estado, de ser en sí mismo suficiente para satisfacer todas sus necesidades.

Los romanos, fundamentalmente prácticos, basados en su realidad, en el poderío preeminente que ejercían sobre los otros estados contemporáneos al suyo, ensimismados en esa situación de poderío, no se dieron a la tarea de hacer comparaciones y precisar las características de ese poder, del que simplemente consideraban que tenía una supremacía indiscutible, y en este sentido se referían a él con los nombres de *majestas*, *potestas*, expresando con estos vocablos la potencia y la fuerza del imperio romano, el poder y la fuerza militar de mando; pero sin explicar nada acerca del contenido preciso de ese poder, ni del estado, ni de la independencia de Roma respecto a los otros poderes.

Fue hasta la Francia de las postrimerías del siglo XIII donde surge en forma más clara la idea de Soberanía, cuando el rey Felipe el hermoso, arremetió contra Roma sometiendo al papa Bonifacio VIII a cautiverio, oponiendo de esta manera el poder del estado al poder de la iglesia y, afirmando la independencia del estado frente a la iglesia.

Un representante de este pensamiento es Marsilio de Padua, quien en París en el siglo XIV, es el primero en afirmar la superioridad del estado sobre el poder de la iglesia.

Por otra parte, el imperio romano germánico también entró en lucha con el papado, afirmando su independencia del estado frente a la iglesia.

A partir de estos acontecimientos históricos, en donde se hizo patente la lucha entre los distintos poderes sociales, se comienza a elaborar una doctrina jurídica que trata de dirimir en favor de uno o de otro poder, la titularidad de la soberanía como poder supremo.

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XVI, cuando encontramos doctrinas políticas de importancia en torno de este concepto. En forma

clara y exacta ya encontramos una construcción en relación con la soberanía en el pensamiento político de Jean Bodin o Bodino. Esta autor, en su obra "*LOS SEIS LIBROS DE LA REPUBLICA*", dice: "república es un derecho de gobierno de varios grupos y de lo que les es común con postestas soberana."

Aquí encontramos el vocablo "soberana", que Bodino encuentra referido a la definición de "república". Por lo tanto, vemos en este autor un avance notable respecto de la doctrina aristotélica; ya no se habla de "autarquía", sino que se define a la república, es decir al estado, en virtud de dos elementos: uno de ellos constituido por el grupo, por el elemento humano que forma una comunidad. El otro elemento que encontramos en su definición es el "poder soberano" bajo el cual se encuentra sometido.

El primer elemento, el grupo o comunidad, ya había sido anotado por Aristóteles al definir la *polis* como una comunidad.

Pero el segundo, el poder, es un descubrimiento nuevo, como dice Adolfo Posada, el aporte original de Bodino es el concepto específico de soberanía, como cualidad esencial del estado. Sólo es república, es decir, estado, afirma Bodino, aquella que tiene un poder soberano.

Bodin define la soberanía diciendo que "Es la potencia absoluta y perpetua de una república" (32). Por su parte Hans Kelsen aduce sobre el particular que "la moderna teoría política explica la soberanía como una propiedad del poder del estado, y por lo tanto indirectamente como propiedad del estado mismo" (33), dicha teoría considera como uno de sus grandes aciertos, el haber determinado a la soberanía como una de las propiedades del estado y no exclusiva de alguno de sus elementos (príncipe, el gobierno), como en las doctrinas anteriores.

(32) Porrúa Pérez, Fco. op. cit. pág. 335.

(33) Ibidem pág. 349.

Por lo tanto decimos que la soberanía es una cualidad del estado como tal y considerado como una sociedad política, que existe en interés y para provecho de éste, no de los gobernantes ni del pueblo como clase.

En cuanto al problema de precisar quién es el sujeto que debe ejercitar la soberanía dentro del estado, cuál debe ser el sujeto activo de ese poder soberano, es decir, quiénes y en que forman integrarán el gobierno, es un problema que los teóricos del estado aún no se ponen de acuerdo; digamos que la solución del mismo queda resuelta en la práctica, por las modalidades que adopte el régimen político que estructure constitucionalmente a un estado concreto o determinado.

En el estado mexicano, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen que atribuye el ejercicio de la soberanía a los órganos estatales, de acuerdo con lo señalado en sus diversos capítulos. Y lo mismo sucede en cualquier constitución de estados que pudiéramos poner como ejemplo.

Así la Ley suprema de nuestro país establece:

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- 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. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los

estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

IV.- EL ORDEN JURIDICO.

En la lucha de la sociedad por alcanzar los fines humanos individuales y colectivos, aparece el derecho, para servicio de la propia comunidad, estableciendo normas tanto para los individuos como para los organismos que de ella surgen. Así, cuando la sociedad consigue dictar sus propias normas las cuales regulan los límites del gobierno y someten al estado, entonces aparece el estado de derecho. Sin embargo la realidad nos ha demostrado que en ocasiones los titulares del gobierno abusan del poder que les ha sido conferido por la sociedad, llegando a sujetar el orden jurídico a su propia voluntad, convirtiendo el poder que le ha sido otorgado en una tiranía o dictadura, atentando así contra el fin primordial del estado: La satisfacción de las necesidades colectivas, por encima de cualquier interés individual.

Parafraseando a Sánchez Viamonte, hemos de resaltar que el estado por la sola exclusiva razón de su existencia, supone también, la existencia de un gobierno y un orden jurídico, que ha sido impuesto a los gobernados por los gobernantes que aquellos eligieron como tales; sin embargo, lo que llega a caracterizar plenamente al estado de derecho es un orden jurídico fundamental, estable y permanente que debe ser aplicado por igual a gobernantes y gobernandos.

Ya hemos asentado en líneas anteriores, que el poder del estado es la validez del orden jurídico, y que por lo tanto hablar del poder del estado es hablar de la validez o existencia del orden jurídico. Así dejamos asentado que el orden estatal es el orden jurídico; y que el poder del estado es la validez del derecho. El acto estatal es, en general, el acto jurídico, pues un acto humano se considera acto de poder, sólo por su virtualidad normativa. La calificación estatal dada a una conducta humana sólo es posible bajo el supuesto del orden jurídico positivo, que en tal sentido lo determina. La referencia de un acto humano al estado, es la referencia del mismo al sistema jurídico que lo establece como tal.

Ahora bien, supongámonos que dado el conjunto de actos humanos, de entre ellos, unos son calificados de estatales, sólo porque se tiene como fundamento de juicio el orden jurídico; funcionando éste como criterio de selección y de imputación.

En consecuencia, si del poder estatal se predica su unicidad, ésta no es sino la unicidad que forma el sistema jurídico, el cual como veremos constituye una unidad de pluralidad de normas.

Un conjunto de normas forman un orden, un sistema, cuando la validez de todas ellas puede ser referida a una única norma última, la cual, por ser el punto al que son referidas las demás normas del orden, recibe el nombre de fundamental. Entonces una norma forma parte de un sistema, en tanto que su validez puede ser referida a la norma fundamental de ese sistema. Dos normas de contenido idéntico pertenecientes a dos sistemas diversos, sólo pueden distinguirse entre sí, porque cada una de ellas tiene como fuente de su validez una norma fundamental distinta. Esta norma fundamental -valga la redundancia- es el fundamento de validez de las demás normas que integran el orden jurídico; constituye la fuente de ellas. Todo el problema de las fuentes del derecho se reduce al problema de determinar el modo o manera como pueden las normas de un sistema derivar su validez de la norma fundamental.

El *orden jurídico* es un sistema que tiene un carácter dinámico-formal. Las normas del derecho positivo no valen por su contenido. Cualquier contenido puede ser derecho: no hay conducta humana que como tal esté excluida, en virtud de su sustancia, de convertirse en contenido de una norma jurídica. Una norma vale como jurídica sólo porque fue dictada en una forma específica, sólo porque fue creada de acuerdo con un procedimiento especial. Toda norma jurídica tiene que ser creada, "puesta" por un acto o procedimiento especial de institución y en esta necesidad de que la norma sea creada o puesta, consiste la positividad del derecho.

En consecuencia, la norma fundamental de un orden jurídico es la regla básica conforme a la cual son creadas o producidas las normas del orden jurídico, es decir, la norma fundamental establece el acto o hecho jurídico fundamental o último de establecimiento o creación normativas. En contraposición a las normas morales, en el sistema dinámico no pueden deducirse lógicamente de la norma fundamental, las normas integrantes de ese orden, sino que estas normas tienen que ser creadas por un acto especial de establecimiento del derecho, el cual les da validez.

El orden jurídico se encarga también, de precisar la estructura de los órganos, delimitando las respectivas esferas de su competencia, y así mismo define los derechos y las obligaciones de las personas físicas a quienes se les atribuye la titularidad de sus funciones.

Así observamos, que con el propósito de evitar las interferencias de la actividad de un órgano en la de otros y para asegurar la uniformidad de dirección de sus actividades, aparece el orden jurídico, coordinando y unificando los órganos del estado.

Esta coordinación y unificación se obtiene por medio de dos instituciones: la competencia y la jerarquía.

La *competencia* es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano.

El orden jurídico se encarga de delimitar las respectivas esferas de competencia de los órganos, distribuyéndola de acuerdo con los diversos criterios de clasificación.

Y así hablamos de competencia territorial, consistente en la delimitación de la actuación de los órganos. Competencia por materia, de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se les atribuyan. Y competencia por grado, correspondiente a la disposición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos, con objeto de unificar y coordinar su actividad.

La *jerarquía*, es el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus competencias específicas, subordinados los unos a los otros con objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del estado, disciplinándose así los poderes y los deberes.

El hecho de que el poder se manifieste en forma gradual, escalonada, tiene la misma explicación y justificación que ese elemento del estado, que es el poder. Su necesidad deriva de la existencia dentro del estado de una voluntad que manda y de otras voluntades que deben obedecer, para lograr que ambas voluntades ordenen y obedezcan en forma disciplinada, tomando siempre en cuenta que han de dirigirse hacia la realización del fin del estado, supliendo las deficiencias, corrigiendo los errores y dirimiendo las controversias.

Por ello, puede decirse que la jerarquía es la sumisión de una voluntad a otra voluntad; y resumimos que no se concibe un estado sin jerarquía, ni ésta sin obediencia.

Así pues, estructurado el estado de esta manera, debemos asentar que toda su actividad debe quedar encuadrada en el *orden jurídico*, formado -como ya se ha reiterado- por el derecho positivo y sancionado por los propios poderes del estado. Esta característica esencial del estado es conocida también, como la sumisión del estado al derecho.

Por otra parte, debemos apuntar que, si por derecho se entiende una norma superior que se impone al estado en virtud de su propio valor, norma superior que se deriva del derecho natural, sea una regla de derecho, o bien, provenga esa norma del bien público, sin lugar a dudas señala el maestro Porrúa "Afirmamos que el estado está sometido al derecho. Toda su actividad ha de desarrollarse precisamente dentro de los canales señalados por esas normas, como una manera de ser que se deriva de su naturaleza".

Pero si por ese orden jurídico se entiende una regla jurídica positiva, concebida como "norma exterior impuesta imperativamente por una autoridad" cuya aplicación se confía a un juez y su ejecución a un policía,

entonces la sumisión del estado al derecho sólo es imperfecta y relativa, por la posibilidad que tiene el orden jurídico de ser violado por estar constituido por normas de conducta, no por leyes naturales.

Además la imperfección proviene también de que necesariamente es el propio estado quien tiene que controlarse a sí mismo. La imperfección en este aspecto proviene de la imposibilidad real de conciliar la existencia de un organismo extraestatal con la naturaleza misma del estado y su soberanía.

Dentro de sus fallas, el control jurisdiccional ofrece indiscutibles ventajas que, unidas a la buena voluntad y a la buena fe que, en principio, deben ser cualidades de todos los gobernantes, si pueden entonces permitir una marcha ordenada y regular de la actividad del estado.

En última instancia si a pesar de la existencia de esos controles la actuación del estado sigue siendo arbitraria, sigue siendo despótica, existe una solución última, que es el derecho a la resistencia. La libertad de pensamiento, el sufragio, con todas sus imperfecciones, se señalan también como posibles controles del poder; pero tampoco son decisivos y, por ello, en último término, se invoca el derecho de resistencia, que puede ser pasiva, o bien, puede ser activa, si la arbitrariedad es grave.

Este derecho a la resistencia tiene su fundamento en la naturaleza misma del estado, pues éste se justifica en tanto tienda a realizar sus fines, y cuando la actuación del estado no se dirija hacia la consecución de los mismos, por la actividad ilegítima, tiránica o despótica de los gobernantes, ya no hay razón para conservar a éstos y, en cambio, se impone la necesidad de cambiarlos por los que si sean verdaderos realizadores de la soberanía, rectamente orientada dentro de su campo de acción específico que, sabemos, consiste en la obtención del bien público.

El derecho a la resistencia se justifica en cuanto tienda a conservar al estado como una Institución, reclamente organizada, en cuanto tienda a mantener al estado dentro del terreno de su misión específica.

A) Constitución.

Es indubitable que la forma de gobierno -tema principal de este estudio-, debe encontrarse establecida dentro del código político de un estado, pues es ahí donde se reconoce y se da validez jurídica a su existencia.

Pero ¿qué es la constitución? Una constitución puede definirse como el conjunto de normas que establecen los órganos del estado, las relaciones entre estos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico y los contenidos de esas normas.

Por constitución de un estado o nación entendemos, dice Bryce, "Las normas o leyes que determinan la forma de gobierno, los derechos y deberes del gobierno ante los ciudadanos y viceversa"

Eugen Ehrlich, define a la constitución "Como el conjunto de normas relativas a la organización fundamental del estado, la cual asigna a cada miembro su posición y las funciones que le corresponden dentro del mismo."

En los países que no poseen constitución escrita, como Inglaterra, el orden constitucional no es definido de acuerdo con las características formales, sino atendiendo a un criterio material. Por constitución se entiende entonces "La estructura fundamental del estado, es decir, la forma de organización política, la competencia de los poderes y los principios relativos al status de las personas".

El derecho constitucional comparado reconoce dos tipos fundamentales de constituciones: las rígidas o escritas y las flexibles o no escritas. Para entender cabalmente el concepto de constitución rígida es necesario establecer la contraposición entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

El poder constituyente es aquel emanado directamente del pueblo soberano, organizado con la exclusiva finalidad de examinar, discutir y poner en vigor la constitución o ley suprema de una nación.

La constitución rígida crea y organiza a los poderes constituidos supremos dotándolos de competencia.

Una constitución es rígida porque uno de sus poderes constituidos aisladamente y por sí solo, no puede tocarla o modificarla, la rigidez de una constitución implica que su procedimiento de enmienda o reforma es de compleja realización: en México además de la voluntad del legislador ordinario federal se requiere el consentimiento de la mayoría de las legislaturas locales. A este procedimiento de enmienda se le denomina constituyente permanente.

Por el contrario, la flexibilidad de la constitución consiste en que puede ser modificada por el poder legislativo. Es común mencionar que en la Gran Bretaña el parlamento, cuyas funciones propias son las del poder legislativo ordinario, goza eventualmente de las facultades del poder constituyente, lo que significa que por encima del órgano legislativo no existe teóricamente ninguna ley intocable.

Las constituciones de la mayoría de los países contienen dos grupos de normas, las de carácter orgánico y las dogmáticas. La constitución mexicana agregó un nuevo orden de normas fundamentales: Las denominadas garantías sociales, la parte económica y lo que se conoce como la superestructura constitucional: forma de gobierno, inviolabilidad y supremacía constitucional. Este hecho representa un avance fundamental a la teoría del derecho constitucional.

Se llama parte orgánica de la constitución al conjunto de normas que establecen los órganos del estado, que fijan los medios o procedimientos para nombrar o elegir a los titulares de esos órganos, la competencia de los mismos y los procedimientos por los cuales pueden ejercerlos. En síntesis, la parte orgánica comprende las limitaciones formales de la competencia de los órganos del estado.

La parte dogmática de la constitución es aquella que establece los derechos del individuo, llamados derechos fundamentales, que constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad. También se les denomina garantías individuales.

La parte orgánica de la constitución señala límites formales de los órganos, el modo por el cual sus titulares pueden hacerse cargo de ellos, como ejercer sus atribuciones y los procedimientos para desempeñar su función. En la parte dogmática las limitaciones no son formales sino se refieren a los contenidos, a las materias sobre las cuales aquellos órganos limitan su acción en relación a la sociedad civil.

Es fácil darse cuenta de la importancia que representa la parte dogmática de la constitución. Sin esas limitaciones al contenido de la actuación de los órganos del estado, éstos podrían a partir de una legalidad meramente formal, actuar en esferas que competen estrictamente al ámbito individual, familiar o social.

Las limitaciones sustantivas o materiales de la parte dogmática reciben el nombre en el derecho positivo mexicano de "las garantías individuales". Se definen como las determinantes constitucionales que limitan materialmente las competencias conferidas a los órganos del estado; son los derechos del mexicano frente a él. Si el estado se encuentra limitado materialmente, los individuos tienen garantizado un ámbito en el cual no debe interferir, porque esta interferencia se traduce necesariamente en una extralimitación material de sus facultades.

Hans Kelsen señala que una constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes; en tanto, que la constitución en sentido formal, es para él cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas, la constitución en sentido formal, en ocasiones contempla otras normas que más debieran encontrarse en leyes

ordinarias, que sin embargo se incluyen ahí, para darles un rango superior al de aquéllas, éste obedece en ocasiones a intereses del partido mayoritario, en conquistas sociales, o en adecuaciones necesarias para la protección y garantía de un derecho que continuamente es conculcado.

Según Jellinek "la constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan su círculo de acción y por último, la situación de cada uno de ellos, respecto del poder del estado". Tena Ramírez afirma que "el contenido mínimo y esencial de toda constitución, es crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia".

"La estructura de nuestra constitución -señala Tena Ramírez-al igual que casi todas las del mundo occidental, sustentan dos principios capitales: 1º La libertad del individuo es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad de estado, para restringirla es limitada en principio; 2º. Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencia.

El primer principio obliga a enumerar en la constitución, ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del estado. Tales derechos se clasifican en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos. Todos son derechos de la persona frente al estado, pero la primera categoría comprende derechos absolutos como la libertad de conciencia, libertad personal, protegida contra las determinaciones arbitrarias, etc., en tanto que la segunda clase contiene derechos que... al traducirse en manifestaciones sociales, requieren la intervención ordenadora y limitadora del estado, como la libertad de cultos, la de asociación, la de prensa, etc.

El segundo principio antes referido, es complemento del primero. Para realizar el desideratum de la libertad individual, no basta con limitar en el exterior el orden del estado mediante la garantía de los derechos

fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencia. La garantía orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes" (34).

Nuestra constitución siguiendo estos criterios, contiene dos partes, una dogmática, que comprende los primeros 29 artículos, en los que se contienen y garantizan los derechos fundamentales del hombre, aunque a partir de las reformas respecto a la rectoría del estado y otras cuestiones de carácter económico y planeación democrática, se agregan situaciones que se apartan en cierta manera más o menos importante del contenido de esta parte del ordenamiento fundamental; y la parte orgánica que se encarga de la competencia y organización del estado, los poderes que lo constituyen, sus relaciones entre sí y para con los particulares.

En nuestra Carta Magna, todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, la relación de los poderes, en tanto que el título cuarto que se relaciona con la parte orgánica, establece la responsabilidad de los funcionarios públicos. La parte orgánica es la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal; al insuflar en los órganos, facultades de hacer, a diferencia de la parte dogmática, que generalmente sólo erige prohibiciones para el poder público.

Además de la parte dogmática y orgánica, pertenecen a la constitución -en sentido material-, los preceptos relativos a la superestructura constitucional, la cual cubre por igual a los derechos de los individuos, a los poderes de la federación y a los poderes de los estados. Son dichos preceptos constitucionales los que aluden a la soberanía, forma de gobierno, a la supremacía de la constitución y a su inviolabilidad, así como los medios para su modificación, disposiciones que se contienen en los preceptos números: 39, 40, 41, 133, 145 y 136.

(34) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 13a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1975., p.p. 19 a 22.

Y es precisamente el artículo 40, el que se refiere a la forma de gobierno del estado mexicano, cuyo tenor literal versa "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".

3.- FORMAS ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Para seguir adelante con la tónica de esta exposición, debemos establecer las diferencias que existen entre las clases o tipos de Estado y las formas de gobierno que hasta la actualidad son conocidas, pues algunas corrientes doctrinarias llegan en ocasiones a confundirlas, especialmente los tratadistas alemanes.

a) FORMAS DE ESTADO.

Jellinek opina: "La determinación de las formas del estado y de los géneros de éste, es uno de los problemas más antiguos de la ciencia política. La teoría de la forma del estado desempeña un papel importante en Platón y Aristóteles. Aquel considera los estados según que concuerden con el ideal o se desvían más o menos de la naturaleza de éste. Aristóteles ve en la forma la esencia de las cosas, y trata, por lo tanto, de fijar el principio determinante de las formas de estado. Bajo el ascendiente enorme de Aristóteles, especialmente, se ha seguido tratando hasta llegar a la doctrina contemporánea de la división del estado, doctrina que nos enseña a comprender la vida y suerte de éste, partiendo de un centro inestable", y más adelante continúa diciendo: "La oposición entre monarquía-república aparece ya en los tiempos más remotos de la vida del estado. Históricamente se trata de los tipos fundamentales y originarios del estado, de la horda que hubo de preceder al estado territorial, estaba organizada bajo los auspicios de un caudillo o corporativamente; esto es, la conducía o decidía una voluntad superior a las demás, o bien una comunidad de miembros iguales en facultad. La división del estado en monarquía y república es la división suprema, pero ambas pueden ser

subdivididas y de este modo se pueden lograr todas las distinciones posibles en la organización del estado" (35).

Por su parte, otro ilustre tratadista, Herman Heller considera que "La manera como se distribuye el poder del estado, determina la forma del mismo. Esto es aplicable en primer término a las dos formas fundamentales del estado: la democracia es una estructura de poder, constituida de abajo hacia arriba; la autocracia organiza el estado de arriba hacia abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia el principio de la soberanía del dominador: El jefe de estado reúne en sí, todo el poder del estado" (36).

"La forma del estado, -dice Posada- expresa la manera según la cual su actividad funciona, y al funcionar se concreta en una organización y una estructura; refiriéndose, pues, la forma al modo estructural mediante la cual, estos poderes realizan su respectiva acción eficaz, sus funciones" (37).

Herman Heller afirma que "la manera como se distribuye el poder del estado, determina la forma del mismo". Considera de acuerdo con este supuesto, que existen dos formas fundamentales de estado: Autocracia y Democracia y precisa su contenido de la siguiente manera: "En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía del dominador: el jefe del estado reúne en sí todo el poder del estado" (38).

-
- (35) Jellinek, George, Teoría General del estado, Edit. Albatros. Bs. Aires, 1954, p.p. 501, 505.
- (36) Heller, Hermán. Teoría General del estado, 3a. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1955., pág. 2655.
- (37) Citado en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Formas de gobierno, pág. 511.
- (38) Porrúa Pérez, Fco. op. cit. p.p. 455 a 460.

En la clasificación de los diversos tipos de estados se observa en cierto modo la evolución, de las limitaciones jurídicas, y tanto es así, que los publicistas alemanes han tratado de esquematizar dicha evolución, clasificando los estados de la siguiente manera: "estados patrimoniales, en los cuales los gobernantes absolutos administran el estado como si fuera cosa propia; estados patriarcales administrados con fuerte ingerencia de los intereses privados de los súbditos y una especie de paternalismo estatal; estado de policía en los cuales el absolutismo de los gobernantes se encuentra un tanto atemperado por consideraciones de bien público, pero sin conferir a los ciudadanos ningún derecho frente al poder público ni frente a la administración; estados de derecho, en los cuales, tanto los intereses privados como la administración pública se encuentran regulados por normas legales, otorgando a los ciudadanos garantías jurídicas frente a los órganos del estado. Algunos, también, agregan a esta clasificación un quinto tipo, el estado de derecho social, en el cual el estado se propone solucionar problemas de desarrollo social y solidaridad" (39).

Otra clasificación considera "El estado despótico, en el cual la voluntad del estado no se halla limitada; el estado absoluto, existiendo ya un principio de limitación de poder, que se acentúa más en un tercer tipo de estado en el cual la limitación adquiere -por diversos modos- verdadera consistencia jurídica; un cuarto tipo, en el cual la limitación está formalmente determinada por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, formulada en solemnes declaraciones de derechos o en las constituciones, cristalizando el principio: "Todos los hombres o todos los ciudadanos son libres". El último tipo es el estado de derecho, el más evolucionado, aunque no se halla puramente representado, y en el cual, el ordenamiento jurídico y las garantías, limitan las atribuciones de los órganos, estando determinados claramente los derechos, las obligaciones y las garantías" (40).

(39) Ibidem, pág. 509.

(40) Enciclopedia Jurídica OMEBA, Formas de Gobierno, pág. 510

Los estados también se han clasificado atendiendo al sistema de producción al que se encuentra sujeta su economía y así tenemos la existencia de estados socialistas; capitalistas, comunistas y en o mejor dicho, de economía mixta como nuestro país.

b) FORMAS DE GOBIERNO.

Las doctrinas construidas en torno a las formas de gobierno no fueron desde su origen, influenciadas por preconceptos y confusiones que llegaron hasta hoy. En primer lugar, tal estudio se ha iniciado con preconceptos éticos y políticos, más por averiguar cual es la mejor forma de gobierno, antes que estudiar, de que modo el gobierno se ha organizado efectivamente o puede organizarse en los diferentes países.

Las formas de gobierno se apoyan en el ordenamiento de la vida social y reflejan su índole; no podría ser de otro modo, pues el ordenamiento estatal no es más que una de las tantas formas del ordenamiento social in genere. Su carácter varía con el ambiente social, con las condiciones históricas de los pueblos y no hay una forma de gobierno típica, que pueda ser tomada como modelo por todos los países; sólo una concepción doctrinaria y teórica, y por eso misma alejada de la realidad, puede sugerir un modelo de esta naturaleza.

Si la forma de gobierno refleja las condiciones de la vida social, es evidente que ella no puede dejar de reflejar las relaciones existentes entre las clases sociales, sin embargo, no se discutirá que las teorías de carácter eminentemente económico han generado este tipo de interpretaciones.

Herodoto en los nueve libros de la historia, hace referencia a las diversas formas de gobierno, clasificándolas en monarquía, democracia y aristocracia. Platón en la República, alude también a las formas de gobierno. Aristóteles, como ya se ha mencionado, hace una genial clasificación de las formas de gobierno; examinó las estructuras constitutivas de varios estados para concluir su clasificación. Para hacerlo, consideró el número y características de las personas que ostentaban el poder; y así, determinó que cuando era ejercido por una sola

persona quien tenía sobre sí la soberanía se estaba en presencia de una monarquía; cuando el poder se ejerce por unos cuantos, existía una aristocracia; y, cuando el poder era ejercido por un gran número de hombres; lo denominó democracia o politeia. Consideró que ésta era la mejor forma de gobierno para cualquier asociación política (estado). Expuso la existencia de formas puras, de cuya degeneración se deben las impuras.

Nótese, sin embargo, que esta clasificación aristotélica atiende sólomente a los modos de organización del poder supremo del estado, de acuerdo con el número de individuos que aparecen como sus titulares, criterio meramente cuantitativo y completamente intrínseco, pues no atiende a las notas interiores de organización, pues lo mismo pueden existir monarquías democráticas, ahora llamadas constitucionales, que repúblicas en las que el poder se encuentre tiranizado por un sólo jefe de estado que abusa en su beneficio de las prerrogativas que le significan el ostentar la presidencia de la república que gobierna.

No obstante, la clasificación del estagirita ha subsistido y ha tenido repercusiones en los tratadistas de todos los tiempos, siendo seguida de esta manera poco después por Polibio de Megalópolis, quien estableció una explicación de las formas de gobierno, analizando la situación que prevaleció en la entidad jurídico-político romana y su evolución histórica. Consideró que la mejor forma de gobierno era la mixta que prevaleció en la época de mayor poderío romano en la que el poder estaba dividido entre el monarca y el pueblo o entre una aristocracia y el pueblo. La fuerza de Roma según Polibio, derivaba de su gobierno mixto; en él sabiamente se mezclaban la monarquía, la aristocracia y la democracia; la monarquía en el Consulado; la aristocracia en el Senado; y, la democracia, en los Comicios; en esta forma todas las fuerzas del estado concurrían a su engrandecimiento y se evitaba cualquier degeneración que pudiese afectar a cualquiera de las tres formas; además estos tres poderes se encontraban en un plano de igualdad.

En el transcurso de la historia los pensadores se han dedicado a determinar cuál de las formas de gobierno sería la más perfecta y

conveniente para el desarrollo de los estados. Al ocuparse de este problema, perdieron de vista la circunstancia fundamental de que no existe una forma de gobierno ideal que pueda presentarse como arquetipo, como modelo absoluto para lograr la felicidad política. Las formas de gobierno son accidentales y resultan de las especiales circunstancias históricas y sociológicas de los estados.

Una de las circunstancias más dañinas para el desarrollo político de los pueblos, y que ha tenido una influencia extraordinaria en el desarrollo de México, ha sido precisamente el descuido de los principios derivados de su condición histórica y sociológica, pues se han emulado formas adoptadas por otros estados, quienes les han dado su origen y en los cuales tal vez sí han tenido los resultados esperados, pues sus condiciones históricas y las de nuestro país son diversas. Esto ha ocasionado los consabidos trastornos, sumamente nocivos, en las repúblicas, como la nuestra, desde su independencia.

Maquiavelo, fué quien hizo una clasificación bipartita de las formas de gobierno, iniciando el Príncipe con la afirmación de que todos los estados son repúblicas o principados. Profunda influencia ejerció este planteamiento en la doctrina moderna. Jellinek clasifica las formas de gobierno en monarquía y república. Kelsen distingue las formas de gobierno en autocracia y democracia, con fundamento en el número de sujetos que participan en la producción de las normas jurídicas. De aquí que se vea la subsistencia del pensamiento maquiavélico, y sobre todo, el criterio cuantitativo de la clasificación aristotélica.

Carlos Ruíz del Castillo, traductor de la obra de Maurice Hauriou, "Principios de derecho público y constitucional", opina que: "Entre los varios criterios que se han adoptado para diferenciar a las formas de estado y las formas de gobierno, ninguna ha conseguido la unanimidad del asentimiento. La estructura del estado plantea desde luego un problema más amplio que el de la mera estructura del gobierno. En la forma del estado hay que determinar el concepto mismo de soberanía en función del territorio y en la forma de gobierno, basta con determinarlo en el juego de los órganos políticos. La forma de estado se mezcla con

cuestiones de fondo, pues toma en consideración la totalidad de los elementos del estado -territorio, población, poder-, mientras que la forma de gobierno determina tan sólo la estructura del último de estos elementos".

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA FORMA DE GOBIERNO

Veamos ahora cual ha sido la evolución histórica y legislativa que ha culminado con la preceptuación e inclusión en el texto constitucional actual de la forma de gobierno al cual se sujeta el estado mexicano, disposición que se plasma en el artículo 40 del Ordenamiento Legal Supremo, al cual ya hemos hecho referencia.

Recordemos antes, que la forma de gobierno está en función del conjunto de principios y disposiciones que organizan y conforman las cuestiones relativas a la estructura política del estado, los medios y las formas para elegir a los representantes populares, organizar y ejercer el poder público, así como renovar a los dirigentes estatales y establecer los órganos del propio gobierno.

Los primeros antecedentes que de una manera más bien indirecta fueron dando origen a la determinación de la forma de gobierno en México, son: La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, en cuyo artículo 14 disponía que el gobierno de la nación Española sería una monarquía moderada hereditaria; siendo nuestro país una colonia española, estaba sujeta, evidentemente a las disposiciones emanadas de los cuerpos gubernamentales españoles y de la voluntad surgida de sus preceptos; la primera manifestación originada dentro de los límites territoriales de México, fue el artículo 44 del Decreto Constitucional para la libertad de América Latina, sancionado en Apatzingan en 1814, cuyo principal promotor fué Don José María Morelos y Pavón, y en virtud del cual se trató de dar forma a la incipiente lucha de independencia; establecía esta disposición, la permanencia del cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano, además, se creaban dos corporaciones, una con el título de Supremo Tribunal de Justicia, eh aquí la primera ocasión en que surge el intento de erigir y materializar el principio de la división de poderes, al constituir tres diversos, por virtud de ello, su ejercicio se entendía reservado en

cuanto a funciones al legislativo "Representativo de la soberanía del pueblo", el Judicial y el ejecutivo aparecían por primera vez, también, el término Soberanía, señalando como su titular al pueblo, en consonancia con las teorías francesas que dieron origen a la revolución del siglo XVIII.

Es en 1821, fecha en que se promulga el Plan de Iguala encabezado por Agustín de Iturbide, donde se plasman las ambiciones personales y se determinan en su disposición número 3, la erección de un "Gobierno Monárquico templado por una constitución análoga al país". Es aquí cuando surge la necesidad de estructurar y expedir un documento legislativo donde se consagre la forma de gobierno del nuevo estado-nación.

Meses más tarde, se establece en el tratado de Córdoba en su artículo Segundo que, "El gobierno del Imperio será Monárquico Constitucional Moderado", y en la Tercera base Constitucional de 1822, se señala "Los diputados que componen este Congreso, y que representan la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que reside en él la soberanía nacional. En consecuencia declaran: Que adoptan para su gobierno la monarquía moderada constitucional con el nombre de imperio mexicano". Nace la primera representación indirecta del pueblo mexicano y el primer connato de constitución, pues no podía considerarse todavía como tal.

En el propio año, los artículos 5º y 6º del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, disponían que "La nación mexicana es libre e independiente y soberana: reconoce iguales derechos en las demás que habitan el globo; y su gobierno es Monárquico Constitucional Representativo y Hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano". "Es uno e indivisible (el imperio mexicano), porque se rige por unas mismas leyes en toda la extensión de su territorio, para la paz y armonía de sus miembros, que mutuamente deben auxiliarse, a fin de aspirar a la común felicidad". Nótese que la tendencia es eminentemente centralizadora y se consagraba el principio de representatividad, el cual obviamente, aún no se consideraba plenamente objetivo, aún cuando existía en las normas, según lo refleja la realidad histórica del país en esos momentos.

En virtud del desasosiego interno que provocaba la existencia de un gobierno imperial hereditario y de la inconformidad con el emperador, en 1823 se decretan nuevas Bases Constitucionales, contenidas en un documento denominado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, en cuya parte conducente se determinó que la nación mexicana, es una república representativa y federal. Es aquí cuando se proclaman los principios de federalismo y republicanismos, oponiéndolos a los de centralismo y monarquía e imperio. Así la representatividad va cobrando mayor fuerza.

En el propio año se vota en favor de la república federada y se acuerda por el Soberano Congreso Constituyente, que el gobierno procederá a decir a las provincias estar al voto de su soberanía por el sistema de república federada, lo cual no se había declarado en virtud de haberse decretado la expedición de la convocatoria para el nuevo congreso constituyente de la nación. Es inconcuso, que ya en este momento las teorías norteamericanas y su modelo de gobierno influía clara y determinante en las ideas mexicanas, y a pesar de ser diferentes las condiciones y características de la nación mexicana, se pretendió dotar de soberanía a las entonces provincias.

En el acta constitutiva de la federación mexicana, firmada en la ciudad de México en 1824, se consagra en el artículo 5º, La nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal. Se agrega el concepto de popular, tratando con ello, de darle una proyección más social, y tal vez, de alguna manera influenciada por la tendencia de darle una mayor oportunidad de participación al pueblo, sin establecer restricciones, en principio, buscando la unidad de la nación, cuyo territorio era sumamente vasto.

En el propio documento, en el artículo 6º, disponía: "Son partes integrantes: los estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución federal". Las provincias, indudablemente, por decreto se convierten ahora en estados "Soberanos".

Las razones aducidas por el Congreso Constituyente para crear la federación en México, se contienen en el mensaje que el propio cuerpo colegiado dirigió a los "habitantes de la Federación". Que en la parte conducente dice: Mexicanos: El Congreso General Constituyente, al poner en nuestras manos la obra más ardua que podierais cometerle el Código Fundamental que fije la suerte de la nación y sirva de base indestructible al grandioso edificio de nuestra sociedad, ha creído su deber dirigirnos la palabra para manifestarnos sencillamente los objetos que tuvo presentes desde los primeros momentos de la reunión, los trabajos que ha emprendido y lo que se promete de vuestra docilidad y sumisión, una vez que comenzais ha disfrutar de los gozos consiguientes del sistema federal, decretados y sancionados por la mayoría de vuestros diputados.

La república federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Sólomente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la enorme diferencia de climas, de temperamentos, y de su consiguiente influencia. ¿Que relaciones de conveniencia puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México?, ¿Cómo pueden regir a los habitantes de las Californias y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas?. La inocencia y el candor de las poblaciones interiores, ¿Qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos que no han cometido?. Los tamaulipos o los coahuileños y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de Federación. Darse cada pueblo así mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad, y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, hallándose a enormes distancias perdieron de vista los intereses de sus gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos, poner a la cabeza de su administración sujetos, que amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus

asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres".

Quizá con la lectura de estas líneas se puedan entender los motivos reales y prácticos, más que técnico-políticos y jurídicos, que llevaron al Congreso Constituyente para acoger la forma federativa y dotar de Soberanía (aunque mal entendida) a las entidades miembros (estados), que ciertamente eran parte de un todo que para cumplir con la innovación, se vió partificado.

Los anteriores postulados fueron incluidos formalmente dentro de la propiamente llamada primera constitución mexicana, La constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, en cuyo artículo 4º se establecía: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal".

Es sin lugar a dudas, el primer antecedente constitucional del actual artículo 40 del Código Político. Véase que por primera vez se adopta el nombre de Estados Unidos Mexicanos, en émulo de la Unión Americana.

En refuerzo de este postulado, cabe hacer mención del dictamen rendido por la Comisión de Gobernación y la de Puntos Constitucionales del Senado de la República, rendido en sesión de 14 de enero de 1830, que en la parte conducente, tercer párrafo dice: "La nación al sancionar su pacto federal, consagró las reglas a que quiso estuvieran irrevocablemente sujetos sus mandatarios; reservándose a sí misma pronunciar el fallo definitivo, tanto sobre las operaciones de éstos, cuanto sobre la aptitud de aquellos para llevar los fines que se propuso".

Esto significa, entendemos, que la sanción de los actos de los gobernantes, su elección, su actuación y el reclamo al ejercicio indebido de sus funciones quedaban en completo cuidado de la federación; pues evidentemente que los funcionarios de la federación, no podían ser juzgados ni determinados en su actuar por las leyes de los estados miembros, importando en ello la división competencial marcada por la constitución vigente.

Al ganar adeptos el sistema centralista proclamado por los conservadores, pretensores de los restablecimientos de la Monarquía, se dictó un nuevo dispositivo en 1835, consagrado en la Tercera Base Constitucional de la República Mexicana, que a la letra expresaba: "El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo y popular", suprimiéndose de esta manera un logro del incipiente estado mexicano independiente; el federalismo.

Y así, los artículos 1º y 4º de las leyes constitucionales de la república mexicana establecían en el año de 1836: artículo 1º "La república se divide en departamentos, conforme a la Octava de las Bases Orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos". Artículo 4º "El gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los Gobernadores, con sujeción al gobierno general". Ante estas reformas, se retornaba a una etapa que aparentemente ya se había concluido; el regreso al Centralismo. Y fué durante la vigencia de estos ordenamientos que el territorio nacional se vió injusta y funestamente desmembrado, pues por un lado la profunda división de la población, y por otro, el desmesurado afán expansionista de los Estados Unidos de Norteamérica, aunado al descuido existente en los asuntos de gobierno de las fracciones del territorio nacional que se encontraban más alejadas del centro, contribuyeron a la guerra con la potencia en ciernes, la cual dejó un resultado desastroso en todos los órdenes para México.

Sin embargo, existían varias personas que de una manera u otra pretendían la reincorporación del federalismo a nuestro país, o por lo menos, lograr que la administración interna de los departamentos fuera más o menos autónoma; entre éstas se encontraba el diputado José Fernando Ramírez, quien al discutirse el proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, en sesión de 30 de junio de 1840, se expuso en su voto particular: "*DEPARTAMENTOS*" -y señala más- Consecuentemente con lo que insinué al principio acerca de los cuatro objetivos, cuyo ejercicio desean y necesitan los Departamentos para promover su felicidad, he procurado aproximarme a ellos en mi presente voto. Así que ya no se deje a su albedrío la elección de sus gobernadores y magistrados, he tratado de que ninguna intervención tenga en el nombramiento de los

segundos el Gobierno Supremo, y si la Suprema Corte de Justicia; porque ésta no necesita de encontrar en esos funcionarios una persona que le sean especialmente adictas, sino que sepan jurisprudencia, tengan probidad y buen concepto público. No así el ejecutivo, que alguna vez atenderá más bien que a estas consideraciones, a otras puramente accidentales, pero muy sustanciales a sus miras. Es también muy conforme con lo que indiqué arriba, que el Congreso no repruebe o reforme las disposiciones de las Juntas Departamentales, sino cuando se opongan a las leyes fundamentales o secundarias. Lo anterior es alar de manos a esas corporaciones para que no puedan sin conocimiento de las localidades y exigencias propias de cada Departamento.

Consecuentemente con los principios que establecí al principio, no me cansaré de repetir de que estoy persuadido de que se debe dejar a los departamentos todo cuanto necesiten para proporcionar a los pueblos su prosperidad. De aquí que se deban quedar, en mi concepto, facultades para disponer de su administración interior, y para que, pagados de preferencia sus gastos ordinarios de las contribuciones y rentas generales, puedan invertir las pensiones moderadas que impongan, en el fomentó de establecimientos de educación pública y de obras de utilidad y ornato en los mismos pueblos".

He aquí que se ataca el desmesurado poder del ejecutivo y a la libre y en ocasiones arbitraria posibilidad de intervenir en los asuntos internos de los Departamentos. Claro, está, que ello era reflejo del sistema imperante, pues de otra manera no podría subsistir.

Y ante la pujanza, tesón y convicción de hombres ilustres, se defendía a capa y espada la restauración del federalismo y en las discusiones de la Comisión Constituyente de 1842, la minoría habría de emitir su voto particular, que en la parte correspondiente rezaba: "...lo decimos ante la faz de la nación compuesta de tantas y de tan diversas partes, nunca hemos creído que fuera preciso organizarla de modo que esas partes perdiesen los vínculos en que consiste su propia fuerza; cuando hemos visto que en nuestro favor estaba el voto libre e ilustrado de la nación que la adoptó en 1824 y que la sostuvo hasta que le fué

arrebataada, no hemos olvidado que esa nación clamó por las reformas, y al ver, que la historia del género humano bajo todos los climas y en todas las edades, muestra la fuerza de esas instituciones asombrosas, no hemos creído que se debía copiar exactamente ni una sólo de las variadas formas bajo las cuales ha existido". Y exhaltados por su nacionalismo y fervor patrio proclamaban: "Que la imparcialidad y el patriotismo analicen nuestro proyecto, y que se nos diga, si lógicamente se puede atacar, como una exageración apasionada, como un optimismo irrealizable, o como un sistema de confusión".

Más adelante se escribe: "Lejos de nosotros la pretensión de haber escogido la combinación más perfecta del sistema federal: Esto solo pudiera hacerlo la sabiduría del Congreso; y nosotros lo único que hemos querido es fijar el aspecto bajo el cual debería de tratarse una cuestión, que no hubiéramos podido abandonar sin examen, sino con un dolor tanto más profundo, cuanto es más íntima nuestra convicción de que el sistema representativo popular federal, es no sólo el más conveniente, sino el único capaz de salvar a la república de los grandes peligros que la amenazan, y de sacarla de aquella funesta senda en que la nación marcha, desde el día en que la fuerza violó su pacto fundamental, para entregarla a la turbulencia y a la anarquía de los pueblos, que cambiando sin cesar sus instituciones, vienen a quedar al fin sin otro derecho que el que impone la fuerza, y sin más principios que el de no tener ninguno.

La conclusión de sus ideas y principios se plasma en el proyecto que presentan, que en la parte que estudiamos señala: Artículo 20.- Gobierno de la nación es el sistema republicano, representativo, popular federal, artículo 23.- los estados organizarán su administración interior, bajo los principios del sistema republicano, representativo, popular adoptado por la nación, sin que jamás se puedan unir en uno sólo, dos o más de los tres poderes en que se divide el público, ni concederse a estos otras facultades que las ordinarias, consignadas en sus respectivas constituciones".

Aunque su pretensión, en principio no tuvo éxito, al paso del tiempo y con la llegada de otros hombres preclaros que han forjado el destino de

México, se pudo ver materializado su afán; aun cuando para ello tuvieron que venir otras luchas intestinas de carácter armado e ideológico, en las que fragorosamente se defendían los intereses particulares y colectivos buscando aparentemente, siempre, la mejor estructura de la nación. A la vez, vuelven a recoger el principio de la división de poderes, y algo sumamente importante, precursan en su autonomía, estableciendo su no ejercicio en manos de una persona o corporación, sino un titular para cada cual.

Como siguiente antecedente, nos encontramos con el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 2 de noviembre de 1842, cuya primera base señala: "La forma de gobierno, que es la república mexicana, representativa federal". En su artículo 99 expresa: La administración interior de los departamentos estará a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, sin que en caso alguno puedan reunirse las atribuciones que peculiarmente corresponden a cada uno según esta constitución". Se establece ya el señalamiento de la existencia del concepto forma de gobierno, y se otorga una mayor independencia a los departamentos y la autonomía de los poderes.

En las bases orgánicas de la república mexicana de 1842, se establece en los artículos 1º y 4º: "Artículo 1º- La nación mexicana en usos de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, establece que el territorio de la república se dividirá en los departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios". Manteniéndose aún un sistema centralista, se insertan nuevos conceptos, como lo son relativos a los municipios (municipalidades) y territorios.

Existen dos documentos importantísimos, que vienen a vigorizar las instituciones en comentario y que de alguna manera influyeron en gran medida para el restablecimiento del federalismo y la consecuente supresión del Centralismo. El primero de ellos es el dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución, emitido el 15 de abril de 1847, por el cual se declara "Que el pacto de la federación celebrado por los

Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los supremos poderes de la Unión, a los estados y a cada uno de los habitantes de la república, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso".

A partir de esto, se reinicia en forma contundente la tarea de retornar a la nación mexicana al sistema federal e incluirlo en el texto Constitucional. El otro documento es no menos importante, se trata del voto particular del insigne Don Mariano Otero, cuyos argumentos repercutieron en una considerable proporción en las discusiones legislativas, además de lo que se estudia, también en la inclusión de un medio de garantizar los derechos fundamentales de los gobernadores, lo que con las ideas de otros representantes como Crescencio Rejón, llegaron a la Institución del Amparo; pues bien, el voto particular sustentado por aquél, respecto del Acta constitutiva y de Reformas de 1847, precisamente el día 5 de abril. En la parte conducente afirma: "Pero en ningún caso se podrán alterar los principios primordiales y anteriores a la constitución 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". Indudablemente que esta manifestación particular, influyó profundamente en el constituyente de 1856, para retomar los principios relativos a la forma de gobierno que el pueblo previamente había adoptado, y que por razones de la más diversa índole, se suprimió.

Se advierte también que sostiene la división de poderes como principio fundamental para la conformación política de la nación mexicana.

Ahora bien, recogiendo las manifestaciones del precitado jurista, el artículo 29 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionadas por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos de 1847 (18 de mayo), estableció: "En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, en forma de

gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los estados".

Ante la insistencia de varios prohombres por establecer definitivamente y para siempre las instituciones republicanas, habrían de suceder aún varios acontecimientos, como el Plan de Ayutla, proclamado por Florencio Villarcal el 1° de marzo de 1854, en cuyo considerando Octavo, en la parte relativa, se señalaba: "Que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno". Disponiendo más adelante en su artículo 4°: "En los estados en que fuese secundando este plan político, el jefe principal de las fuerzas adheridas, asociado de siete personas bien conceptuadas que eligirá el mismo, acordará y promulgará al mes de haberlo reunido, el estatuto provisional que debe regir en su respectivo estado o territorio, sirviéndole de base indispensable para cada estatuto, que la nación es y será siempre una, sola, indivisible e independiente".

Más adelante, agrega en su artículo 5°: "a los quince días de haber entrado en funciones el presidente interino, convocará al Congreso Extraordinario, conforme a las bases de la ley que fué expedida con igual objeto el año de 1841, el cual se ocupa exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provisional de que se habla en el artículo 2°.

De entre las personas que habrían de simpatizar con tal proclama, surgió Don Ignacio Comonfort, quien propuso se modificará el plan aludido en su artículo 5°, para quedar en los siguientes términos: "Artículo 5°- A los quince días de haber entrado a ejercer su función el presidente Interino, convoca un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fué expedida con igual objeto el 10 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los del ejecutivo provisional de que habla el artículo 2° Este Congreso Constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria". Como se verá la adición únicamente se concreta a la obligación los actos de gobierno que en el momento se

encontraba en funciones; así como, de determinar el plazo perentorio dentro del cual se habría de reunir el Congreso que resultará electo, evidentemente, cuando el Plan iniciado triunfará.

Cuando las fuerzas que seguían los principios del plan que hemos mencionado, lograron su cometido, y antes de que se congregará el Constituyente que diera la nueva forma de gobierno para la nación, en comunicación que hace Don José María Lafragua a los gobiernos de los estados con la que el estatuto orgánico provisional de la república mexicana, el 20 de mayo de 1856, les manifiesta en la parte respectiva: "No conociéndose aún la forma de gobierno que la constitución declarará, el Excmo. Sr. Presidente, ha creído que lo único que el estatuto debía hacer, es consignar como artículo primero las palabras mismas del Plan de Acapulco, que además de ser verdad, dejan abierta la puerta para establecer la federación o el centralismo; porque ni aquella ni a éste se opone la declaración de que la república es una sola, indivisible e independiente, puesto que la independencia de los estados, en la forma federativa sólo debe ser en lo que corresponde a su régimen interior".

Y sigue diciendo más adelante: "...dejándose, como es debido, a la constitución declarar cuál haya de ser la forma de gobierno, el estatuto ha tenido que reconocer la dictadura que el citado plan concedió al presidente de la república. Por esto se previene en el artículo 81, que el Jefe del estado ejercerá todas las facultades que no se señalan expresamente a los gobernadores y jefes políticos, porque de otra suerte habría treinta dictadores, lo cual sería en verdad el colmo del mal. La unidad del poder en las actuales circunstancias es todo un punto indispensable, a fin de reorganizar los diferentes ramos de la administración pública, que el deber impone al presidente en el referido plan; y mal pudiese desempeñarlo si las localidades pudiesen con la libertad absoluta. Si el Congreso Constituyente restablece la federación, los estados arreglarán su administración interior según las facultades que para ello les señale el pacto fundamental, pero entre tanto, es preciso que se reconozca un centro de donde emanen todas las medidas que se crean convenientes para desarrollar la idea esencial de la pasada revolución".

Véase como persiste la idea de restaurar el régimen republicano, pues el pueblo mexicano siempre ha manifestado, de diversas formas, su deseo invariable de acoger estas instituciones, ostentándose contrario a cualquier tipo de monopolio del poder en una sola persona o en grupo elitista, cualquiera que sea su denominación, no obstante todavía habrían de suceder muchas dolorosas situaciones para poder acceder al ideal republicano.

En el dictamen y proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856, se hace alusión a los principios que llevaron al constituyente de 1824 para acoger el sistema federativo y las demás instituciones políticas que se plasmaron en aquel ordenamiento legal, de observancia temporal, detraendo y poniendo de manifiesto los males que acarreo a la vida de México el centralismo, y se lee en su cuadragésimo párrafo: "El Plan de Ayutla y la convocatoria que fué su consecuencia han prevenido que la nación debe constituirse bajo la forma de república representativa, popular y democrática". Había que erradicar de cuajo la nefasta situación tiránica que había dejado el dictador, Don Antonio López de Santa Anna, durante cuyo ejercicio se vió atrozmente desmembrado el territorio de la nación.

Y plasma en su artículo 46, el mencionado proyecto: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federativa, 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, el mantenimiento de la Unión y a los demás objetos expresados en la constitución".

Si bien el proyecto no fué aprobado en su integridad, por lo menos se recogió lo esencial del propósito, de manera que el artículo 40 de la Constitución Política de la república mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, consagraba: "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.

Sin embargo, tales principios tendrían una efímera vida, pues el objetivo de unir al pueblo mexicano en una organización política y democrática que le diera paz y bienestar, habría de esperar el capítulo imperialista que la historia deparaba a nuestro país.

Y así fué, en virtud de la invasión francesa derivada de la famosa "Guerra de los Pasteles", se implementó un nuevo sistema jurídico-político con un poder concentrado en una sola persona, en el Emperador, quien por sí fuera poco, era designado por un gobierno ultramarino. Y así, el artículo 1º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, establecía: "La forma de gobierno proclamada por la nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía hereditaria, con un príncipe católico. Afortunadamente la inquietud y la inconformidad se propagaron en toda la nación y hubo una marcada y acerbada oposición de los mexicanos para acabar con esa denigrante situación, que culminó con el fusilamiento del emperador y de los generales conservadores cabezas del ejército monárquico, en el cerro de las campanas de la ciudad de Querétaro, Qro.

Sucedido lo anterior, sobrevino la reimplantación de la constitución del 57, dada la labor y el ímpetu de hombres con profundas convicciones que dieron vida a las instituciones consagradas en dicho ordenamiento, tal es el caso de Don Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Manuel Altamirano, Lerdo de Tejada y otros más.

Evidentemente que el Código Fundamental sufrió muchas modificaciones a partir de aquel entonces, sin embargo, la forma de gobierno permaneció incólume, aún a pesar de que el pueblo se vió sometido al discutido periodo presidencial de Porfirio Díaz, quien provocó con ello el levantamiento armado de las huestes populares, iniciado y dirigido por pensadores burgueses, secundados por la clase media y el apoyo de los desvalidos.

Dicho proceso trajo consigo una restructuración de la forma de gobierno, que se instituyó y materializó en el artículo 40 del proyecto presentado por Venustiano Carranza, jefe revolucionario que se convirtió después de la convención de Aguascalientes, en el jefe del ejército constitucionalista y quien dirigió los destinos del pueblo mexicano a partir de la urgencia de la nueva constitución, promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, la cual consagró en el propio artículo 40 la forma de gobierno, que a la fecha se encuentra en vigencia, y cuyo tenor literal quedado asentado en los párrafos precedentes.

Indudablemente que desde la entrada en vigor del Código de 17, éste ha tenido que sufrir, varias y trascendentales modificaciones y reformas, tal vez demasiadas, sin embargo por cuanto se refiere a la forma de gobierno, se han respetado las instituciones acogidas por el constituyente de Querétaro. Sería interesante hacer una síntesis y crítica de todas las reformas sucedidas a partir de su vigencia a la fecha, todas emanadas por supuestos gobiernos revolucionarios, en cuyos periodos se ha venido adecuando la constitución a los lineamientos y a las políticas del presidente en turno, y no conforme a las situaciones objetivas a las que debería atender, y así mismo podríamos preguntarnos si la situación actual del país responde a las inquietudes de los próceres que dieron origen a las instituciones republicanas, representativas, democráticas, y federales, quienes en muchas ocasiones tuvieron que dar la vida en aras de su consagración normativa.

- Los Antecedentes descritos están tomados de la colección "México a través de los siglos", Título -Derechos del Pueblo Mexicano-, Tomo V, p.p. 449 a 466, Editorial Cumbre, México, 1989.

Derecho Constitucional Mexicano.

CAPITULO III

LA REPUBLICA

En su forma y esencia, la república surge como la más inmediata manifestación de oposición a la monarquía. Es pues, por antonomasia, la alternativa de gobierno a cargo del pueblo, en tanto que niega el ejercicio del poder a una sola persona, en cuanto ésta se erige como única o suprema, capacitada para tomar por sí misma las decisiones que conciernen a la comunidad a la que pertenece y para la cual gobierna.

Con la expresión latina "*Res pública*", los romanos definieron la nueva forma de organización, después de la expulsión del último rey (Tarquino). Tal acepción destaca "la cosa pública", la cosa del pueblo, el bien común o de la comunidad o del estado. Por lo tanto cabe aplicarla a todos ellos políticamente con independencia de su sistema de poderes. El más destacado conceptualizador y defensor de la república romana fué Cicerón, quien señaló como elementos de la misma el interés común, el derecho sobre el que una comunidad reafirma su justicia. Cicerón no solamente oponía la república a la monarquía, sino también a los gobiernos injustos, los que San Agustín en una posición similar, denominaría "*Magna Latrocinia*".

La república ha sido identificada con el estado por muchos tratadistas y autores y se le equipara a "la realidad objetiva de la sociedad política plenaria" (41).

No obstante los esfuerzos para definir la república en sentido propio, es decir, como una forma especial de gobierno, se ha llegado a la cuenta de que se trata de uno de los conceptos más ambiguos del vocabulario político.

(41) Coloma, José María. op. cit. pág. 164.

Fué el ilustre Machiavello quien pudo precisar primcramente el término república al oponer conceptualmente a ésta con la monarquía, manifestando categóricamente que todos los gobiernos habidos y existentes se reducían a: "Repúblicas o Principados" (42). De aquí que la primera definición válida de república sea la negativa; "república es aquella forma de gobierno que no es monarquía" (43).

En la república, el cargo de jefe de estado no es hereditario, y en todo caso no es vitalicio, con lo cual se diferencia de la monarquía hereditaria, como electiva. Empero, las notas que se declaran propias de la república, tales como el estado de derecho, la defensa de los derechos fundamentales, la representación popular, etc., no se han cumplido ni se cumplen en las llamadas repúblicas ni son distintivas de las mismas, pues también se dan en las monarquías constitucionales, éstas casi todas, parlamentarias.

Lo que puede decirse, en principio, en favor de una definición que no sea puramente negativa, es que desde el punto de vista histórico, los países que se han proclamado repúblicas, suelen cargar el acento, al menos teóricamente, en el carácter democrático liberal y social de la nueva forma de gobierno, pretendiéndose acercarse al patrón de la república francesa.

Al respecto señala Patricio Marcos, "que en la América antes española el nombre de monarquía quedó totalmente pervertido en razón del odioso recuerdo dejado por más de tres centurias de opresión extranjera; en tanto que, aunque en forma semejante pero de manera inversa, el nombre de república, a causa de la prestigiosa égida revolucionaria que sufre Europa a fines del siglo XIX, viene a ser sinónimo de independencia y libertad, muy a pesar de que nadie sabía lo que era una república" (44).

(42) Maquiavello, Nicolas. "El Príncipe" Edit. Montaña Mágica, Colecc. Obras Inmortales N° 8 Bogota, 1987 pág. 7.

(43) Coloma, José María, op. cit. pág. 164

(44) Marcos, Patricio. Lecciones de Política., Edit. Nueva Imagen. México, 1990. pág. 114.

Pues bien, a pesar de la dificultad que reviste definir y conceptualizar a la república, y con las salvedades anotadas, se puede decir que la república es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe de estado es designado por elección popular, y se renueva en un lapso temporal relativamente corto; por lo cual, se encuentra íntimamente ligada con las instituciones democráticas y representativas, pues entre ellas existe una estrecha vinculación que permite la culminación de los ideales republicanos.

Luego entonces, el ejercicio temporal del poder, es decir, la mutación periódica de los gobernantes y el "hecho de que éstos sean designados mediante la elección, es lo que caracteriza a la forma republicana del gobierno monárquico, en el que un procedimiento hereditario en la designación de los titulares del poder, hace imposible el carácter transitorio de ellos" (45).

En las repúblicas, el jefe de estado suele tomar el nombre de presidente de la república, y gobierna con un gabinete de ministros o Secretarías de estado, con "los cuales integra el poder ejecutivo del país. Su posición política está equilibrada en el plano jurídico constitucional, con la de los demás poderes públicos, los cuales tienen bien establecidas sus facultades y atribuciones para evitar así el abuso del poder o su acopio en una sola persona, nota distintiva de las monarquías.

No obstante, en algunas repúblicas el presidente ha alcanzado gran poder de decisión y mando, comparado con el de cualquier monarca, ya no de los actuales, los cuales aunque Jefes de estado más no de gobierno, han quedado como mera tradición, sino como los del siglo pasado, quienes eran materialmente dueños del estado en que gobernaban; cabe destacar a propósito que en las repúblicas parlamentarias, en las cuales el parlamento mantiene al ejecutivo en un plano limitado, puesto que las funciones gubernativas y de dirección se encuentran en manos del Primer Ministro, quien dirige la política del país con la aprobación o rechazo del

(45) Sayeg Helu, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano Tomo III. Cultura y Ciencia Política A. C. México 1974 1^a. Ed. pág. 356

parlamento, la asamblea de representantes, es quien tiene en todo momento la potestad de remover al gabinete y nombrar su sustituto cuando sus políticas no respondan a los intereses de las mayorías representadas en el parlamento (Inglaterra, Israel, etc.).

1.- NATURALEZA DE LA REPUBLICA.

En cuanto a la naturaleza de la república, y para concretizar lo expuesto con antelación, hemos de expresar que la dogmática jurídica alemana, desde Jellinek, ha apuntado como *razgo* definitorio inicial de la república, su carácter de "no monarquía"; es decir, se trata de una forma política no hereditaria, no vitalicia, y en consecuencia electiva con la participación más directa del pueblo.

Las críticas de esta posición negativa, han señalado, con razón, las dificultades para diferenciar la monarquía representativa y parlamentaria de la república, también con las mismas cualidades, pues en aquella el monarca aparece como órgano responsable, rodeado de otros órganos e instituciones representativas y elegidas que difuminan la distinción.

Ciertamente todavía persisten en la monarquía, los elementos y valores históricos tradicionales, como la llamada legitimidad monárquica, que descansa en los principios de unidad, continuidad, referidos a una familia dinástica aceptada por el pueblo, inserta y reconocida por el ordenamiento constitucional.

Las dificultades para captar la esencia de la república, así como la comprensión de la monarquía, estriban en la progresiva transformación de las formas de gobierno y de los regímenes políticos que descansan en motivaciones ideológicas y socioeconómicas, que engloban tanto a las formas gubernamentales, monárquicas y republicanas, como a los sistemas: parlamentarios, presidencialistas, de tipo suizo o de consejo (como el extinto Soviet Supremo). Esto significa que la legitimidad republicana atiende más a la participación popular, a la libertad y a la igualdad (al menos, en sentido formal), en tanto que en las formas monárquicas más representativas y democráticas, como la inglesa y

escandinavas, queda todavía más un núcleo irracional, tradicional e histórico, reservado a la corona y a su titular personal, el Monarca (la prerrogativa, el fasto, solemne e histórico) símbolo que cumple importante papel integrador.

En síntesis "Las notas monocráticas que realzan el carácter vitalicio y sucesorio, así como la autenticidad del poder del monarca, no se dan en la república, en la medida que el presidente normalmente es elegido por el parlamento, o por el pueblo con carácter temporal" (46).

Así pues el gobierno republicano, debe atender siempre a la voluntad popular, siendo el titular de la soberanía, el propio pueblo, como lo mencionaba Montesquieu: "El gobierno es aquel en el cual el pueblo, en conjunto o sólo una parte de él, tiene poder soberano".

La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría política y del estado. Sin embargo, la monarquía también es compatible con la democracia y con el régimen constitucional, como acontece en las modernas monarquías europeas, donde los representantes efectivos del pueblo, emanan del sufragio mismo, estando delimitadas las facultades de los titulares del gobierno, así como las del monarca en el Código Político. Así la monarquía y el absolutismo, conceptos estrechamente ligados en otros tiempos, van siendo desplazados por las repúblicas, principalmente a partir de que se obligó a los monarcas a aceptar las Cartas Constitucionales.

Ahora en la actualidad podríamos decir que ya no existe la pugna monarquía-república, pues como hemos mencionado la primera ha ido adoptando matices de carácter republicano. El adversario de la república se materializa por los regímenes totalitaristas, cualesquiera que sea su

(46) Lucas Verdu, Pablo. Curso de Derecho Político Vol. II, Edit. Tecnos. Madrid, 1974 p.p. 223, 224.

determinación. Estos no pueden ser considerados de ninguna manera republicanos, pues aun cuando en ellos la jefatura del gobierno no se conserva en principio en forma vitalicia, ni se trasmite por herencia, carecen de la nota propia del régimen republicano, que consiste en la renovación periódica de aquella jefatura mediante la consulta al pueblo, quien lo manifiesta a través del sufragio universal y directo.

2.- MODALIDADES DE LA REPUBLICA.

El gobierno republicano, tiene de ordinario, dos modalidades básicas: El gobierno presidencial y el gobierno parlamentario. En el primero, el presidente de la república reúne en su persona el goce y ejercicio de las atribuciones que la constitución señala al poder ejecutivo, es al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno, y encabeza con plenos poderes la administración pública, nombra a los miembros de su gabinete y los remueve libremente, sin autorización y sin tener que dar cuentas al Congreso. Nombra a la vez a los integrantes del Poder Judicial y del Cuerpo Diplomático. Los actos de sus ministros o Secretarios de estado, se reputan del presidente y éstos no se encuentran subordinados a las críticas o disposiciones del Congreso, sino que solamente son responsables de sus actos ante el propio presidente; El Congreso no puede intervenir en las decisiones del Poder Ejecutivo, salvo casos excepcionales, tampoco puede remover al presidente o a sus colaboradores; y el presidente no puede disolver en ningún caso al Congreso.

En los regímenes parlamentarios, el presidente de la república, es el Jefe de estado, pero no jefe de gobierno, tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El gobierno está en manos del primer ministro o canciller, emanado del partido victorioso en las elecciones generales, el cual responde de sus actos no ante el presidente, sino ante el propio parlamento, quien por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el Primer Ministro; los miembros del gabinete pueden sujetarse a juicio político y ser removidos por la asamblea nacional, cuando su actuación es equivocada a juicio de los legisladores;

por otra parte se requiere de sanción del Ministro del ramo para que algún acto del ejecutivo pueda surtir efectos.

Este tipo de régimen es más frecuente en los estados europeos, en donde los ciudadanos además de sus funciones electorales ordinarias, suelen participar en la vida del estado en ocasiones extraordinarias, como cuando se trata de aprobar una nueva constitución o una ley de suma importancia, o de respaldar algún acto del ejecutivo o bien apoyar políticas que impliquen alguna situación de interés general, por medio del plebiscito o el referéndum que puede ser constitucional, obligatorio o facultativo.

El tipo más consumado de gobierno Republicano-Presidencial es y ha sido el de los Estados Unidos de Norteamérica, a la sazón, el primero que existió. Sobre este modelo presidencial se ha organizado el gobierno de México y el de casi todos los países hispanoamericanos.

3.- TEORIA POLITICA DE LA DIVISION DE PODERES.

En los últimos doscientos años no ha habido otra doctrina política con mayores repercusiones en la organización de los estados modernos que la doctrina de la división de poderes del barón de Montesquieu. Sin duda esta teoría tiene antecedentes remotos en los pensadores griegos, especialmente Aristóteles, y antecedentes inmediatos en el inglés John Locke. Empero, Montesquieu es quien la formula con mayor precisión y claridad.

Antes de continuar con este lópico, conviene señalar que en el contexto de esta teoría el vocablo poderes se utiliza en dos sentidos: como funciones diversas que realiza el estado y como los órganos que llevan a cabo tales funciones.

Aristóteles distinguía tres manifestaciones del poder del estado: la deliberación, el mando y la justicia. En realidad, el inmortal filósofo griego sólo pretendía diferenciar las distintas formas de actividad de los órganos

sin pensar establecer un reparto de esas funciones estatales entre diversos órganos.

Semejante es el caso del filósofo y politólogo inglés John Locke, en su famoso tratado político denominado "Sobre el gobierno Civil" distingue tres poderes del estado: El Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo. El primero de ellos es el poder supremo del estado, y es aquel que tiene el derecho de dirigir a la comunidad y de decidir sobre el uso de la fuerza pública para proteger a aquella y a sus miembros. El segundo es el poder ejecutivo, encargado de ejecutar las leyes y que debe estar encomendado a personas distintas a las legislativas. Con ello se evita la tentación - producto de la fragilidad humana, dice Locke- de que quienes formularon las leyes se sustraigan. Existe un tercer poder en toda la comunidad estatal que es connatural a ellas, es aquel que protege a un miembro de la sociedad de cualquier daño que le hagan quienes no pertenecen a esa sociedad. Es el poder federativo facultado para hacer la guerra y la paz, y entrar en ligas y alianzas. Aunque el poder federativo es distinto del ejecutivo casi siempre van juntos. No deberían separarse y colocarse en distintas manos.

No deja de ser una ironía que haya sido un filósofo francés quien inmortalizara una teoría inglesa. En efecto, el barón de Montesquieu vivió en Inglaterra durante algunos años y de la observación aguda y analítica del régimen constitucional y político de esa nación, derivó la teoría de la división de poderes.

"El estudio del sistema constitucional inglés permitió al barón del Montesquieu llegar a los siguientes planteamientos:

a) La experiencia cotidiana nos demuestra que todos los hombres investidos de poder tienden a abusar de él y a ejercer la autoridad hasta el extremo ¿No es asombroso, aunque sea cierto, que la virtud misma requiere un límite?.

b) Para prevenir el abuso es necesario, por la naturaleza misma de las cosas, que el poder limite al poder.

c) Un gobierno debe estar constituido de modo tal que ningún hombre sea compelido a realizar algo a lo que la ley no le obliga ni impedido de hacer algo que la ley le permite.

d) En todo gobierno existen tres clases de poder: el Legislativo en relación a las cosas que están sujetas al derecho de gentes; y el ejecutivo en relación a las materias que están sujetas a las ley civil.

e) Por virtud del primero, el príncipe o magistrado (el estado) dicta leyes temporales o permanentes y abroga o modifica a las que antes ha puesto en vigor.

f) En virtud del segundo, hace la paz y la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y la protege de las invasiones.

g) En virtud del tercero, castiga a los criminales o decide sobre los litigios que surgen entre los individuos. A este último le llamaremos poder judicial y al anterior, simplemente el poder ejecutivo del estado.

h) Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se unen en una misma persona o cuerpo colegiado, no puede haber libertad" (47).

En América y en Europa la formulación precisa de la teoría hecha por Montesquieu tuvo repercusiones muy amplias. La constitución de los Estados Unidos de América incorporó esas ideas en toda su parte orgánica; de hecho la constitución americana está constituida alrededor de la división de poderes.

Unos años más tarde, la "Declaración de derechos" francesa de 1789, en su artículo XVI proclama: "Una sociedad donde la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, carece de constitución"

(47) Pichardo Pagaza Ignacio.

En la operación cotidiana del sistema constitucional de la mayoría de los países organizados como democracias representativas, la división de poderes está estrechamente vinculada a la composición de las fuerzas políticas que actúan en el seno del poder legislativo sea el parlamento o sea el congreso.

En el sistema parlamentario el poder ejecutivo generalmente se integra a dos niveles: con el jefe de estado, cuyas funciones básicamente son representativas, y con el consejo o gabinete de ministros en quienes descansa la titularidad activa del poder ejecutivo. El gabinete o Consejo está integrado por miembros del parlamento, que pertenecen al partido político que ostenta la mayoría de los escaños. De esta circunstancia se siguen dos conclusiones:

a) Que quienes integran el poder ejecutivo son miembros, a la vez, del poder legislativo lo cual tiende a disminuir la separación tajante de los poderes, no obstante que los miembros del parlamento que integran el gabinete dejan de actuar en función legislativa y actúan preponderantemente como poder ejecutivo.

b) Que quienes forman el gobierno, es decir los miembros del gabinete, pertenecen al partido que mayoritariamente está representado en el propio parlamento. Entre el poder ejecutivo y el Legislativo existe un vínculo político estrecho que permite a ambos poderes actuar en consenso. La actuación conjunta de ambos poderes no es sólo práctica política, sino obligación constitucional. Cuando la mayoría parlamentaria, por sí misma o con el apoyo de miembros de la oposición, rechaza una sola de las iniciativas de gobierno, se dice que éste perdió la confianza del parlamento y debe ser destituido y organizado nuevamente.

En el sistema presidencial la titularidad del poder ejecutivo corresponde al presidente de la república, quien es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno. Ni el presidente ni los miembros de su gabinete (quienes no son ministros porque no tienen responsabilidad política ante las cámaras sino sólo secretarios que apoyan al titular), pertenecen al poder legislativo. La separación de los poderes ejecutivo y

legislativo es completa: más clara en el sistema presidencial que en el parlamentario. A pesar de ello la frecuente vinculación política que existe - por la vía de los partidos- entre la mayoría que domina cada una de las cámaras y el partido político del presidente, que suele ser el mismo, tiende a eliminar las confrontaciones entre ambos poderes.

En los Estados Unidos de América opera lo que podríamos llamar la forma extrema de la división de poderes. Esta situación no es sólo el resultado de la separación rigurosa que adoptó la constitución de ese país; también es consecuencia de la composición específica de los partidos políticos que actúan en el escenario nacional. Como se sabe, en los Estados Unidos existen sólo dos grandes partidos políticos nacionales: el demócrata y el Republicano.

Ocurre con relativa frecuencia que el presidente de la república pertenezca a un partido distinto del que controla la mayoría en las dos cámaras del congreso o en una de ellas. Aún más el partido demócrata está compuesto en realidad por dos fracciones muy definidas e ideológicamente distintas: el grupo demócratico sureño de tendencias fuertemente conservadoras y el grupo democrático "liberal", es decir, moderadamente progresista. Con frecuencia el bloque sureño, en ambas cámaras, vota en sentido similar el partido republicano, que es el partido consevador o de derecha.

Esta composición de fuerzas políticas da como resultado, que entre el poder ejecutivo y el poder legislativo de aquella nación, exista una dualidad de liderazgo político, y por lo tanto una dicotomía en la toma de decisiones que atañen al desenvolvimiento cotidiano de la actividad estatal.

De lo anterior podemos concluir, que en aquel país el funcionamiento de la teoría constitucional de la división de poderes, también se mira influida intensamente por la actuación de los partidos políticos. En tanto que en el sistema parlamentario, la actuación de los partidos políticos diluye la separación teórica de los poderes; en el caso norteamericano tiende a acentuar esa separación produciendo un efecto contrario.

En el caso de nuestro país sobre la división de poderes se da lo que llaman algunos la preeminencia de uno y la colaboración entre ellos.

El poder ejecutivo federal en México, es sin duda, *primus inter partes*, el primero entre iguales. No obstante que asume idéntica jerarquía constitucional, razones de orden histórico, político, económico, presupuestal y de práctica constitucional ha dado por resultado la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros poderes de un marco de colaboración entre ellos.

La constitución señala que el derecho de iniciar leyes le corresponde al presidente de la república, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. La tradición constitucional fortalecida por la compleja realidad social del país, ha impuesto la práctica de que sea el poder ejecutivo el que haga el uso más intenso con frecuencia, profundidad y alcance del derecho a iniciar legislación en el congreso.

Puede afirmarse que la compleja trama de derecho positivo mexicano, derivado de la constitución, ha sido en su mayoría, obra del poder ejecutivo, sancionada y aprobada por el poder legislativo.

Es menester entonces formular ciertas consideraciones políticas: ¿A caso el poder legislativo ha dejado de ejercer su función esencial de elaborar leyes?, o bien ha actuado con servilismo como lo afirman otros críticos.

Cabe señalar al respecto, que en el sistema presidencial de nuestro país el presidente de la república, una vez electo, se torna jefe natural e indiscutible de su partido. Cuando ese mismo partido dispone de la mayoría de las curules o escaños en las cámaras, es lógico esperar que esa mayoría en las cámaras dará apoyo activo y plena colaboración a las iniciativas del poder ejecutivo que tienen contenido y orientación políticos necesariamente coincidentes, puesto que emanan de la concepción unitaria de un mismo partido.

Otra razón que ha contribuido a la influencia preponderante del poder ejecutivo sobre los otros poderes, se deriva del papel que éste desempeña en el proceso presupuestal. Pues entre las facultades constitucionales que tiene el poder ejecutivo está la de enviar anualmente a la cámara de diputados las iniciativas de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación y del departamento del distrito federal.

En resumen, la preeminencia del poder ejecutivo federal sobre los otros dos poderes se deriva, primero, del uso amplísimo de la facultad de iniciar las leyes; seguidamente de su papel como determinar del monto, asignación y la forma de financiar a la hacienda pública federal y, con ello, influir en la economía nacional; finalmente, de su carácter de jefe nato del partido mayoritario.

Por último podemos señalar, que en los postreros años la apatía de los diputados y senadores para cumplir con su tarea de legislar, han delegado esta función constitucional básica en el presidente de la república. Esto ha traído como consecuencia una gran concentración de poder en unas solas manos, las del depositario constitucional del poder ejecutivo, quienes en ocasiones han orientado tales reformas más a satisfacer los intereses del grupo en el poder, que las necesidades de la población.

Por lo tanto se hace necesario, que cuanto antes se elimine esta práctica viciosa que además de nulificar las funciones de un poder como el legislativo, impide la aportación de los llamados representantes populares.

También en el poder judicial se repite constantemente esa misma renuncia a ejercer las tareas de impartición de justicia, por el afán de congraciarse con los presidentes en turno.

Algunos críticos nacionales y extranjeros han señalado el abandono en que ha caído la división de poderes en México, aun cuando ése olvido sea sólo de hecho, pues la consagración de tan importante precepto continúa vigente en la constitución.

El desenvolvimiento futuro del país, exige impostergablemente emprender las reformas que sean necesarias, para que cada uno de los integrantes de los tres poderes de la unión, comprendiendo sus altas y responsables tareas, las ejerzan sin más limitación que sus propios criterios. Pero debe tenerse en cuenta que más que las reformas legales propiamente dichas, lo más urgente y necesario es el cambio de actitudes de aquellos que integran los poderes legislativo y judicial.

En el pasado inmediato los diputados no sólo dieron muestras de un alto sentido de responsabilidad, sino que hubo ocasiones en que llegaron hasta actitudes heroicas, en defensa de las libertades del país, como Don Belisario Domínguez y Fidel Jurado, por sólo citar algunos de ellos.

De ahí la necesidad de que en los próximos años, se tomen las medidas necesarias para que sea atemperada gradualmente esta situación que ha llevado a concentrar tan gran poder en una sola persona, a extremo que ha llegado a ser agobiadora la función del presidente de México.

4.- LA REPUBLICA EN MEXICO.

A la luz de los antecedentes referidos ut supra, veamos a continuación la realidad de la república en México, y como la concibe el precepto constitucional que consagra la forma de gobierno del estado Mexicano.

El Código Político Mexicano, adoptó el régimen o forma de gobierno republicano como contrapartida a la monarquía, dada la nefasta secuela histórica de los acontecimientos que precedieron a su instauración y a la ardua labor del partido liberal, el cual ávido de justicia, igualdad y democracia siempre sostuvo como uno de sus postulados básicos el principio republicano. De aquí que en nuestro país, siempre se ha desechado la idea de mantener una forma de gobierno que limite el poder soberano del pueblo y que se oponga a los principios de igualdad, libertad y justicia.

Pues bien, bajo estos parámetros, analicemos si en la actualidad, México vive una auténtica república, según se ha concebido por los teóricos, y por los ilustres defensores e implantadores de este régimen en nuestro país.

En principio, definamos lo relativo a la renovación periódica del Jefe de estado, según se contempla en el supremo ordenamiento legislativo; y a partir de aquí hagamos las observaciones conducentes de la realidad histórico-política del país.

Dispone el artículo 80 constitucional, que el poder ejecutivo de la Unión, se deposita en un sólo individuo, que se denominará "presidente de los estados unidos mexicanos", lo que significa que una sola persona se hará cargo de dirigir uno de los tres poderes representando así, tanto al jefe de estado como al jefe de gobierno. Ahora bien su elección ha de ser en forma directa, lo que supone el sufragio directo e inmediato del pueblo.

Por otra parte en el artículo 83, se establece la periodicidad del ejercicio del cargo, manifestando clara y expresamente que el presidente de la república durará en su encargo seis años y dice el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto, es decir, sostiene el principio de la no reelección, postulado que obedece primordialmente a las desastrosas experiencias de los periodos Santanista y Porfirista que todos conocemos.

Por su parte, se impone a la persona que ejercerá el cargo de presidente de la república, la obligación de rendir la protesta ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquel, en los siguientes términos: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande" (artículo 87). Una vez más se infiere el principio de que la soberanía recae en el

pueblo, quien elige a sus representantes para su beneficio; además se insiste sobre el estado de Derecho a que está sujeto México, pues por encima de gobernantes y gobernados, se encuentra la constitución política, que resume los principios legislativos de observancia general y obligatoria, siendo el primero en acatarlos precisamente el presidente de la república.

Parece ser, que legalmente y de acuerdo a lo preceptuado por la constitución, nuestro país se encuentra bajo una auténtica república, sin embargo, es pertinente hacer algunas observaciones al respecto.

La realidad nos muestra que una vez formado el partido de la élite mexicana, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, que se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, y este a su vez en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. En cada una de estas fases, sus transformaciones se reflejaron en sus estatutos y cumplieron una función específica en el proceso de estabilización e institucionalización del régimen post-revolucionario, cuestiones sumamente importantes que han repercutido en nuestra forma de gobierno.

Si bien la constitución señala la renovación periódica del Jefe de estado, principio Republicano fundamental; y aún cuando materialmente si se da el cambio de persona a persona, de quien ocupará el cargo de la Presidencia de la república; lo cierto es que desde que se fundó el PRI, todos los presidentes los que nos ha llevado a un partido de sistema dominante. Esto que pudiera ser un acierto en la vida política de cualquier pueblo, puesto que si todos ellos hubiesen sostenido los mismos principios, evidentemente que que los programas inconclusos del predecesor, serían continuados por el sucesor, lo que nos conduciría a un progreso en todos los órdenes. Sin embargo, no es así, lo cierto es que nos encontramos frente a una progresiva dictadura de partido donde se cumplen los designios de los poderosos y la voluntad popular ha sido burlada y pisoteada en los procesos electorales, tal es el caso de Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco, entre otros.

Más aún, cuando al parecer la representación electoral, mediante el sistema de partidos pudiese facilitar las cosas para elegir a los más aptos para ocupar los puestos públicos y hacerse cargo de los destinos del país, ha resultado al contrario cuyos resultados estamos viviendo. Por otra parte, el presidente de la república no es propiamente escogido por el pueblo; ni siquiera por su partido, en forma directa y democrática; ¿qué sucede entonces?, pues sucede que el presidente en funciones, designa entre sus más cercanos colaboradores, a quien será su sucesor, como si se tratará de una auténtica monarquía en la que el rey abdica en favor de otros, por no existir la familia real, no obstante, se ha creado una nueva dentro de la cual habrá de surgir el nuevo de estado; pero con la anuencia y autorización del anterior; esta nueva casta de estirpe política creada institucionalmente, es la llamada por ellos mismos "FAMILIA REVOLUCIONARIA", más no por ser unos individuos con verdaderos ideales revolucionarios que postulan pretensiones reformistas y renovadoras, sino por pertenecer al llamado "Partido Revolucionario"

Así pues, ¿puede llamarse a ésto, una real y auténtica república?, considero que no, pues aún cuando la renovación periódica se da; aseveró una vez más, que la voluntad popular no se manifiesta en toda su amplitud, pues quien sostiene y ha sostenido la presidencia es la misma organización y todos ellos han sido producto del mismo origen.

Para corroborar lo anterior, véase que el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, fué Secretario de Gobernación en el periodo del Lic. Adolfo López Mateos; el Lic. Luis Echeverría fungió el mismo cargo en el lapso que aquel fué presidente; el Lic. José López Portillo ostento el cargo de Secretario de Hacienda y Crédito Público durante el ejercicio de su predecesor; el Lic. Miguel de la Madrid fué Secretario de Programación y Presupuesto con López Portillo, y el actual presidente, Lic. Carlos Salinas de Gortari ocupó el mismo cargo que su predecesor durante el régimen anterior. Esto no significa otra cosa, más que la preminencia de la gran familia revolucionaria.

Pues bien, a la luz de los anteriores planteamientos y partiendo del entendido que las repúblicas pueden ser parlamentarias o

presidencialistas; y que en México nos encontramos en un clásico supuesto de este último maliz: determinemos si es el más conveniente para la nación.

La mayoría de las repúblicas democráticas adoptan constitucionalmente el dogma de la división de poderes, evidentemente en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, haciendo del Jefe de estado, el órgano supremo del ejecutivo, dotándolo de plenitud de poderes; "así que la república que acepta integralmente la separación de poderes, se organiza como república presidencialista... el presidente en su calidad de Jefe de estado es un elemento marcadamente monárquico;...poner a un hombre en la cima del poder, contradice abiertamente la idea de soberanía del pueblo" (48).

Tal es el caso de México pues como ya lo hemos dicho con antelación, el presidente de la república goza de un sinnúmero de prerrogativas de carácter jurídico y político; y alcanza a tener tal poder durante su ejercicio que como antes se dijo, su poder llega a ser superior al ostentado por algunos monarcas.

El poder ejecutivo se fortalece frente a otros poderes debido a su elección directa por el pueblo. Siendo el presidente más independiente del Congreso y encontrándose exento de ciertas restricciones y taxativas a sus designios, pues se erige como un poder supremo, que en ocasiones llega a influir en las decisiones legislativas; tan es así, que un gran número de las iniciativas enviadas al congreso federal, las cuales son aprobadas en su mayoría, con ligeras modificaciones, son formuladas por el ejecutivo.

Por otra parte, el presidente de la república tiene el derecho y la obligación de sancionar, promulgar, y publicar las leyes dictadas por el poder legislativo; pudiendo en su caso, hacer uso de esa prerrogativa que le es exclusiva de su investidura, el veto a las leyes aprobadas, cuyo efecto es retornarlas a su discusión con las observaciones conducentes; las cuales cuando ha sucedido esto, generalmente son insertadas con el

(48) Kelsen, Hans. Op. Cit. Pág. 458.

beneplácito y apoyo de los "Representantes populares y de las entidades federativas" (Diputados y Senadores).

Algo muy diferente a lo expuesto sucede en una república parlamentaria; en la cual como se ha dicho las funciones de jefe de estado y jefe de gobierno, son ostentados por diversas personas, siendo este último por las asambleas legislativas e integrado su cuerpo de colaboradores, no en forma caprichosa o por compromisos, sino atendiendo a la política del partido que más curules ocupe en el propio parlamento, el cual, en su conjunto aprueba o desecha las nominaciones efectuadas por el canciller o primer ministro; estando siempre en coordinación directa el legislativo con el ejecutivo, el Presidente es responsable ante el pueblo, el primer ministro o canciller lo es ante el parlamento; sus ministros o secretarios de estado, también; de tal manera que pueden ser estos últimos removidos de sus cargos por el voto de desconfianza del propio parlamento, pues son responsables de sus propios actos y no como ejecutados por el jefe de gobierno.

Analicemos ahora brevemente el origen del presidencialismo mexicano, piedra angular de la vida política de nuestro país, desde su nacimiento a la vida independiente, es decir, desde su configuración como república presidencialista hasta nuestros días.

7.- EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO. ORIGENES.

El presidencialismo apareció originalmente como una forma de sustituir a la ausencia de una verdadera sociedad y de auténticas clases sociales, además de ser uno de los resabios heredados de los tiempos prehispánicos. El país salió de la independencia sin haberse consolidado en una verdadera nación. Durante decenios padeció las luchas intestinas y las confrontaciones entre grupos políticos, unos federales otros centralistas, unos conservadores otros liberales. Los años de la Reforma fundaron el primer estado nacional, pero las invasiones extranjeras, alentadas por fuerzas internas, desgastaron los acuerdos políticos y sociales. Al finalizar el siglo XIX, Porfirio Díaz ocupó la presidencia de la república y construyó los perfiles del primer presidencialismo mexicano.

que más que presidencialismo era el fortalecimiento del caudillo (figura que analizaremos posteriormente).

En su origen, el presidencialismo mexicano fue paternalista y subsidiario, a partir de la estructuración piramidal de la sociedad mexicana. Díaz duró más de 30 años en la Presidencia, un poco porque anuló de tajo a las fuerzas políticas incipientes formadas, y otro porque la sociedad mexicana necesitaba de un Padre que la guiara. La declaración de Díaz a la revista *PEARSON'S MAGAZINE* en 1909 en el sentido de que vería con buenos ojos a otro presidente de la república porque México ya estaba preparado para la democracia, no fue sino la confirmación de que el propio Díaz consideraba que la sociedad mexicana y los partidos habían llegado a la mayoría de edad y ya no requerían de ese *PADRE POLITICO* que lo condujera por la vida y por la historia.

La Revolución arrasó con el presidencialismo porfirista y comenzó a construir su propio presidencialismo paternal y populista. La lucha entre las facciones revolucionarias mostró la disputa por el poder entre fuerzas que se consideraban aptas para ejercer la Presidencia. Los debates en el constituyente de 1917 al definir las atribuciones de la Presidencia de la república sacrificaron a otros poderes y crearon un poder ejecutivo fuerte porque la sociedad mexicana todavía no estaba organizada. Después de 1917, la existencia de equilibrios y contrapesos del presidencialismo se reveló en personalidades, grupos, cacicazgos, jefes militares, caudillos y múltiples partidos y evitó -aunque no del todo- las desviaciones presidencialistas.

Hagamos una breve disquisición respecto al Caudillismo propio de la época posrevolucionaria, del cual Arnaldo Córdova señala: "En el fondo caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos. Se dan como dos etapas de un mismo proceso, pueden y de hecho así ocurre, coincidir en un determinado momento. Pero son categorías históricas radicalmente diferentes, por lo menos en los países latinoamericanos: el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización. En nuestro país, por lo demás, el presidencialismo se impone mediante la

lucha contra el caudillismo y sólo al cabo de su más completa destrucción. El proceso de destrucción del caudillismo comienza inmediatamente después de la revolución, justamente porque es la lucha armada la que crea los caudillos en un país invertebrado como el México de entonces" (49).

Es indudable que los más decisivos esfuerzos en contra del caudillismo fueron hechos por Obregón y por Calles. Durante el gobierno de Obregón, la limitación del poder de los jefes militares se acompañó con su destrucción física en los campos de batalla durante las revueltas que enfrentó el vencedor de Celaya, principalmente cuando se produjo la rebelión Delahuertista de 1923. Escribe Portes Gil, -citado por Arnaldo- comparando las revueltas de 1923, por una parte, y de 1927 y 1929, por la otra: "...En 1923, los militares que se sentían caudillos capaces de disputar el mando al general Obregón, eran en número superior. Por otra parte, todos los divisionarios que encabezaron aquel movimiento fueron jefes de prestigio, con una carrera militar hecha en un periodo revolucionario que había levantado a más de 150 mil hombres en armas. En 1927 y 1929 no quedaban ya generales de grandes méritos".

El hecho real era que ya durante el periodo de Calles se había comenzado a profesionalizar firmemente y a disciplinar dentro del organismo político al ejército, bien fuese limitando con decisión las erogaciones destinadas al ramo militar, o bien facilitando a los caudillos su conversión en hombres de negocios. Así el ejército paso a ser una institución, es decir, un organismo armado dependiente del ejecutivo, y sin jefes con autoridad personal. Ulteriormente como ya veremos, el rompimiento entre Cárdenas y Calles en junio de 1935 evidenció una nueva etapa en la evolución de las relaciones políticas en México.

En el advenimiento del México posrevolucionario, cuya etapa es considerada como aquella en que el estado pasa del régimen de caudillos al presidencialismo, encontramos dos hechos notables que adunan las

(49) Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Eit. Era. Colecc. Problemas de México. México, 1991. pág. 49.

figuras del caudillo y del presidente. Por un lado, la autoridad del caudillo, su personalidad carismática, ligada al papel jugado por él en hechos de armas; aquí cuentan poco, o sólo secundariamente, las virtudes tales como la de ser un hombre culto, preparado, inteligente, hombre con capacidades administrativas, un gran legislador, etc.; lo que cuenta lo que define al líder revolucionario es su poder militar, ante todo.

Así en ese contexto, el proyecto de Carranza que pretendía hacer de un civil, el ingeniero Bonillas, su sucesor, no podía más que fracasar en una época en que la autoridad se definía por el poder militar; el presidente en México, por lo mismo, no podía ser sino el caudillo, y la constitución le abría el camino, transformándolo en el verdadero creador de los hechos y de las leyes. Por otra parte tenemos la lucha contra el caudillismo que es obra de los propios caudillos, en los momentos cruciales del proceso de la organización política del país. En todos los sentidos, pues, las facultades del presidente coinciden con los poderes reales del caudillo. El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o transformación del carisma del caudillo fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como *PRESIDENCIALISMO CONSTITUCIONAL*.

Un sólo hecho, es evidente para todos, particularmente con los asesinatos de Carranza y Obregón la senilidad del dictador, era la naturaleza absolutamente personal y circunstancial del caudillismo, que no podía garantizar en modo alguno la permanencia del poder político; y ello, aunado a los horrores que infligían los caudillos a importantísimas partes del organismo social, obligaba a pensar en la necesidad de una rápida institucionalización del poder personal. Para ello, era necesario eliminar el caudillismo y sentar bases muy amplias, pero de la mayor firmeza posible, del poder institucional. Por lo que toca a esto último, puede decirse que el problema consistía en diseminar intensivamente los poderes de hecho, para que de esta manera fuese posible, al mismo tiempo, su equilibrio y la imposibilidad de que se coaligaran contra el poder institucional. Es pues un paso muy importante en este sentido la creación del partido oficial en 1929 fundándose así la estructura del

presidencialismo actual, a raíz de la muerte del último caudillo revolucionario, el general Alvaro Obregón.

Empero, un hecho aceptado, que la historia del maximalismo se encargó de comprobar, es que el general Calles estaba más preocupado por hacer del partido un instrumento que le permitiera mantener su poder personal, que de crear un excelente medio de control y difusión de los poderes de hecho al mando del ejecutivo, como lo demostró ser el partido oficial desde sus inicios. No obstante, a raíz de estos acontecimientos dos instituciones se fortalecieron: la propia presidencia de la república, que ejerció Calles a trasmano durante seis años, y el partido hegemónico, que se creó a partir de una iniciativa presidencial y se subordinó desde el principio a la autoridad del presidente de la república. Calles -como ya se anotó- como expresidente y jefe máximo de la Revolución manejó la presidencia y el partido en función de sus propios intereses: controlar y ejercer realmente el poder político nacional.

Cárdenas por su parte se encargó de consolidar el maridaje entre partido y presidencialismo, y en este sentido fue un verdadero renovador, pues transformó al PNR-PRM en un efectivo partido de masas, dispuso favores a las organizaciones populares, formó la CNC y CTM, así como las instituciones patronales en cámaras nacionales de empresarios, lo cual significó la creación de poderes equilibrados y controlables en grado sumo y la reducción del poder personal a la más absoluta impotencia. Así sin jefes militares fuertes y un general Calles en el exilio, Cárdenas le dio fuerza al partido pero en función de los intereses de la figura presidencial. Los siguientes presidentes hasta la fecha, no han hecho sino beneficiarse de un sistema presidencialista que mantiene y acrecienta su control sobre la vida nacional a partir del control del PRI, una idea Callista que ha prevalecido hasta nuestros días. En este sentido el secreto del presidencialismo mexicano es su control absoluto sobre el PRI y la forma en que este ha sustituido la dialéctica de las clases y del poder.

a) Presidencialismo sustituto.

La realidad social del país que justificó en el pasado la existencia de un sistema presidencialista ha cambiado. La mejor prueba de ello es precisamente la Presidencia salinista: Salinas de Gortari ejerce el poder presidencialista absoluto y fundamentalista con apenas el 50.76 % por ciento de los votos inciertos de 1988 y con un PRI que no puede tener más del 65% por ciento del electorado. Sin embargo el Salinismo practica una presidencia absolutista y hegemónica que no sólo niega esa realidad, sino que la combate con decisiones que tienden a inhibir el desarrollo político de la nación.

El país, en efecto, ha cambiado. En "El presidencialismo mexicano", estudio clásico sobre la Presidencia de la república en México elaborado por el constitucionalista Jorge Carpizo -citado por Carlos Ramírez- estudia las diferentes evaluaciones que hacen especialistas y señala las que a su juicio son las causas del predominio del presidente mexicano a saber:

- 1.- Es el jefe del PRI y de sus sectores.
- 2.- El debilitamiento del Poder Legislativo.
- 3.- La integración de la Suprema Corte con personalidades subordinadas al presidente.
- 4.- El control presidencial de la política económica.
- 5.- La dependencia del ejército del presidente.
- 6.- El control y facultades presidencialistas sobre los medios de comunicación.
- 7.- El control presupuestal por el Poder Ejecutivo.
- 8.- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales para designar a su sucesor en la Presidencia y a los gobernadores.
- 9.- El control presidencial de la política exterior.

10.- El gobierno directo de la región más importante del país: el Distrito Federal.

11.- El factor psicológico que hace que la sociedad acepte sin cuestionar el papel predominante del ejecutivo" (50).

Adicionalmente, el presidencialismo mexicano se sustentó en varios criterios:

1.- Los candidatos presidenciales del PRI de 1929 a 1982 ganaron sus respectivas elecciones -inclusive por la vía del fraude y la represión, pero con la aceptación pasiva de la sociedad- con un promedio de votos del 85 por ciento, lo que les daba una mayoría holgada al presidente de la república.

2.- Los presidentes colocaron a la institución presidencial por encima de las disputas clasistas, partidistas y de poder. Ciertamente que ejercieron el presidencialismo, pero guardaron las formas y le dieron juego a las instituciones intermedias. Se trataba de una Presidencia *consensual*, quizá la única capaz de aglutinar el consenso nacional plural.

3.- Aunque nunca lo reconoció como tal el presidencialismo fue siempre subsidiario y operó de esa manera, pero al mismo tiempo alentó el surgimiento de instituciones intermedias que fueron enriqueciendo la vida política nacional.

4.- Pese a su fuerza constitucional, extraconstitucional, metainstitucional e histórica el presidencialismo mexicano siempre operó en un sistema de *equilibrios* y *contrapesos* que contuvieron a ese presidencialismo dentro en los límites de la dictadura.

Carpizo habla de limitaciones al Poder del presidente: la no reelección presidencial, el poder judicial, los grupos de presión, el factor

(50) Ramírez, Carlos. Revista "Siempre" No. 2056. 18/XI/92, México. pág. 21.

externo, la sociedad organizada al margen del poder y la prensa. Hay otras limitaciones: el ejército, los principios históricos y la propia clase política priista que sabe que el relevo presidencial es una garantía del reflujó de los grupos priistas.

5.- El presidencialismo fue, asimismo, un principio de seguridad nacional, porque en él confluían los valores básicos de la defensa de la soberanía de la nación. Este principio se apreciaba en toda su dimensión principalmente en las negociaciones de México con Estados Unidos, cuyo expansionismo histórico siempre fue un dolor de cabeza para la república. Así, el presidente mexicano podía ser conservador, progresista, populista y hasta autoritario pero encarnaba la defensa de los valores nacionales en su negociación de resistencia con estados unidos a partir del conflicto histórico que representó la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano a manos los norteamericanos.

b) Presidencialismo subsidiario.

En unos cuantos años las cosas han cambiado. En este contexto de la historia reciente, la crisis del presidencialismo obedece justamente a los criterios que lo apreciaban en términos *subsidiarios*, es decir un poder presidencial temporal que sustituía a la sociedad hasta que esta asumiera sus propias responsabilidades. Lo interesante del asunto -nuevamente la sombra de Gorbachov- es que el presidente Salinas padece una crisis de presidencialismo como consecuencia de su modelo de modernización que liberó fuerzas sociales, económicas y políticas maduras que ven en el presidencialismo precisamente el obstáculo para el auténtico desarrollo político y económico de la nación.

Así, las características de la crisis del presidencialismo son concretas:

1.- El PRI ya no representa la mayoría política de la nación. Por lo tanto, los presidentes de la república salidos del PRI deben de asumir la realidad de un país plural. El presidencialismo como *consenso nacional*

debe ajustarse a los términos del voto electoral y a la realidad pluripartidista.

2.- La Sociedad mexicana es hoy más *participativa* que antes. Lo que debe redundar en una reducción de los espacios de acción del presidencialismo en favor de la sociedad. Hay clases, partidos y grupos que requieren los espacios que les quitó el presidencialismo para representarlos.

3.- El presidencialismo mexicano derivó en *autoritario* cuando contuvo los avances de la sociedad. Ahora se corre el peligro de caer en un presidencialismo *dictatorial* si se siguen frenando los avances pluripartidistas. No es casual que el *conflicto por la democracia* se dé entre la oposición que quiere más espacios y el presidente de la república que desea mantener el presidencialismo como supremo poder político de la nación.

4.- Para evitar las tentaciones *dictatoriales*, el presidencialismo mexicano debe aceptar la existencia de *equilibrios* y *contrapesos* de todo tipo: desde los sociales, hasta los productivos y de poderes. A un estado menos intervencionista en lo económico debe corresponder un estado -y consecuentemente un presidencialismo- menos hegemónico en lo político y económico.

5.- El proyecto salinista de país ha modificado los principios tradicionalistas de seguridad nacional. Ahora México es una nación más sólida y consolidada, con menos estado y más sociedad. En consecuencia el ejercicio del presidencialismo a nombre de un PRI, que no puede ganar más del 65 por ciento de votos, se encuentra limitado a la búsqueda de nuevos consensos nacionales. Además, el expansionismo norteamericano ya no es un peligro sino, en el proyecto salinista, un aliado, por lo que el factor E.U. ha dejado de ser un peligro y en consecuencia los criterios de seguridad nacional hoy en día son otros.

En síntesis, se trata de apreciar que el presidencialismo *autoritario* mexicano está en crisis y es premoderno. La verdadera modernización

política del país debe comenzar con la limitación legal y práctica del sistema presidencialista y el reconocimiento al nuevo equilibrio pluripartidista, a una sociedad más activa y a la necesidad de terminar con la farsa de una división de poderes que sólo beneficia al propio presidencialismo pero anula a la sociedad. Se trata de que la sociedad y sus instituciones simplemente sirvan de dique a las disposiciones arbitrarias del presidente.

Otros tres perfiles de la crisis del presidencialismo nos los da el periodista Carlos Ramírez, a saber:

1.- El ejercicio de una presidencia operativa ha llevado a que el presidente de la república, tradicionalmente la última instancia de solución de los problemas políticos, se convierta en la primera instancia del conflicto electoral y poselectoral. Las rebeliones de la oposición - apoyadas por importantes grupos sociales- tendieron a arrinconar al presidente de la república para obligarlo a cesar gobernadores en Guanajuato, San Luis Potosí (dos veces), Tabasco y Michoacán entre otros.

2.- En el desayuno con más 600 priistas en los Pinos, el presidente Salinas de Gortari le *endosó* la responsabilidad de las crisis electorales y poselectorales a los priistas porque habían "errado" al escoger a los candidatos. Sin embargo, en este sexenio se ha privilegiado el sobreuso del dedazo presidencial para nominar a candidatos que respondan a los intereses Salinistas y no a los priistas. En realidad, el *derrocamiento* varios gobernadores ha sido una derrota del presidencialismo autoritario y centralista.

3.- Después del discurso del 21 de octubre, un comentarista de televisión afirmó: "el presidente Salinas habló como dirigente de su partido, pero también como líder de todos los mexicanos". Error: el presidente Salinas habló en ese desayuno priista apenas por el 50.76 por ciento de los votos del PRI que lo llevaron al poder, en un proceso electoral oscuro porque nadie sabe exactamente el resultado real de esas elecciones

del 6 de julio de 1988, y habló por el 62 por ciento del voto priista en el Congreso. No más" (51).

En el fondo Salinas de Gortari ha modificado el sentido de la institución presidencial en México, pues ha pasado de una presidencia *consensual* que representaba los intereses de todos los mexicanos, a una presidencia *operativa*, que solamente representa los intereses limitados del proyecto salinista e histórico de desarrollo. En este sentido, la Presidencia Salinista ha colocado a la institución presidencial mexicana en el *centro de la disputa por la democracia*, profundizando los perfiles de la crisis política y de legitimidad de la institución que se encuentra en la *cuspide* de la pirámide del poder político.

En una sociedad que cambia y que busca sus propios espacios de acción, que otras instituciones han ocupado en su nombre, y un presidencialismo autoritario, que quiere imponer un proyecto personalista de desarrollo, el conflicto por la democracia se convierte en una crisis del presidencialismo, porque la misma sociedad y sus partidos saben que el problema del país (precisamente la ausencia de democracia) se debe a un sistema presidencial que fue subsidiario en su origen pero que quiere asumirse como fundamentalista.

En este orden de ideas y continuando con el propósito de encuadrar a nuestro país dentro del marco de referencia a que se alude en este capítulo, estimo prudente destacar cuales son los principales rasgos que distinguen a la república mexicana como eminentemente presidencialista; amén de los expuestos con antelación, sostenidos por el tratadista Gabino Fraga; (52), haciendo las salvedades conducentes:

Los matices presidencialistas son:

(1) Ramírez, Carlos. Op. cit. pág. 22.

(2) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1981. 21a. Ed. p.p. 174, 175.

- 1.- El presidente de la república es jefe de estado y jefe de gobierno, sin que exista un primer ministro o canciller;
- 2.- El presidente tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al poder ejecutivo de tal manera que los Secretarios de estado o de Despacho, no tienen facultades propias, sino que sus actos se reputan del presidente de la república.
- 3.- Los Secretarios de Despacho no funcionan como gabinete o como consejo de ministros; solamente en el caso de suspensión de garantías, se requiere de su reunión para tomar una medida trascendental (Art. 29).
- 4.- Los Secretarios de Despacho no se encuentran subordinados al Congreso, sino que están exclusivamente sujetos a las órdenes del presidente, quien los designa (Art. 89 fracc. II).
- 5.- Como consecuencia de lo anterior, los Secretarios de Despacho no son responsables políticamente ante el Congreso como en el Parlamentarismo, y, la censura de éste no tiene ninguna trascendencia jurídica, y generalmente de ninguna clase.
- 6.- El congreso no tiene sino en casos excepcionales y por prescripción constitucional expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento del poder ejecutivo (Artículos: 84, 85, 86, 87, 88, 111 párrafo cuarto, 127 y 128), sin embargo, en México difícilmente el congreso se opone a los designios del presidente.
- 7.- El presidente de la república no tiene facultad de disolver al Congreso.
- 8.- El presidente de la república puede remover libremente a los diplomáticos, aún cuando para su nombramiento se requiera de la aprobación del Senado. (Art. 89 fracc. II y III).

- 9.- Nombra así mismo, a los oficiales de la Armada, Fuerza aérea, y Ejército. (Art. 89 fracc. V).
- 10.- Además, el presidente puede disponer de la totalidad de la Fuerza armada para la seguridad y la defensa de la federación.
- 11.- Sólo el presidente, sin la intervención de ninguna autoridad legislativa ni judicial, podrá declarar a un extranjero: Persona no grata y hacerlo abandonar el territorio de la nación (Art. 33).

Cabe hacer notar que el texto de la carta magna mexicana, determina en la actualidad las denominaciones de "secretarías de estado" para las entidades que dependen y forman parte del poder ejecutivo; y "secretarios de despacho" a los titulares de aquellas, aunque en ocasiones equivocadamente los plasma indistintamente.

Continuando con la opinión del maestro Gabino Fraga, deben señalarse los caracteres que le dan a México un cariz aparentemente parlamentario, los cuales, a saber son:

- 1.- El derecho de iniciativa de leyes que al presidente otorga, el artículo 71 fracc. I constitucional.

- 2.- La irresponsabilidad del mismo presidente y el fuero del mismo, contemplado por el numeral 108 párrafo segundo del Ordenamiento legal aludido, atento el cual "el presidente de la república, durante su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

- 3.- La existencia de Secretarías de estado que se asocien al presidente de la república en el ejercicio de sus funciones (Art. 90).

- 4.- Para que los actos, reglamentos, acuerdos y órdenes del presidente surtan sus efectos y "sean obedecidas", deberán estar firmados (refrendo) por el Secretario de estado o jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda (Art. 92).

5.- La obligación de los Secretarios de informar y dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, y la facultad de las cámaras, de citarlos cuando se discuta una Ley o se estudie algún negocio relativo a su Secretaría (Art. 93).

Ahora bien, si se trata de antecedentes y matices plenamente parlamentarios; sin embargo, cabe hacer las críticas de diversa índole; fundamentalmente política.

En cuanto a la posibilidad de iniciar leyes, esto más que un aspecto parlamentario, es un factor democratizador y de mutua colaboración de poderes; además, en casi todas las formas de gobierno, se permite al jefe de estado adoptar una actuación de esta naturaleza. Por otra parte la praxis política de nuestro país nos demuestra que el presidente de la república "abusa" de sus derechos de iniciativas legislativas; lo que se complementa con la reducida iniciación por parte de los representantes populares, en proporción a aquellas; lo que significa, que la mayor parte del tiempo que duran los periodos de sesiones del Congreso de la Unión; éste se avoca a discutir y aprobar leyes impetradas por el ejecutivo federal, aunado a esto el hecho de que la mayoría de Diputados y Senadores son miembros del mismo partido al que pertenece el presidente.

Respecto a la irresponsabilidad y fuero de que goza el presidente, ha de decirse que en México el llamado "primer mandatario", nunca es tocado durante encargo, y ni después de terminado, aún cuando existan fundadas sospechas de haber cometido graves delitos en contra de la nación; o haber efectuado conductas antipopulares y perjudiciales para sus representados, abusando de su poder omnimodo; que bien podría equipararse al delito de traición a la Patria. V.gr. empréstitos ilegales con intereses estratosféricos; desvío de poder y abuso del mismo en perjuicio de la república, etc. .

En lo que toca a los llamados secretarios de estado; antes referidos, la constitución habla indiscriminadamente de ellos y Secretarios de Despacho. La realidad es que se trata de meros Secretarios de Despacho,

que colaboran con el presidente para cumplimiento de su función y la actualización de sus facultades y atribuciones; y como también se ha sostenido, no tienen ninguna responsabilidad ante autoridad diversa del presidente, quien los nombra y los remueve a su entera y libre voluntad.

Respecto al refrendo, no surte en nuestro país el resultado tenido en las monarquías o repúblicas parlamentarias, por cuanto a que nunca se negará un Secretario del despacho, a refrendar un acto del presidente; y en caso de que así suceda, lo único que tendría que hacer el ejecutivo, es destituir al remiso y nombrar a otro en su lugar, que se sujete a sus designios.

Los informes que dan las Secretarías del Despacho, no son más que eso, meros informes que en muchas ocasiones distan mucho de la realidad; pues en raras ocasiones son analizados y verificados en conciencia por lo legisladores. Además, su omisión no entraña ninguna reponsabilidad. Las críticas del Congreso no trascienden, pues los actos no son imputables a ellos, sino al presidente.

En cuanto a la comparecencia del presidente a rendir su informe anual ante el Congreso, sobre el estado que guarda la administración pública, éste que constitucionalmente debiera ser por escrito, no es más que el ventanal apropiado para que el pueblo conozca la política seguida por el ejecutivo y el anuncio de próximas medidas, no obstante, su análisis tampoco profundo, difícilmente se puede solicitar un esclarecimiento y justificación de datos.

Finalmente, debemos concluir que vivimos en una república, viciada sí, pero al fin república, lo cual no es nada alentador. El régimen a que estamos sujetos, es el presidencialista acendrado y los aparentes rasgos parlamentarios no lo son en realidad.

Para restarle poder al presidente y reimplantar en México un auténtico Estado de Derecho en que domine la ley, y no el poder político y económico coludidos, es menester implementar realmente una república parlamentaria, en la que los representantes populares cobren plena

conciencia de su papel y de la trascendencia de su actuación política; olvidándose de intereses mezquinos y responsabilizándose por el cuidado y la vigilancia de aquéllos que con su voto los condujeron a donde están y por virtud de lo cual devengan excelentes salarios. Asimismo, es indispensable la politización de los diferentes estratos sociales y una mayor intervención en las jornadas cívicas y electorales; la respuesta congruente y madura a los problemas nacionales; la participación de la juventud que es el sector mayoritario de la sociedad; así como la superación académica-intelectual de todos los mexicanos, para que nuestro país sea cada día una sociedad más igualitaria, más justa, más solidaria y por consiguiente más humana.

CAPITULO IV

LA DEMOCRACIA

Democracia, es casualmente un término transparente, es decir, una palabra bien sujeta a un significado originario y literal. De ahí que sea fácil definirla, sin embargo, en la actualidad, tal acepción resulta cada vez más confusa y comprensible por los matices no políticos o subpolíticos que ha venido adquiriendo en el decurso histórico. Así en nuestros días resulta un tanto ambigua para los teóricos, políticos e incluso para los laicos en la materia, esto, quizá se deba en parte, a que el mismo concepto está en crisis o por el contrario porque éste está en su apogeo, debido en parte al colapso de los sistemas totalitaristas; lo cierto es que en la actualidad escuchamos y leemos escritos políticos y no políticos aludiendo enunciados como: democracia social, democracia industrial, democracia económica, democracia liberal, democracia participativa, etc. frases usadas muchas veces para adornar discursos, pero sin ningún significado preciso.

Pero ¿qué es la democracia?.- Democracia literalmente quiere decir "poder del pueblo" del griego *demos*, pueblo y *cratos*, poder, autoridad. Significa en su acepción más amplia, el dominio popular en el estado, el gobierno del pueblo, instituido en beneficio de éste, y que puede ser ejercido directamente o a través de representantes elegidos en forma legítima mediante el sufragio universal. El vocablo democracia fué acuñado en el siglo V a.C. y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político, es decir democracia significaba democracia política, pues en la actualidad como ya se ha mencionado se le han adherido otros conceptos.

Para poder construir una definición acerca de la democracia, debe partirse de un principio fundamental: la democracia en el sentido que se le pretende dar en este escrito, surge con el estado moderno, liberal, democrático; antes no es posible hablar de democracia.

El estado liberal y el estado democrático son interdependientes en dos formas:

1.- En la línea que va del liberalismo a la democracia, en sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático;

2.- En la línea opuesta que va de la democracia al liberalismo, en cuanto que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

Es pues improbable que en un estado no liberal (entiendo por liberal un estado en que se da la consagración formal en textos constitucionales y el respeto efectivo de los derechos humanos, básicamente de aquéllos que se refieren a la expresión de las ideas, a la libertad de asociación y participación política, y al reconocimiento de la voluntad popular expresada en elecciones libres y confiables) pueda asegurar el ejercicio de la democracia, y por otra parte, es poco probable que un estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales, amén de que resulta también difícil concebir que pretenda siquiera instituir un sistema cabal de libertades individuales.

Haciendo hincapie en lo primeramente expuesto, Tocqueville, al respecto señala. "Es nuestra forma de utilizar las palabras democracia y gobierno democrático la que produce mayor confusión. A menos que se definan claramente esas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y déspotas" (53).

Política y Constitucionalmente -consideramos-, que pueblo se conforma por todos los individuos de una nación que poseen la calidad de ciudadanos del estado al que pertenecen y que por tal circunstancia adquieren el derecho y el deber de intervenir en los asuntos públicos y en

(53) Citado por Giovanni Sartori. Teoría de la Democracia. Tomo I, Edit. Alianza, México, 1991. pág. 21.

la formación del gobierno. Efectivamente, sólo pueden hacer uso del sufragio directo, los individuos que hayan cumplido los requisitos que establece la Ley Fundamental; y en virtud de lo cual; tendrán también la facultad correlativa de formar parte de la estructura gubernamental. Esto quiere decir, que ni los extranjeros ni los nacionales que adolezcan de las condiciones exigidas para adquirir la calidad de ciudadanos, pueden formalmente ser parte de un pueblo. Es éste, el concepto de pueblo que a nuestro juicio importa para el estudio de la democracia como elemento fundamental de nuestra forma de gobierno.

Lo anterior se encuentra previamente establecido en los artículos 34, 35 y 36 de la Carta Magna de nuestra república mexicana.

1.- CONCEPTO Y EVOLUCION DE LA DEMOCRACIA.

En principio debemos apuntar, que cuando se concibió el término democracia, el pueblo al que se refería era el *demos* de una polis griega, comunidad pequeña, estrechamente unida que actuaba in situ como un cuerpo colectivo. En esta democracia griega el *demos* excluía no sólo a las mujeres, sino también a los no nacidos libres, a los esclavos, quienes solamente se sumaban a la mayoría de los habitantes de la ciudad (*polis griega*).

El *demos* del siglo V a.C. significó la comunidad ateniense (o algo semejante) reunida en la *ekklesia*, la asamblea popular. Sin embargo *demos* puede asimilarse a todos, a los *polloí*, los muchos, a los *pleiones*, la mayoría; o a los *óchlos*, la multitud(en sentido degenerado). Y en el momento en que el *demos* se traduce al *populus* latino, aumentan las ambigüedades, pues el concepto romano de pueblo es muy peculiar, ya que sólo estaba constituido por los patricios y sus clientes, la plebe estaba excluida, aunque posteriormente fue admitida como parte integrante del pueblo romano, lo cual, sólo puede entenderse dentro del marco de lo que denominamos constitucionalismo romano.

Así durante unos quince siglos, el concepto del *demos* griego fue sustituido por el latino *populus*, lo cual implica que la doctrina de la

"soberanía popular" incorporada a nuestro concepto de democracia no es griega, y se entiende erróneamente siempre que la hacemos derivar directamente de Demos.

Por el advenimiento de nuestras lenguas modernas se ha producido una diversidad básica, a saber, el vocablo italiano *popolo*, así como sus equivalentes francés y alemán transmiten la idea de una entidad única, mientras que el inglés *people* indica una pluralidad: a pesar de tratarse de un nombre colectivo, adopta un verbo en plural. En el primer caso llegamos fácilmente a pensar que *popolo*, *people* y *volk* denotan un todo orgánico, un "todo el mundo" que puede expresarse por una voluntad general indivisible; en tanto que en el segundo hablar de democracia equivale a decir "poliocracia", una multiplicidad divisible formada por el conjunto de individuos, de "cada uno". Así pues no es mera coincidencia que las interpretaciones holísticas del concepto provengan de estudiosos que piensan en alemán, francés o italiano.

Lo expuesto anteriormente no puede reducirse a menos de seis interpretaciones de la palabra "pueblo", a decir del politólogo italiano Giovanni Sartori:

- 1.- Pueblo, que significa literalmente todo el mundo.
- 2.- Pueblo como una gran parte indeterminada, un gran número.
- 3.- Pueblo como una clase baja.
- 4.- Pueblo como una entidad indivisible, como una totalidad orgánica.
- 5.- Pueblo entendido como la mayor parte, expresada por un principio de mayoría absoluta.
- 6.- Pueblo entendido como la mayor parte, expresada mediante principio de mayoría limitada.

Pericles sostuvo que la democracia "se llama así porque busca la utilidad del mayor número y no la ventaja de algunos. Todos somos iguales ante la ley... todos somos llamados a exponer nuestras opiniones sobre los asuntos públicos".

Aristóteles en su famosa obra la Política, hace un interesante estudio del concepto y afirmaba que "El carácter especial de la democracia es la libertad", entendiéndolo por libertad el ejercicio de los derechos políticos. Según la clasificación hecha por el estagirita de las formas de gobierno, éstas se distinguían unas de otras en el número de personas que ejercían el poder o que ostentaban la autoridad; y así, como ya se ha visto, hablaba de las formas puras y las impuras; siendo la democracia una de aquellas; fundada en la igualdad ante la ley (isonomía). Así pues, la democracia según Aristóteles, descansa en la libertad y la igualdad política (por supuesto que para Aristóteles, la libertad y la igualdad sólo podían darse entre los ciudadanos, pues como es bien sabido, aceptaba la esclavitud como un hecho natural, por lo que los esclavos no podían participar de los beneficios de la democracia).

Cicerón comulgó con la concepción aristotélica de que tales elementos -la libertad y la igualdad- son el sustento de la democracia.

Sin embargo, de la antigüedad hasta nuestros días, la cuestión ha adquirido una enorme complejidad. En la actualidad casi todos los pensadores y gobiernos, dicen comulgar con los ideales democráticos; el problema ahora es comprender las implicaciones y directrices que han tomado las democracias contemporáneas; pues las ideologías y las posturas políticas le imprimen un carácter polémico al asunto. Surge así el concepto de la democracia como idea, como forma de vida, como técnica gubernamental, como régimen público y como principio de legitimación del poder.

La democracia moderna deviene del liberalismo político, en cuanto es el elemento conciliatorio de la libertad individual y la coacción social. Al decir de Tena Ramírez "mediante la democracia dió respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una

forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás se obedezca a sí mismo y mantenga por consiguiente su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el poder de mando persigue por objeto en dónde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina" (54).

Para los ideólogos de la Revolución francesa que adoptaron como lema la "libertad, igualdad y fraternidad" la democracia radicaba en la preservación y actualización de estos principios fundamentales y determinantes para la mejor coexistencia política y social de los hombres. Así es, a partir de este movimiento animado, que de alguna manera recogió ideas surgidas por la independencia norteamericana, la mejor forma de gobierno es la democracia, y agregan como idea fundamental a los conceptos universalmente aceptados, el de fraternidad; connotando con ello la necesidad de la mutua y recíproca ayuda entre los hombres, la franca colaboración para el beneficio colectivo y el complemento inmediato de la libertad y la igualdad para vivir en una auténtica democracia.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el ilustre estadista Abraham Lincoln, sintetiza la concepción democrática en una fórmula que permanece vigente, manifestando que es "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", entendiéndolo como gobierno del pueblo el origen y justificación del poder, que se materializa en la soberanía popular; "gobierno por el pueblo" se refiere en las modernas democracias al gobierno representativo y a la estructura del poder público así como a su ejercicio; y, la idea de "gobierno para el pueblo" determina que los actos emanados de la gestión pública deben estar dirigidos a la colectividad y tender sobre todas las cosas al bien general, principio inmutable de la entidad jurídico-política: el estado.

Para Berlin Valenzuela, la democracia "es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico.

(54) Tena Ramírez. Op. cit. pág. 97.

caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre los gobernantes y los gobernados" (55).

Según Cabanellas, la democracia tiene como soporte "la intervención popular en el gobierno, mediante el sufragio relativamente universal y libre, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica" y su finalidad específica es "impulsar el bienestar de todas las clases sociales, y con preferencia, o para restablecer la igualdad en principio, elevar el nivel de vida de los humildes o modestos" (56).

Para que un estado pueda calificarse de auténticamente democrático, debe implementar la normatividad necesaria para proporcionar al pueblo los medios jurídicos a través de los cuales éstos puedan manifestar su voluntad cívica y política, en lo que se refiere a los asuntos públicos o generales. Es decir, en los estados democráticos, debe existir como *codictio sine qua non* la prerrogativa ciudadana de participar en la elección (directa o indirecta) de los representantes populares, en el poder público, los que nunca deben olvidar que han sido elegidos no para abusar de la investidura conferida y de la autoridad que en ellos se delega, sino para ser servidores públicos de la base popular que los postuló y llevó a ocupar tal posición.

En la democracia existe un concurso general de las voluntades de los miembros del estado con capacidad jurídica y política para intervenir en la creación y modificación del orden jurídico en que se funda un estado de derecho, pues difícilmente por no decir que resulta imposible, puede encontrarse una democracia en la que impere el caos, la anarquía, la fuerza irrefrenada y el abuso del poder debido a la falta de un ordenamiento legal que atempere la actividad del estado y determine los conductos de expresión popular.

(55) Berlin Valenzuela, Fco. Derecho Electoral. Edit. Porrúa. Mexico, 1985. pág. 59.

(56) Canabellas. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. pág. 617.

Valga recordar que en toda sociedad humana políticamente organizada, convergen tres factores fundamentales, de los que deriva la forma de gobierno: Poder, Libertad y Derecho. Cuando el poder se encuentra por encima de la libertad y del derecho, llegando al caso de reprimir aquella y pisotear este, se da un caso típico de dictadura o autocracia. Cuando la libertad se ubica por encima del poder y del orden jurídico, la situación prevaleciente conduce al libertinaje. Y, cuando es el derecho el que campea en una sociedad, reglamentando la libertad y sujetándola a las necesidades colectivas de respeto e igualdad sobre las bases normativas; y, acota la actividad del estado, definiendo sus alcances, fines, medios, estructura e instrumentos, es entonces que se presenta un real y verdadero estado de derecho, que por sus características y basado en el imperio de la ley ha de ser, indubitablemente democrático.

2.- ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA.

a) La Libertad.

Uno de los elementos o factores incommutables que propician la democracia, es la libertad, la cual ha sido definida de múltiples maneras y a la que se le ha dado un sin número de enfoques, dependiendo de la fuente que origine la concepción; y así tenemos, que no significa lo mismo libertad en un estado liberal-burgués que uno de los pocos totalitaristas o en uno de corte nazi-fascista. Más aún, atendiendo a corrientes filosóficas, el vocablo ha sido ampliamente discutido; y en materia jurídico-política, las acepciones que se le dan cobran mayor disertación y análisis.

La democracia es la fórmula buscada por Rousseau para conciliar la libertad natural del hombre con los intereses generales de una sociedad. Efectivamente mediante la democracia, el hombre (naturalmente libre) sacrifica voluntariamente una porción de esa libertad en beneficio social, depositándola en un ordenamiento legal, cuya observancia y aplicación queda reservada a otros hombres, pero con la aprobación de todos los miembros de una comunidad; fue así como en principio concibe este

tratadista la vida en sociedad y la creación de una entidad superior que es el estado.

La libertad según Hobbes significa propiamente "la ausencia de oposición (por oposición entendemos los impedimentos externos al movimiento)" y en estas circunstancias es un hombre libre "quien en aquellas cosas de que es capaz por su fuerza y por su ingenio, no está obstaculizado para hacer lo que desea" y expone que temor y libertad son dos cosas que se encuentran estrechamente vinculadas y dice que "generalmente todos los actos que los hombres realizan en los estados, por temor a la ley, son actos cuyos agentes tenían libertad de hacerlos"; y afirma que el derecho es una restricción de la libertad individual del hombre que mediante el estado ha creado "cadenas artificiales llamadas leyes civiles"; de tal manera que la libertad concebida dentro de la estructura jurídico-política, ésto es, dentro del estado, la libertad del hombre-súbdito radica solamente "en aquellas cosas que la regulación de sus acciones ha predeterminado el soberano, de tal manera que ambas cuestiones forman una dualidad indisoluble para la existencia de una democracia.

Más adelante afirma, que la máxima libertad de los súbditos depende del silencio de la ley; este principio general de derecho es acogido en todas las democracias contemporáneas, específicamente la de nuestro país, en donde priva el principio de legalidad de que "la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite y el hombre (ciudadano) lo que aquélla no le prohíbe, de tal manera que mientras legalmente no manifieste expresamente una restricción a la libertad del hombre, éste podrá hacer cabalmente lo que no se le taxe. (Leviatán, Thomas Hobbes, capítulo XXI de la libertad de los súbditos).

Hans Kelsen señala que la libertad es la idea que ha servido en todos los tiempos para determinar la forma de los estados; y agrega que la libertad natural se desprende de la libertad política; de tal manera que políticamente libre es el que siendo súbdito, no está sometido a otra

voluntad que la suya propia" (57). O sea es políticamente libre el hombre, cuando sujeta su voluntad a un orden jurídico en cuyo perfeccionamiento participó de alguna manera.

El hombre no es absolutamente libre; al vivir en sociedad debe sacrificar una parte de su libertad y reconocer la de los demás. La libertad se manifiesta en la posibilidad de vivir en un estado de derecho en el cual todos los individuos que se encuentren dentro del mismo, sean respetuosos del orden jurídico en cuya creación intervinieron.

Por consiguiente, la igualdad es un derivado de la libertad; pues no puede haber igualdad donde no existe la libertad. La libertad significa ausencia de restricciones al hombre para cumplir con sus fines. La libertad existe y se hace valer a través del derecho que la consagra. Sin embargo, aún cuando no exista normalidad expresa de protección y garantía de libertad, no por esto debe negarse el carácter connatural de la libertad a la esencia del mismo ser humano.

b) LA IGUALDAD.

Respecto a la igualdad, ésta no debe ser considerada en el aspecto económico ni cultural ni académico ni social; sino en el jurídico y por ende en el político. Es decir, para que se una auténtica democracia, los hombres que integran una nación (estado-nación), deben ser iguales, lo que se traduce en que el trato jurídico que se les dé debe ser el mismo; pero, en circunstancias análogas. En otras palabras opera el principio en que se funda la igualdad de los hombres en que "hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales". Evidentemente que no podrá tratarse de ninguna manera en la misma forma a individuos cuyas condiciones sociales, económicas y culturales son diferentes; ni tampoco se podrá dar el mismo trato a personas que no pueden valerse por sí mismas.

A raíz de los movimientos revolucionarios, independentistas y libertarios de los siglos XVIII, XIX y principios del XX, la idea de la igualdad

(57) Kelsen, Hans. Op. cit. pág. 59.

se fué arraigando con acendrados matices; de tal manera que cuando surgía algún acontecimiento de tal naturaleza, uno de los principales postulados y principios a defender era y es, la implantación de la igualdad de los hombres.

Luego entonces, la igualdad, si no tiene ninguno de los caracteres señalados, ¿en qué se manifestará?. La igualdad del hombre existe frente a la ley, la cual determina el modo y forma en que habrá de aplicarse el orden jurídico a los súbditos o ciudadanos nacionales.

Los hombres son jurídica y políticamente iguales, en cuanto a que no deben existir privilegios ni canonjías para una familia, secta, grupo étnico o agrupación, cualesquiera que sea su denominación. La constitución General de la república de casi todos los países del mundo entero, habla de la igualdad de derecho entre los hombres, y ponen especial énfasis en la igualdad de los hombres y mujeres.

La igualdad política se funda en el derecho de aquéllos individuos que reúnen características análogas, para poder participar en un plano de uniformidad y bajo las mismas exigencias en la intervención de las decisión de los asuntos públicos; lo que va desde la elección de representantes, la ocupación de puestos populares hasta el ejercicio directo del poder.

Lo óptimo en toda sociedad políticamente organizada sería encontrar una igualdad humana en todos los niveles, no solamente ante la ley, sino en el aspecto económico, social, cultural, espiritual, etc. las mismas obligaciones y a la vez los mismos derechos; las mismas cargas pero los mismos beneficios; el mismo esfuerzo pero el mismo resultado; respeto recíproco entre los gobernantes y los gobernados; en síntesis, que todo hombre tenga las mismas oportunidades para obtener su realización como persona y alcanzar el fin último de la humanidad en este mundo terrenal; la felicidad.

3.- LA DEMOCRACIA SEGUN LA CONSTITUCION.

Analicemos ahora el concepto que nuestra ley fundamental adopta de la democracia. El artículo tercero, al referirse a la educación impartida por el estado, señala que la misma habrá de ser democrática: "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La Carta Magna de la nación habla de tres maneras distintas de entender la democracia: como estructura jurídica, como régimen político y como sistema o forma de vida. Sin embargo no define lo que debe entenderse por cada una de éstas expresiones; aunque podemos decir que por estructura jurídica se refiere a la forma organizada de un estado, basada en el orden jurídico, es decir, el conjunto de elementos que configuran legalmente a un estado, mediante la preservación de los principios fundamentales e invariables de la manera en que se ha de constituir el mismo; por régimen político, entendemos, la regulación de las cuestiones relativas al acceso y ejercicio del poder público; y por sistema de vida, el impulso dinámico para mejorar la situación general de todos los mexicanos; y que por tanto, requiere de la participación de éstos en todos los ordenes de la coexistencia social; para lograr el mejoramiento económico, social y cultural de todas las personas, el conocimiento de nuestra realidad nacional, la conservación de nuestras costumbres, la garantía de la independencia económica y política, el aprecio por la dignidad de la familia, y el fomento de los ideales más trascendentales de los hombres, para que prevalezca entre ellos la armonía, la solidaridad y la concordia, en forma tal que la colectividad crezca en todos los niveles.

Nuestro país siempre ha preconizado la necesidad de instituir un régimen democrático, aunque para ello, hubo la necesidad de pasar por algunas experiencias amargas y sacrificios humanos. Fue finalmente en la constitución de 1917, donde se consagraba definitivamente el principio democrático como privativo de la forma de gobierno en nuestro país. Sin embargo, no por el simple hecho de que un ordenamiento legal consagre un postulado, éste necesariamente ha de observarse en forma cabal, pues antes que nada, a quienes va dirigida su observancia y a quienes corresponde preservarlo, son hombres, los que por su calidad humana son

susceptibles de falibilidad. Incluso, aunque la constitución política ha permanecido inalterable a partir de aquel entonces, por lo que se refiere al artículo 40, la praxis política ha demostrado que en variadas ocasiones, el comportamiento de los gobernantes "representantes de los intereses populares" adoptan actitudes más propias de una oligarquía o, incluso, de una autocracia, que de una real y auténtica democracia.

En el sistema Constitucional Mexicano, la protección de la libertad y el preservamiento de la igualdad, ocupan un lugar de primer orden, encontrándose sostenidos por el juicio de Amparo.

Abundando un poco más al respecto, la democracia como forma de vida está en función de los postulados que los hombres pretenden realizar como destino común, con una firme idea de mejoramiento integral mediante la cooperación general, que implica necesariamente la noción de una representación colectiva que deposita su fe y confianza en la capacidad y honestidad de los hombres que serán sus representantes y habrán de discernir sobre la problemática nacional.

En cuanto a estructura jurídica, la democracia se refleja en la organización sistematizada, creada por el orden jurídico fundamental del país: la combinación de normas generales de Derecho que contengan y preserven los principios de igualdad y libertad, junto con la solidaridad de los hombres.

Como régimen político, la democracia se entiende como el factor idóneo de convivencia social, que determina cabalmente la formación y estructura funcional del poder público, señalando la forma y medida de su ejercicio.

Ahora bien en la comunión de los elementos de la democracia que para su existencia son esenciales, la libertad, la igualdad; y como ingrediente importante la solidaridad, el hombre de un estado, debe participar en todos los procesos que implican un beneficio o perjuicio colectivo, sugiriendo soluciones y aplicando las determinaciones que

colectivamente han sido aprobadas; según ocupe la posición de gobernado o de gobernante respectivamente.

4.- IDENTIFICACION ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS.

Por otra parte debe analizarse la participación del hombre en un estado democrático y la validez de su consentimiento en las cuestiones generales. Los ciudadanos de una nación democrata, habrán de intervenir en los asuntos públicos en un modo activo y responsable, de esa manera se harán más efectivos los mandamientos populares; en otras palabras, no basta para que los representantes sociales ejerzan el poder, con que se les haya electo por un número de votantes que muchas ocasiones no es ni la tercera parte de la población políticamente apta; y que en los comicios respectivos existo un alto grado de abstencionismo; circunstancia que en estricta lógica pudiera significar aprobación.

Por el contrario a lo antes expuesto, los miembros de una democracia, aún cuando se abstengan de su sufragio personal y directo en las elecciones de representantes; o resulte triunfador, personaje diverso al que se apoyo, deben continuar manifestando sus opiniones en asuntos de interés general, a través de los canales adecuados que la ley consagre; ésto es, mediante el ejercicio de su libertad de expresión, libertad de imprenta, derecho de asociación, etc.; pues la actualización de los postulados democráticos, no se contraen a elegir representantes del pueblo; sino a intervenir en todos los problemas que surjan en el contexto nacional, con una plena conciencia de la realidad política y social (en su más amplio sentido) que les rodea.

Desde el punto de vista de los gobernantes, en una auténtica democracia, éstos no deben perder de vista que en el ejercicio de sus funciones tienen que enarbolar los principios de los sectores que los condujeron al triunfo y procurar dentro de su esfera de acción, el bien común, como órgano del estado. Teniendo siempre presente que su posición no es para recibir privilegios ni canonjías, sino para servir al pueblo que lo eligió. Sus actos no deberán en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, traicionar la confianza e intereses de las masas;

ante todo deberán buscar el beneficio de las mayorías, sin menospreciar el de los sectores menos numerosos, pues el ideal democrático es lograr un mejor nivel de vida en todos los renglones, para los miembros de un estado; independientemente de sus diferencias.

Entre la actuación de los gobernantes y los anhelos de los súbditos, debe confluír siempre una coincidencia de fines, que repercutan en el bienestar general.

Así pues, el consentimiento popular debe presuponer la existencia de una actitud vigilante y crítica por su parte, pues "el pueblo interesado en el manejo de la cosa pública que realizan los gobernantes se adhiere a sus actos, sólo cuando consideran que son el reflejo de su querer nacional. En la medida que los gobernantes se procuran el apoyo y el consentimiento de los gobernados, justifican su derecho a mandar y se acercan más al ideal de la democracia, legitimando de esta manera el poder político que ejercen" (58).

De qué manera se va a conocer el consentimiento popular y su intervención en la problemática nacional. La propia ley habrá de señalar los medios, entre los cuales necesariamente deben ser incluidos: las elecciones mediante el sufragio personal y directo de la población políticamente apta para ello; los partidos políticos; el referendun para aprobar leyes de beneficio o perjuicio general que por su naturaleza tengan repercusiones y efectos nacionales; el plebiscito para otorgar la confianza o repudiar la política emprendida por el ejecutivo; la iniciativa popular debidamente reglamentada, el propiciamiento de constitución y funcionamiento de asociaciones de carácter cívico; y, el aprovechamiento e impulso de los valores surgidos de las universidades del país, encausando debidamente sus inquietudes e inculcándoles el espíritu de servicio basado en la solidaridad humana.

Debe concluirse entonces, en que necesariamente para la existencia de la democracia, debe darse una identificación entre gobernantes y

(58) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. 59.

governados sobre los propósitos y fines que en forma común deben perseguirse. Sobre el particular manifiesta Burdeau (La democracia, pág. 111) "hay en efecto, dos formas de concebir el imperativo democrático de la identificación de los gobernantes y gobernados: Hacer descender el poder hacia el pueblo o elevar el pueblo al poder"; lo que evidentemente se configura como uno de los aspectos esenciales de la democracia misma, y sobre lo que versa el problema de las estructuras democráticas actuales.

No obstante ello, "la identificación perfecta y total entre el sujeto y el objeto del poder del estado -dice atinadamente el maestro Tena Ramírez- nunca se da en la práctica. Si por una parte, todos sin excepción (mayores y menores, varones y mujeres, nacionales y extranjeros, etc.) están sometidos a la voluntad y poder del estado, por la otra no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo aquéllos que gozan de capacidad cívica" (59).

Lo anterior, es totalmente cierto, pues las personas que de alguna manera participan en los asuntos públicos, deben ser, políticamente aptas, lo que debe ser entendido como aquella población que reúne los requisitos mínimos legales para poder intervenir en los asuntos generales de carácter público, lo que de una manera determinante constituye una restricción al sufragio de quienes no tienen esa capacidad, pero que sin embargo son miembros de una nación a la sazón, de cariz democrático. Ahora esa población políticamente apta, no debiera calificarse solamente por reunir, como se ha dicho, un mínimo de exigencias normativas; lo ideal sería que las personas con tal calidad, tuvieran una plena conciencia de su realidad social, entendedores de los grandes problemas nacionales, conocedores profundos de las circunstancias que les rodea y tenedores de una cultura más o menos genérica que les permitiera intervenir con conocimiento cabal de causa en la vida política de su pueblo, opinando, activando movimientos cívicos, como miembro dinámico de la sociedad políticamente organizada; como buen ciudadano, lo que nos conduciría a tener mejores gobernantes y mejores súbditos; y, en pocas palabras una sociedad más íntegra.

(59) Tena Ramírez, Felipe. *Ibidem*, pág. 99.

Ahora bien, dentro de esa minoría a que alude el tratadista mexicano, debe establecerse que para la existencia de una plena identificación entre el "querer" hacer de cada uno y el "deber hacer" de todos, existe otra seria dificultad, que es el óbice representado por la inalcanzable unanimidad de voluntades, por lo que ha de elegirse como lo mejor, no lo que todos acuerdan sino lo sostenido por la mayoría de los ciudadanos.

Lo anterior, lo ejemplifico de la siguiente manera, si en un estado democrático existen 100 ciudadanos; de los cuales en una elección votan 70, y existen tres candidatos, obteniendo cada uno de ellos 35, 20 y 15 sufragios respectivamente; el triunfador será pues, aquel que obtuvo un poco más de la tercera parte de los votantes; y si consideramos que la población total de ese estado era de 200 personas; tendremos que una persona gobierna con el apoyo de menos del 20% de la totalidad de la población; de aquí debe colegirse que dentro de las formas de gobierno, la democracia es la menos mala, de hasta las ahora conocidas. La democracia, entonces, admite como expresión de la voluntad general al de las mayorías, las que no siempre suelen tener la razón, como la experiencia lo ha demostrado. De estos factores habremos de hacer un comentario más exhaustivo.

5.- CIUDADANIA Y SUFRAGIO.

Mediante el sufragio, el individuo manifiesta su voluntad política, y a través de la suma de votos se determina la voluntad general; bien sea por mayoría -como sucede generalmente-, o bien por unanimidad. No obstante, como antes se ha dicho, el sufragio de ninguna manera es universal; pues existen impedimentos y limitaciones fijadas en el código político, para que solamente determinando grupo de personas puedan hacer uso del derecho político del voto.

El artículo 34 de la constitución política de la federación establece que son ciudadanos de la república todos los varones y mujeres que además de ser mexicanos, hayan cumplido los 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir. De ello se desprenden exigencias a los

miembros de una comunidad para tener la calidad de ciudadanos con sus implicaciones legales y sociales inherentes.

En primer lugar se exige la nacionalidad mexicana, en razón de evitar en lo más posible la injerencia extranjera en los asuntos públicos del país; sin embargo, no hay que perder de vista que para ser mexicano se puede adquirir la nacionalidad de dos maneras: mediante nacimiento y a través de la naturalización; y es inconcuso que los individuos naturalizados, son gente nacida en otro país que ha renunciado a la suya propia y adoptado la mexicana, empero, en muchas ocasiones las costumbres y sobre todo los antecedentes históricos y la idiosincracia de los naturalizados no corresponde a la de los nativos de nuestro estado mexicano.

El requisito de la edad es el indicio biológico de que el individuo ha llegado al pleno desarrollo de sus facultades, según Tena Ramírez "este es el único requisito constitucional que se refiere directamente a la aptitud cívica" (60). No obstante debe anotarse que muchos individuos, tal vez las grandes mayorías de obreros y campesinos, de desempleados y subempleados, aún cuando ha llegado a la mayoría de edad, adolecen de una cultura más o menos general que les permite percatarse de la circunstancia socio-política que les rodea y ser conscientes de su situación y función dentro de la comunidad; de manera que al momento que son exigidos para manifestar su voluntad en una jornada electoral acuden a depositar su sufragio, pero sin conocimiento cabal de causa; sin saber cuáles son las razones y criterios esgrimidos por los posibles ocupantes de la posición contendida; desconociendo el fundamento legal de unos comicios, de las funciones de un diputado, de un senador, de un gobernador o de un presidente de la república o municipal.

Estas personas realizan una acción sistemáticamente desarrollada pero no para colaborar de alguna manera consciente, en el perfeccionamiento de la voluntad popular, ni para intervenir en las cuestiones de la cosa pública; sino que lo hacen exclusivamente por

(60) Tena Ramírez, Felipe. Ibid. pág. 102.

sugestión de los medios de comunicación, que constantemente incitan en la época preelectoral a acudir a las urnas. Es entonces, cuando se necesita de una aptitud política bien informada para ser sujetos del derecho como el votar. Se requiere en México tener gente educada que pueda considerarse como políticamente apta, tanto para elegir representantes, como para hacerlo.

En cuanto al modo honesto de vivir, la constitución es omisa respecto a su significado; sin embargo, el código penal federal señala que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos (Art. 46 del C. penal para el D.F. en materia de fueron común y federal para toda la república), así mismo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que a fin de mantener permanentemente actualizado el catálogo general de electores y el padrón electoral, los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión pérdida de derechos políticos deberán notificarlas al Instituto Federal Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha de la respectiva resolución (Art. 162 del cofipe), de aquí se desprende más que nada una falta de dignidad social que una carencia de aptitud cívica.

Así se excluye a cierto tipo de personas del voto, identificando la responsabilidad penal como un modo deshonesto de vivir. Empero, debe decirse que en muchas ocasiones existen personas que carecen de modo honesto de vivir y que sin embargo hacen uso de su derecho de votar; ejemplo de ello son algunos o muchos desempleados y subempleados, que no solamente no tienen un modo honesto de vivir, sino que carecen por completo de un *modus vivendi* para subsistir, gente ignorante y analfabeta que se preocupa por sobrevivir a como dé lugar y carentes de toda pizca de cultura y conciencia social, que sin embargo votan sin saber por qué ni para qué.

Luego entonces, es importante considerar que para la existencia de una auténtica y cabal democracia, es necesario que los electores sepan qué significa emitir un sufragio, cuál va hacer la función de la persona elegida, cuál es el marco jurídico en que se circunscribe una contienda electoral, cuales son sus justificaciones sociales, políticas o económicas,

jurídicas y culturales; hasta donde se respeta la voluntad popular y cuáles son los canales adecuados para hacerlas respetar cuando por maquinaciones y artimañas es defraudada la mayoría, tanto por fraudes en las elecciones como por el incumplimiento de las funciones encomendadas al representante elegido o la defraudación de la base que lo llevó al poder; o por haberse alejado de los postulados o promesas planteadas durante la preelección.

Todo lo anterior es obvio que no se consigue, sino a través de la educación general, y de la capacitación política, llevando cultura al pueblo y enseñándole lo necesario para poder hacer uso de sus derechos políticos y demandar su plena observancia por los canales que sean procedentes derivados de la situación concreta; eh ahí un gran reto para el Instituto Federal Electoral y para todas las instituciones académicas; sólo así tendremos una población políticamente apta, y el resultado será una mejor forma de gobierno y una mejor forma de vida para todos.

La facultad de votar se desprende del artículo 35 constitucional, en el que se señala que las prerrogativas del ciudadano son entre otras: votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, (fracc. I y II). De esta manera al otorgar la constitución la prerrogativa de participar en el proceso político de la nación a los ciudadanos solamente, los sustrae del total de la población y los torna titulares exclusivos del derecho de voto en el doble aspecto de elegir y ser designado.

Estas restricciones son tal vez mínimas para dar oportunidad a todos los miembros de una sociedad políticamente organizada, lo cual conlleva una serie de riesgos que la experiencia ha venido demostrando, tales como, el abuso del poder, las prácticas antidemocráticas antes mencionadas (fraudes electorales, robo de urnas, soborno o chantaje a candidatos de la oposición o independientes, utilización de masas analfabetas mediante promesas incumplidas, abyección abusiva de los medios de comunicación, etc.) Así pues la constitución no ha escogido hasta la fecha, la medida de restringir el derecho político de votar y ser votado a aquellas personas que no saben leer ni escribir, y que en

consecuencia "no tienen noticia del acto ni conciencia de la función" al decir del maestro Tena Ramirez, tal vez de esta manera los asuntos públicos quedarían en manos de los instruidos, los cuales casi todos tienen capacidad para la vida cívica y de esta manera resultaría un mejor gobierno y mejores ciudadanos, los que cuidarían de utilizar los medios adecuados y eficaces para instruir al pueblo, aculturizarlos y capacitarlos cívicamente.

En el constituyente de 57 Ponciano Arriaga, proponía la condición de saber leer y escribir para poder votar, sin embargo, retiró su proyecto cuando se le dijo que las clases populares eran analfabetas por culpa de los gobiernos, "argumento débil al que hubiera podido responder Arriaga que la medida se adoptaba en defensa del orden público y no por la vía del castigo" (61). Pues "cuando la sociedad ha descuidado llenar dos obligaciones solcimes -ha dicho Stuart Mill-, la más importante de las dos debe ser atendida primero: La enseñanza universal" (62).

Tal vez históricamente fue adecuado no restringir el voto a las clases populares al decretarse las constituciones del 57 y 17, sin embargo, las condiciones han cambiado y para evitar prácticas antidemocráticas, se torna conveniente escuchar lo dicho por estos destacados personajes e incluir esta modificación en la suprema ley del estado mexicano.

6.- JUSTIFICACION DEL GOBIERNO DE LAS MAYORIAS EN LA DEMOCRACIA.

Otro de los aspectos importantes que deben analizarse dentro del marco democrático es lo relativo a la voluntad y gobierno de las mayorías: que es considerado como voluntad general dentro de los estados en que prevalece esta forma de gobierno.

(61) Tena Ramirez, Felipe. Ibid. pág. 104.

(62) Tena Ramirez, Felipe. Ibid. pág. 105.

La democracia permite a toda la población la libre emisión de su opinión, pero se impone siempre la de las mayorías (y es aquí donde debe señalarse la justificación de este principio). Sobre el particular ha dicho Kelsen que "sería imposible justificar el principio de las mayorías diciendo que más votos tienen más peso que menor cantidad de ellos. De la presunción puramente negativa de que uno vale más que otro, no puede deducirse positivamente que deba prevalecer la opinión de la mayoría. La sola idea de que, sino todos sean libres el mayor número posible de hombres, es decir, que el menor número posible de ellos tenga una voluntad opuesta a la voluntad general del orden social, conduce, de un modo lógico, al principio de la mayoría" (63).

De lo anterior se infiere que sobre la opinión y consecuentemente, los intereses de las minorías, debe prevalecer siempre la voluntad mayoritaria; es decir, el dominio de los más sobre los menos. Aquí cabe preguntarse si siempre existe razón en lo sostenido por las mayorías. En mi concepto no siempre pues muchas veces suele equivocar su destino. Por otra parte, menester es apuntar que en diversas situaciones, las mayorías son conducidas por unas cuantas personas, las que mediante una labor de aparente convencimiento conducen a las masas por el sendero que aquéllos determinan. En otras palabras, cuando una gran población inconsciente e irreflexiva es manipulada por la voluntad de un pequeño grupo, no puede afirmarse que la opinión mayoritaria sea la imperante.

Ejemplo claro de la anterior disgresión es la circunstancia de que en México existe un partido mayoritario; sin embargo, este Instituto político no es el reflejo de las ideas de la mayoría de quienes simpatizan con él, más aún, ni siquiera de sus militantes, que puede decirse realizan una actividad dinámica dentro de sus filas. La experiencia histórica ha demostrado en México, que a partir de la institucionalización del sistema de partidos en la época posrevolucionaria y de que el partido del gobierno se encuentra en el poder, han sido tomadas decisiones que en ningún

(63) Kelsen, Hans. Esencia de la Democracia. Barcelona, 1936. pág. 23.

momento han sido consultadas con las masas, como es el caso de cuestiones trascendentales que de una manera determinante afectan a todos, tales como: modificaciones sustanciales a la constitución federal; asilo y mantenimiento de millares de refugiados y exiliados políticos; empréstitos forzados y desventajosos; implementación de cargas tributarias completamente impopulares; restricción paulatina de las facultades y atribuciones de los estados miembros de la federación; etc.

Estas y otras medidas son indeseadas por el pueblo que en sus sectores mayoritarios se encuentra representado en el congreso y el ejecutivo, sin embargo, en última instancia la voluntad imperante es la de los gobernantes, no la de las mayorías.

La democracia encuentra su justificación en cuanto proporciona oportunidades iguales a todos para externar su opinión libremente, sin privilegios ni restricciones particulares; la voluntad de las mayorías no debe cuidar únicamente de sus intereses sino procurar ante todo la consumación del bien público y el interés general. Las minorías no deben ni pueden ser discriminadas ni soslayadas ni relegadas sus ideas, pues el fin de la democracia es arribar a una mejor forma de vida de la colectividad, proveyendo a través de hombres políticamente aptos, lo necesario para hacer efectivo este principio, preservando sobre todas las cosas la igualdad, la libertad y la solidaridad social.

"El compromiso previo, implícito a todo evento democrático -afirma Tena Ramírez-, es que los disidentes habrán de someterse al criterio de los más, siempre y cuando aquéllos y éstos sean escuchados por igual, es lo que a nuestro juicio deja a salvo el principio de la autodomínación". Hemos de manifestar que estamos de acuerdo con esto y ratificar, como se ha dejado asentado en capítulos precedentes, que de todas las formas de gobiernos conocidas hasta ahora, la democracia no es la mejor, sino la menos mala, y la que propicia las condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico de las facultades e intereses de los individuos, en lo particular y en lo colectivo.

Además, de no ser la opinión de las mayorías, la que prive sobre la de las minorías, de que manera podrá tenerse la seguridad de que el criterio general va a imponerse: si la fuerza y consecuentemente la posibilidad de ejercitar decisiones se encuentra en las masas. Ante ello, debemos reconocer que de esta manera se encuentra justificada la preeminencia de las mayorías, siempre que no se abuse de su potestad.

Lo relativo a la manera en que se ha de reflejar la voluntad mayoritaria y como habrán de aplicarse sus determinaciones será materia del siguiente capítulo, relativo a la representación.

7.- INSTITUCIONES PERFECCIONADORAS DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO.

Para que en México se pueda tener un mejor marco democrático, considero conveniente la inclusión de ciertas medidas que vendrían a reforzar y autentificar esta forma de gobierno consagrada constitucionalmente.

En primer lugar debe institucionalizarse el referendun a través del cual la población ciudadana habrá de votar sobre cuestiones legislativas de carácter relevante y de trascendencia social. El estado deberá consultar al pueblo necesariamente, cuando se trate de reformar, adicionar o modificar dispositivos contenidos en la constitución general de la república; pues en este ordenamiento donde se establece la estructura orgánica de la vida política del estado mexicano y donde se contienen las disposiciones relativas a los derechos consubstanciales a los individuos.

México como ya lo he reiterado anteriormente siempre ha demostrado su vocación de libertad y democracia a través de los años. En busca de su obtención el pueblo se ha batido en incruentas luchas hasta ver coronados sus caros ideales, plasmados finalmente en la constitución de 1917, la cual ha sido sumamente tocada por todos los gobiernos de la posrevolución, algunas veces con atingencia, y otras con equivocación. Dados los vicios de la política mexicana el referendun afirmaría y arrojaría como resultado la consolidación de la democracia, pues todos los

individuos con capacidad cívica-constitucional, podrán manifestar libre y expresamente su voluntad sobre la aceptación o rechazo de alteraciones al Código fundamental de la república.

Con esta medida, el pueblo tendrá una mayor y más efectiva intervención en los asuntos de la cosa pública, y los representantes que el mismo eligió se cuidarán de iniciar, discutir, aprobar, sancionar y promulgar disposiciones legales con mayor cuidado y sometiéndose sobre todas las cosas a los designios -ahora sí- de las mayorías; pues, resulta poco práctico considerar que un representante del pueblo pueda coincidir en todo con la base popular que le dió el triunfo; además de la confluencia de factores metajurídicos que incidieron en su elección. Un diputado de extracción campesina, difícilmente podrá opinar sobre cuestiones de comunicaciones vía satélite o sobre el significado de una rectoría económica del estado; cuando desconozca los significados de estado y economía; o más aún, cuando ni siquiera sepa qué es y cuál es la función de una constitución política.

El plebiscito, que en algunos países europeos de mayor avance democrático se práctica con frecuencia, en nuestro país no. Sin embargo, para acotar la potestad presidencial de dimensiones insospechadas en México, mediante la instauración del plebiscito, a través del cual la población general del país votaría sobre disposiciones del ejecutivo de interés general, se lograría que la voluntad general fuese la que se viera reflejada en el actuar del ejecutivo, y le obligaría a este a ceñirse a los mandatos de la comunidad que lo llevo al poder.

Con esta medida, el presidente de la república tendría la previsión de no adoptar actitudes nocivas para las mayorías, pues con la censura de su actuar, su permanencia en el poder se vería seriamente afectada, lo que -a nuestro juicio- produciría efectos satisfactorios y benéficos para el pueblo, pues el ejecutivo estaría entonces actuando como un verdadero representante popular, y aún sobre su voluntad, deberá conducirse como el pueblo mismo se lo demanda.

Evidentemente que el plebiscito no se va a dar en todo tipo de actos del ejecutivo; sino exclusivamente en aquéllos que contemplados por el código político, tengan repercusiones generales y afecten el destino del país en los diferentes rubros de su existencia como nación y como estado; y que impliquen posibles beneficios o perjuicios para el pueblo. Entre otras cosas habría obligación de efectuar un plebiscito cuando el ejecutivo realiza disposiciones del patrimonio estatal para prestar en forma desventajosa a otros países, o cuando proporciona elementos naturales no renovables con efectos también desventajosos para México; cuando se acepten un gran número de exiliados o refugiados políticos a quienes se habrán de destinar tierras y recursos de los que muchos mexicanos adolecen y en otros casos similares, que por su importancia sea necesario que el pueblo lo apruebe o lo censure.

Por su parte, resulta también importante introducir la potestad de que los individuos con capacidad ciudadana puedan iniciar leyes. Es decir, que se permita a la ciudadanía hacer uso de la prerrogativa democrática de la iniciativa popular, la que implica la posibilidad no solamente de presentarse a iniciar la discusión de nuevas disposiciones normativas, sino proponer la derogación, modificación o abrogación de leyes vigentes.

Por supuesto que los medios y procedimientos tendrían que ser reglamentados de manera que no se abusará de este derecho. Ante todo la iniciativa deberá ser presentada con la necesaria exposición de motivos, en donde se precisarán en forma profunda y exhaustiva las razones histórico-políticas, sociológicas y jurídicas que sostienen la conveniencia de la norma propuesta, destacando los beneficios colectivos y cubriendo todos los demás requisitos exigidos por las disposiciones vigentes plenamente aplicables.

Se daría curso a las iniciativas que se sujetarán a las exigencias normativas conducentes y en caso de ser necesario hacer algún tipo de aclaraciones, se permitirá el uso de la tribuna al iniciante en la sesiones en que se haya de discutir su propuesta.

En todo caso que no resultaran convenientes, procedentes, o resultasen insuficientes o imperfectas las iniciativas propuestas, se contestará por escrito al iniciante, señalándole razonadamente las causas por las que no se considera procedente su iniciativa.

Con la iniciativa popular se propiciaría una mayor participación de la población en el juego democrático de nuestro estado y se fomentaría la inquietud por intervenir en los negocios públicos de interés general. Habría -desde mi punto de vista- un despertar en la conciencia del pueblo y mayor preocupación por los asuntos que ahora se dejan en manos exclusivamente de los gobernantes.

Indubitablemente que estas cuestiones parecerán aventuradas y serán criticadas, empero, en mi opinión, muy particular tal vez, su implementación nos conducirían a un acercamiento mayor a las instituciones democráticas: posibilitando en mucho el desarrollo integral de la comunidad mexicana y conduciéndola a una mejor forma de vida.

Ciertamente para poder incluir este tipo de medidas en el sistema político, no sólo mexicano, sino de cualquier otro país, es necesario que se den algunos presupuestos básicos e ineludibles: Que el pueblo se encuentre bien alimentado, lo que implica no solamente el sustento diario, sino habitación, vestido y empleo seguro; llenando este requisito, la gente tendrá oportunidad de educarse y conocer así las circunstancias que le rodean, accediendo a una conciencia social y política que le permita después participar e intervenir directa y responsablemente en la vida pública del país.

Además de las medidas antes mencionadas, sería oportuno reconocer a nivel constitucional la institución democrática conocida como Revocación Popular, consistente en el derecho que tiene el cuerpo electoral para solicitar y promover la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios que fueron electos por la mayoría popular y que han dejado de cumplir con la función encomendada o han perdido la confianza en ellos depositada; o bien, ha incurrido en vicios y desviaciones que alteran el propósito fundamental de su actividad pública, además de apartarse del

camino trazado en un principio en el respectivo programa de acción. Esta medida, implementada en algunos estados democráticos, merece especial atención en cuanto al manejo que habrá de dársele; debe ser perfectamente reglamentada.

La inclusión de la anterior Institución en el marco jurídico-político mexicano, pudiera representar un instrumento al alcance del pueblo para exigir a sus representantes la estricta sujeción a los intereses colectivos; además, se estaría en presencia de un auténtico mandato de carácter diverso al civil, con características propias, pero al fin se trataría de que los gobernantes cumplieran con la función que se les confiere para y por el pueblo, proveyendo siempre lo más adecuado para la consecución del fin común que es el bienestar general, y la satisfacción social de las demás necesidades individuales y colectivas.

8.- CLASES DE DEMOCRACIA.

Así pues, la mayor o menor participación del pueblo en los asuntos de la cosa pública, determinarán el avance democrático de toda sociedad políticamente organizada; y de esta manera, se conciben en cuanto a tal criterio, tres clases de democracia.

a) DEMOCRACIA DIRECTA.

La democracia directa está basada en el principio de autogobierno, siendo ejercidas las funciones gubernativas por todos los individuos mediante su intervención directa e inmediata en el perfeccionamiento de la voluntad estatal, "permite que los electores se puedan reunir frecuentemente para escoger a sus gobernantes, sometiendo a discusión las conveniencias de promulgar nuevas leyes o, reformar las existentes" (64).

Sin embargo, este tipo de democracia que se ejerció en la antigüedad, con las situaciones planteadas en la historia de los pueblos, así como su

(64) Berlin Valenzuela, Fco. Derecho Electoral. Op. cit. pág. 62.

relativamente corta extensión y escasa población permitía el concurso general de voluntades en un acto de interés general, de manera que "la voluntad estatal era directamente creada por resolución mayoritaria de los ciudadanos reunidos" (65).

En la democracia directa -señala el Dr. José Chanes- "El pueblo es el autor de la ley y toma las decisiones administrativas y jurisdiccionales directamente; de tal manera que cada ciudadano es a la vez gobernante y gobernado. Esta forma de democracia se ve favorecida no sólo por la razón, sino principalmente por la imaginación y el deseo, propiciados al evocar al ciudadano suizo reunido anualmente al lado de los demás en sus praderas para decidir la vida en común, acto cuya solemnidad no es quebrantada ni aún por los turistas y fotógrafos presentes como espectadores" (66).

Actualmente solamente subsiste la democracia directa en algunos cantones suizos cuya población fluctúa entre los 15.000 y los 45.000 mil habitantes, como Claris, Nidwalden, Unterwald y Appenzell. En ellas los pastores y artesanos de los valles se reúnen para aprobar las leyes, designar a los funcionarios, recibir el informe del Jefe de la administración cantonal y nombrar a sus representantes a la asamblea federal. Igualmente está presente el recuerdo del ágora en la Grecia antigua, en que sus ciudadanos se reunían para decidir los asuntos comunes.

Señala más adelante el Dr. Chanes, "sería vano discutir el valor de la democracia directa. Su superioridad desde la perspectiva de la participación ciudadana es evidente, responsabiliza al ciudadano de la vida colectiva: obliga a todos a afrontar los problemas y se conoce por los gobernantes la voluntad de los gobernados sin posibilidad de equívoco. No obstante la extensión del territorio, el incremento en el número de ciudadanos, los obstáculos para el debate, la tecnificación de las

(65) Kelsen, Hans. Teoría General del estado. Op. cit. pág. 435.

(66) Chanes Nieto, José. "Democracia y Procesos Electorales". Revista No. 3. Julio-Septiembre. IAP, Nuevo León, 1987. pág. 28.

decisiones, la cultura, solidaridad y responsabilidad que exige el ciudadano, la hacen cada vez más improbable, si es que efectivamente ha existido en la historia" (67).

b) DEMOCRACIA INDIRECTA O REPRESENTATIVA.

Es aquella en que la actividad política del pueblo y el ejercicio de los asuntos públicos se desarrollan mediante representantes de aquel que el mismo elige en el momento indicado y supone la coincidencia de objetivos y fines entre los electores y el elegido. La voluntad política estatal se manifiesta a través de los individuos que pasan a ser titulares de los órganos del estado y que acceden a tal carácter en virtud de un acto de manifestación popular soberana.

Duverger la define como "el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes" (68).

En la democracia indirecta la voluntad política se reduce prácticamente al mero acto particular en las elecciones generales para elegir representantes, los cuales tendrán a su cargo el ejercicio de la función pública y el monopolio en la toma de decisiones de interés general.

Sostiene Kelsen que "es una falsa ilusión de la ideología política de la democracia indirecta o representativa, creer que el parlamento representa al pueblo, que es un órgano de éste, el cual, a su vez, sería un órgano del estado:...primero...el pueblo no tiene acceso, en cuanto tal a la función legislativa, que corresponde enteramente al parlamento; el referéndum y la iniciativa popular son instituciones extrañas...segundo...los principios del mandato libre y la prohibición de instrucciones de los electores para la actuación de los diputados...El

(67) Chanes Nieto, José. Op. Cit. pág. 29

(68) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Edit. Ariel. Madrid, España. 1970. pág. 112.

diputado no es representante de intereses individuales o de partido, sino órgano de interés colectivo estatal, según la tesis del constitucionalismo. Pero no se advierte con la debida claridad que semejantes afirmaciones son incompatibles con la concepción del parlamento como órgano representativo del pueblo" (69).

Sin lugar a dudas que todos los países latinoamericanos que tiene esta forma de gobierno democrático, debieran atender las cuestiones que de esta manera establece el ilustre jurista vienés, pues no dejan de ser ciertas. Más aún, se palpan con entera actualidad en la situación jurídico-política del estado mexicano.

Señala el Dr. Chanes que "En la democracia representativa clásica, la nación o el pueblo son titulares de la soberanía, misma que se ejerce por conducto de sus representantes, quienes cumplen sus atribuciones con independencia de sus electores. El ciudadano sólo tiene un papel pasivo, como ya se indicó, puramente electoral, consistente en elegir a sus representantes. Efectuada la elección, su posibilidad de actuar y de influir es limitada. Por eso se ha considerado que los ciudadanos antes de la elección lo son todo y después de la elección no son nada; son ciudadanos por un día, sólo deciden el día de las elecciones y eso si éstas son efectivas" (70).

c) DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

La democracia semidirecta se desprende de la combinación congruente y efectiva de la directa y de la representativa, pues tiene matices de ambas, pero en modo especial. Hace posible "la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaborarán decisiones del poder estatal.. expresa con mayor precisión los principios esenciales de la

(69) Kelsen, Hans. Op. cit. pág. 436.

(70) Chanes Nieto, José. Op. cit. pág. 26.

democracia, no obstante que existen muchos autores que ven con escepticismo algunas de sus manifestaciones" (71).

A través de la democracia semidirecta, las masas tiene la facultad de intervenir de una manera más o menos directa y efectiva en las diversas actividades que ejercen sus representantes, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo e indirectamente en el judicial. Se siente una mayor presencia popular y puede darse un mayor control sobre el manejo de los asuntos públicos por parte de los individuos que tiene en sus manos el gobierno. En la democracia semidirecta se presentan ciertas instituciones que permiten su plena y cabal actualización y observancia real por parte de los órganos estatales: referéndum, iniciativa popular, plebiscito, revocación popular; de las cuales ya se ha comentado un poco con antelación.

Sostiene el Dr. Chanes que "En la democracia semirepresentativa o semidirecta el pueblo no toma directamente ninguna decisión. Puede influir en ella, pero esta siempre es obra de sus representantes. En este tipo de democracia, el ciudadano, además de una función electoral, tiene una participación activa en la determinación del contenido de las actividades de los gobernantes, entre otros medios, por las elecciones, cuando éstas recaen más en los programas de los partidos que en las características personales de los representantes, situación particularmente clara tratándose de elecciones en las circunscripciones plurinominales, en las que deberá optarse por el programa de un partido y no por las características de los candidatos. También se manifiesta, al menos teóricamente, en los regímenes parlamentarios por la disolución del parlamento, en tanto significa una consulta al pueblo sobre un problema en el que existe desacuerdo entre los poderes legislativo y ejecutivo" (72).

(71) Berlin Valenzuela. *Op. cit.* pág. 64.

(72) Chanes Nieto, José. *Op. cit.* pág. 27.

Otra de las manifestaciones de este sistema es el llamado *mandato imperativo*, por medio del cual el representante está obligado a seguir las indicaciones previamente consultadas con sus representados. La existencia del mandato imperativo ha sido criticada, en virtud de que si los representantes del pueblo están vinculados obligatoriamente a sus decisiones, bastaría con dejar en la tribuna las instrucciones recibidas y retirarse; sería un mero correo y las deliberaciones resultarían inútiles. El mandato imperativo conlleva la posibilidad de revocación de los representantes, en todos aquellos casos en que estos violasen las instrucciones recibidas del electorado.

El sistema de revocación del elegido por el elector existe actualmente en pocos países. En Suiza se conoce con el nombre de "*aberrufungrecht*" y su aplicación se limita a los miembros de la asamblea de los cantones. En Estados Unidos recibe el nombre de "*recall*" y se emplea en diferentes Estados de la Unión americana tanto para los miembros de las legislaturas de los estados, como para los funcionarios judiciales y los administrativos cuando son electos. Un ejemplo de "*recall*" se encuentra en la constitución del estado de Arizona, en virtud de la cual todo funcionario público electo o designado, puede ser revocado de su empleo a solicitud del 25% de los ciudadanos del distrito electoral donde desempeña su cargo; en caso de negarse el funcionario a renunciar dentro de los cinco días siguientes, se procede a una votación para determinar si su nombramiento es o no revocado.

En México, la revocación por los electores "del mandato conferido al Gobernador del estado; a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los Diputados, los Presidentes y Concejales de los Ayuntamientos", está prevista por el artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del estado de Yucatán. No obstante se desconoce su aplicación.

Otra de las manifestaciones del ciudadano en la democracia semirepresentativa, es el derecho de petición, por el cual puede dirigirse a sus representantes la solicitud de la toma de alguna decisión de carácter legislativo o administrativo.

Otro medio de influencia de la ciudadanía que podría considerarse como una manifestación de la democracia semirepresentativa es la llamada *concertación*. Lamentablemente la concertación se realiza normalmente en los grupos hegemónicos y no con la mayoría de la población.

d) OTRAS DEMOCRACIAS.

Democracia social.

El concepto de *democracia social* -de la democracia en un sentido social, como un estado de la sociedad- puede rastrearse en Tocqueville. Al visitar los Estados Unidos en 1831, a Tocqueville le sorprendieron las condiciones sociales -en concreto, la igualdad de estatus, modos y costumbres- de la democracia americana. En parte la igualdad social que sorprendió tanto a Tocqueville reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero también expresaba sin duda la forma en que el espíritu de la democracia penetraba en la sociedad como un todo. Después de Tocqueville fué Bryce quien mejor representó la idea de la democracia como un ETHOS y una forma de vida, como un estado general y un estado de la sociedad, por un ETHOS igualitario que se fundamenta en el igual valor que los hombres se otorgan entre sí. Una democracia social es, entonces, una sociedad cuyo ETHOS exige de sus miembros que se consideren como iguales socialmente.

"El elemento caracterizador de una democracia social es que no sólo actúa a nivel social, sino, aún más sobre su naturaleza endógena. Desde este último ángulo se aprecia mejor la naturaleza extra-política de una democracia social y la razón que la hace totalmente distinta de la social democracia en su connotación de partido, y sobre todo de la DEMOCRACIA SOCIALISTA, de una política impuesta por un estado socialista sobre la sociedad. Así, mientras en la democracia social, la sociedad asciende de abajo hacia arriba, en la democracia socialista desciende e arriba hacia abajo. La democracia social es en primer lugar

una forma de vida, en tanto que la democracia socialista es ante todo una forma de gobernar" (73).

Democracia industrial.

La democracia industrial, es en esencia la democracia que se da al interior de las fábricas. Es una expresión catapultada a fines del siglo XIX por Sidney y Beatrice Webb, quienes analizaron desde la democracia de base en la industria hasta una congruente macrodemocracia política. No obstante, la teoría y prácticas posteriores de la democracia industrial han abandonado las líneas generales de los Webb, y se han centrado en la planta industrial como una unidad de autogobierno de los trabajadores.

"Puede decirse por tanto que la *democracia industrial* es una adaptación de la democracia directa de los griegos a una sociedad industrial en la que el miembro de la comunidad política, el *polites*, es reemplazado por el miembro de la comunidad económica, el trabajador en su lugar de trabajo. En décadas recientes la noción de democracia industrial ha sido reformulada y aplicada en la forma de "cogestión" o el tipo yugoslavo de "autogestión" por los consejos de trabajadores. En el primer caso el trabajador tiene una participación en la dirección y, en último término en la propiedad de la industria; y en el segundo, como lo indica la expresión, se supone que lleva a cabo un autogobierno de los productores en su lugar de trabajo" (74).

Democracia económica.

Es una noción con múltiples facetas y, a la postre esquiva. La lógica que conduce a esta construcción es bastante clara y es como sigue: puesto que la democracia política se circunscribe principalmente a la igualdad jurídica y política, y dado que el énfasis de la democracia social recae sobre la igualdad de estatus, se deduce de ello que la democracia

(73) Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. 2a. Ed. reimpression, Edit. Alianza. México, 1991. pág. 29.

(74) Sartori, Giovanni. Op. cit. pág. 29.

económica es, o refleja, la preocupación por la igualdad de la riqueza. Por lo tanto una primera definición de la democracia económica puede ser que la etiqueta denota una democracia cuya meta es la redistribución de la riqueza y la igualdad de las condiciones económicas y oportunidades.

Concebida así, empero, la democracia económica puede muy bien ser un complemento de la democracia política y puede sencillamente representar una extensión de la democracia política. La democracia económica también se utiliza, sin embargo, como una de las acepciones de la democracia industrial. En este caso, se refiere menos a una distribución de la riqueza de la forma más o menos igualitaria que al control del trabajador sobre la economía. En este sentido puede decirse que la democracia económica es la igualdad de control sobre el proceso productivo económico.

"En la literatura marxista la democracia económica no presupone la democracia política; la desplaza y la reemplaza. Esta sustitución deriva de la concepción materialista de la historia y de sus implicaciones, a saber, la negación de la autonomía de la política. Desde la óptica marxista la democracia política no tiene valor en sí misma, carece de razón intrínseca de existir, puesto que es sólo el instrumento de dominación de los explotadores sobre los explotados. Más concretamente, la democracia política es una superestructura de la opresión burguesa y capitalista, y puede por lo tanto reducirse a la democracia capitalista. Viéndolo desde esta perspectiva tal parece que tiene la razón, pero bien, ¿Y después? Cuando se eliminan los elementos capitalistas o burgueses, ¿qué sucede con el otro elemento, con la democracia?, como comprobaremos oportunamente partiendo de la interpretación de Lenin de este punto, en la perspectiva de la desaparición de la política la noción de democracia se evapora en una espesa niebla. Si la política como tal es una superestructura, y si la sustancia real es la materia económica, el camino hacia el comunismo no conduce a un sistema político, sino a un sistema económico. En última instancia no habrá necesidad de una democracia no capitalista, porque no necesitaremos en absoluto una comunidad

política. A la postre, por lo tanto, una democracia económica es nada más y no otra cosa "una economía comunista" (75).

En resumen, la democracia social y la democracia industrial remiten claramente a estructuras identificables y connotan una democracia en el sentido de que los dos conceptos no tratan del problema de la democracia a nivel estatal, es decir como el problema de una democracia a escala nacional gestionada por el estado. Por otra parte, la democracia es hoy una expresión muy ambigua y excesivamente amplia. En un extremo significa meramente una actividad política -y, ciertamente, una política emprendida por la democracia política dentro de sus estructuras y siguiendo sus procedimientos-. En el otro, se supone que elimina y sustituye a la democracia política, y se convierte en una noción que desafía la precisión.

Así pues, nadie niega la importancia de la democracia social como base vital de un estado democrático, ni tampoco que una democracia primaria, de base, puede tener más valor que cualquier otro aspecto de la democracia. Asimismo, la igualdad económica y la democracia industrial pueden ser más importantes para nosotros que todo lo demás. Empero, sigue siendo un hecho que la democracia política es la condición necesaria, el instrumento requisito, para cualquier democracia o fin democrático que podamos desear. Si el sistema maestro, el sistema político global, no es democrático, entonces la democracia tiene poco valor, la democracia industrial poca autenticidad, y la igualdad económica puede que no difiera de la igualdad entre esclavos.

En este orden de ideas, consideramos que la forma democrática que debe implantarse en nuestro país, es precisamente el semidirecto; pues de esta manera se corregirán vicios y deficiencias que sistemáticamente se han venido dando en los gobiernos posrevolucionarios; permitiendo una mayor participación en la configuración de la voluntad estatal a las minorías constantemente discriminadas y omitidas. Por otra parte se estima que con estas medidas, se lograría una mayor concientización

(75) Sartori, Giovanni. Ibidem. pág. 30.

cívico-social que repercutiría en la politización del pueblo procurando además de un saneamiento en las esferas políticas y auxiliando de sobremanera en la extinción de prácticas antidemocráticas como el fraude electoral, la imposición de candidatos, el acendrado centralismo político, el abuso de autoridad, la corrupción oficial, el enriquecimiento de funcionarios, la toma de deficiencias arbitrarias, las constantes modificaciones que a la constitución federal se le hacen cada sexenio presidencial, etc.

De lo anterior pasaremos de vivir en una democracia formal determinada por el establecimiento de tal carácter en el ordenamiento jurídico supremo de la república a través de preceptos vigentes pero que se alejan de la efectividad; a entrar de plano en una democracia real dada en todos los niveles y renglones de la vida de una comunidad humana políticamente organizada.

Además de la democracia política en que se permite la igual participación popular, se llegará a la democracia social. Pues, en la democracia política se procura una técnica gubernativa basada en la soberanía popular, fuente de todo poder estatal; se preserva la libertad del individuo y sus derechos naturales en lo particular, en la que sin embargo, se dan diferencias de tipo económico, "En el pasado, el pueblo ha apoyado las instituciones y ofrendado su vida para que una clase social lo explote, pero hoy ya sabe preservar sus libertades" (76), todo esto derivado de corrientes individualistas; así pues, la democracia social se encamina a corregir la desigualdad económica, social y política del pueblo, la democracia social es "un concepto elevado y noble, porque es un régimen que no excluye a nadie, que entrega a una sociedad la responsabilidad de su propio destino y sabe reconocer los valores de los demás grupos humanos" (77).

(76) Serra Rojas, Andrés. *Ibidem.* pág. 59.

(77) Serra Rojas, Andrés. *Ibidem.* pág. 59.

En la democracia social -como ya se expuso anteriormente- se da una igualdad entre los hombres en todos los aspectos sociales, tanto políticos como económicos y culturales, transformándose en "una forma de vida, además de un régimen político o forma de gobierno" (78).

En la democracia social existe una plena armonía entre los intereses particulares y los colectivos, la propiedad adopta un tinte de privacidad pero sujeto a modalidades que el interés público dicta; la asociación de los ciudadanos y su participación política están plenamente consagrados en el orden jurídico, la seguridad y la justicia social cobran más cabal significación en este nuevo estamento democrático. "La igualdad política tiende a completarse con la igualdad social y económica, en un vasto proceso en el que la democracia opera en el plano moral y material antes que en el formal... los derechos políticos se complementan con los derechos sociales, con la seguridad social. La propiedad privada es objeto de limitaciones, haciéndola compatible con el bienestar social" (79).

Luego entonces, es esta clase de democracia a la que debe aspirar el pueblo de México, pues en ella vera finalmente cristalizados sus más caros anhelos, que a través de los siglos y de gestos cívicos y revolucionarios ha pretendido materializar. Llegado ese momento, estaremos en presencia de una situación humana que le permita al individuo el desenvolvimiento armónico de todas sus facultades dentro de una sociedad formada por hombres libres en igualdad de circunstancias sociales, sujetos únicamente a las diferencias que la propia naturaleza da a cada uno; lo que conseguirá sin necesidades de acudir a ideologías tiranizantes y dictatoriales que lo único que arrojan como resultado, es el sobajamiento de los derechos esenciales del hombre y de su propia dignidad, sacrificando la seguridad y felicidad individual por un fin social determinado por la casta que se encuentra enquistada en el poder y que de manera unilateral y arbitraria, señala los parámetros a seguir por la

(78) Berlín Valenzuela. op. cit. pág. 62

(79) S. Fayt, Carlos. Derecho Político. Ed. Porrúa, México 1985, pág. 436.

comunidad, sin tomarle su consentimiento, sus más elementales prerrogativas como hombre y como ciudadano.

Por la senda democrática, el hombre podrá llegar con el tiempo, a vivir y convivir con sus semejantes, en forma pacífica y ordenada dentro de una comunidad, percatándose de su misión y función social, hermanándose con sus congéneres en una lucha solidaria que le permita satisfacer sus necesidades y ayudar a colmar a los demás. "Parece un contrasentido la igualdad de clases, pero en el futuro se romperán los diques que las detienen para modelar la sociedad en un todo más armónico, encaminado a hacer del mundo un lugar decente para vivir si el hombre alcanza su plena personalidad en instituciones sólidas y permanentes" (80).

Haciendo un análisis general de lo antes expuesto, podemos decir que nuestra conducta política depende de la idea que tengamos sobre lo que es la democracia, lo que puede ser y lo que debería de ser. Cuando afirmamos que un sistema político es más o menos democrático que otro, nuestra evaluación depende de lo que consideramos que es una verdadera democracia. Igualmente, cuando decimos "este no es democrático" o "aquí no hay democracia", el aserto y el comportamiento resultante presuponen una definición, sino explícita, implícita. Naturalmente la gente reacciona ante una imagen de la democracia. Empero, esas imágenes son el eco de las conclusiones alcanzadas en la esfera del pensamiento teórico y han sido moldeadas por definiciones. Lo que la gente piensa normal piensa refleja, a la larga, lo que los pensadores han pensado previamente. Mi argumentación básica, por lo tanto, es que si se define incorrectamente la democracia, a largo plazo corremos todos el riesgo de rechazar algo que no hemos identificado apropiadamente y de recibir a cambio algo que no quisiéramos en modo alguno.

(80) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 691.

CAPITULO V

LA REPRESENTACION

Se puede afirmar que hay una estrecha relación entre el sistema económico predominante y el sistema de partidos existente en una sociedad dada. Así se ha afirmado que los países que primero iniciaron el desarrollo industrial fueron también los que primero establecieron el sufragio, aunque restringido, y ampliaron las garantías individuales, produciéndose la aparición de la primera participación política como instrumento de la clase dirigente para buscar y consolidar el poder político. Sólo la extensión del sufragio al punto de conseguir el sufragio universal hizo posible que los partidos políticos pasasen de ser agrupaciones de unos cuantos ciudadanos -partidos de cuadros- a partidos de masas, fenómeno característico del siglo XX.

Concomitante al nacimiento de los partidos políticos de masas y de la extensión casi ilimitada del sufragio, los países crearon instituciones políticas liberales, congresos o parlamentos en los que se expresa la lucha de las ideologías predominantes en una sociedad, con el propósito de consolidar una mayoría que conduzca el proceso de desarrollo político y económico de la comunidad. Aparece en consecuencia la lucha de ideologías como un elemento de las organizaciones políticas, a diferencia de las etapas anteriores en las que predominaba el empirismo.

La ideología acentuó su esfuerzo en preservar su dominación contra la expansión de la ideología liberal que provocaron la Revolución americana y la francesa con las que aparecen las instituciones más representativas de la ideología liberal, básicamente el concepto de soberanía popular, y con éste el gobierno representativo y por ende la necesidad de elegir a los gobernantes. Al mismo tiempo, se desarrollan instituciones no gubernamentales que contribuyen a la consolidación del liberalismo, tales como los partidos políticos, la prensa y con ellos la expresión de la voluntad a través del sufragio.

El término *liberal* toma su sentido moderno en el siglo XIX, cuando se difunde fuertemente la ideología liberal, cuando se reforman los partidos políticos contemporáneos, cuando se instauran progresivamente las instituciones democráticas.

No puede, sin embargo desconocerse que las instituciones políticas democráticas se desarrollaron primero en el seno de las monarquías parlamentarias europeas, donde tendieron a establecer frente al rey una representación nacional y jueces independientes. A finales del siglo XVIII se establecieron estas instituciones en los Estados Unidos fuera del cuadro monárquico. Este modelo se disgregó progresivamente en la Europa de los siglos XIX y XX y se reduce actualmente a vestigios de importancia, al decir de ciertos autores.

Al margen de la diversidad de las tradiciones y de los contextos particulares de cada país, subsisten en los sistemas políticos occidentales elementos, aunque con matices, que les son comunes y los identifican. Así, todos disponen de algunos elementos básicos fundamentales, a saber: representación popular basada en elecciones libres, separación de poderes que garantizan un sistema de controles del gobierno por parte del parlamento o congreso, jerarquía de normas jurídicas basada en el principio de legalidad.

Estas instituciones tienen el mismo fin: impedir que el poder político sea demasiado fuerte, para salvaguardar las libertades de los ciudadanos. Se observa así que las democracias occidentales se convirtieron en lo que se conoce como estado de Derecho.

La representación popular, mediante elecciones, permite a los ciudadanos seleccionar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiren. La separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por otro, de tal forma que "el poder limite al poder". El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y conceden a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales.

En este sentido según Duverger "las instituciones liberales establecen de esta forma un poder político relativamente débil "mucho más débil, por lo menos que el poder existente en las dictaduras socialistas o en los regimenes conservadores" porque concede a los ciudadanos un mayor margen de libertad y a la vez lo hace vulnerable a los poderes económicos que no están organizados de manera democrática" (81).

De esta manera la sociedad demanda una mayor democratización, la que, como proceso, consiste en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea al decir del maestro Bobbio "es la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política al campo de la sociedad civil" (82).

El estado democrático así entendido, se aleja del régimen autoritario, es decir, del régimen en el que se excluye deliberadamente a un sector popular, anteriormente activo en la arena política nacional, donde los actores principales colaboran en estrecha asociación con el capital extranjero, eliminan la competencia electoral y controlan severamente la participación política del sector popular. Este sistema tiene un énfasis no democrático.

Se procede así a transformar al estado neutral, al estado que no interviene sino lo indispensable en la promoción y regulación de la vida económica y social en un estado social de derecho, en el que existe un sistema democráticamente articulado. En él, la sociedad no sólo participa pasivamente como beneficiaria de bienes y servicios, sino que a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del estado, así como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones sociales.

(81) Duverger, Maurice. Op. cit. pág. 113.

(82) Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. Edit. F.C.E., México, 1986, pág. 15.

Se da entonces un fenómeno de interrelación más intenso entre el estado y el individuo, se aleja progresivamente del liberalismo económico en el que se pretende que el "mejor estado es el estado mismo", el que menos gobierna paralelamente a la creciente complejidad del estado benefactor o estado intervencionista, aparece un intenso proceso de cambios en lo político. Así, se afirma, "cualquiera que sea el contenido de lo social, su actualización tiene que ir unida a un proceso democrático, más complejo, ciertamente, que el de la simple democracia política, puesto que ha de extenderse a otras dimensiones". Sólo así, mediante la vía democrática, la tendencia a la estatización de la sociedad puede ser neutralizada por proceso de socialización del estado.

Sobre esta base, se puede afirmar entonces que, dentro de un estado democrático moderno, la sociedad real que subyace es pluralista, y que la democracia de un estado Moderno no puede ser más que pluralista.

Para Norberto Bobbio, la cuestión puede plantearse de la siguiente forma: "La teoría democrática y la teoría pluralista tiene en común el ser de dos propuestas diferentes, pero no incompatibles, más aún, pueden coincidir y complementarse contra el abuso de poder; representan dos soluciones diferentes pero no necesariamente incompatibles contra el poder excesivo. La teoría democrática toma en consideración el poder autocrítico, es decir, el poder que parte desde arriba, y considera que la solución a este tipo de poder no puede ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista toma en consideración el poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, y considera que el remedio a este tipo de poder sea el poder distribuido" (83).

En otras palabras, la democracia moderna es el estado en el que la lucha contra el abuso de poder se desarrolla en dos frentes: contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido.

(83) Bobbio, Norberto. Op. cit. pág. 47.

Se puede afirmar que actualmente no es posible la existencia de la democracia directa, como ya se mencionó en anteriores páginas, esto debido a la extensión del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de los problemas que deben resolverse. De ahí que se haya extendido la democracia representativa, como forma de ejercicio del poder del estado.

Empero, la garantía contra el abuso del poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino que debe contar con el control recíproco entre los grupos que representan a los diversos intereses, los cuales a su vez se expresan en diferentes movimientos políticos que luchan entre ellos por la conquista temporal y pacífica del poder.

En las democracias occidentales y en general en el estado democrático-moderno, la legitimidad depende de la manifestación de la voluntad popular en su configuración. Hay legitimidad en el ejercicio del poder cuando este se acompaña del consenso social, en tanto la legalidad atiende a la forma de acceder al poder.

Aquí quiero señalar, que los procedimientos para la elección de los gobernantes son más o menos completos. Atienden básicamente a los supuestos: de quien vota, por quién se puede votar, la libertad o restricción impuesta a los sufragantes. En fin, como señala Bobbio, la democracia entendida en su fase de legalidad puede constreñirse a un problema de procedimiento electoral.

Así como se requiere el consenso, en una sociedad pluralista se da igualmente la libertad de disentir. Una sociedad pluralista permite una mayor y mejor distribución del poder. Lo anterior abre la puerta a la democratización de la sociedad civil y, por último ésta implica e integra la democracia política.

En términos generales, *democracia representativa* significa que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones y las decisiones que involucran a toda la colectividad no son tomadas directamente por

quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin, es decir por órganos deliberadores comunmente depositarios del Poder Legislativo, constituidos en parlamentos o congresos y en su caso se hace extensivo en ocasiones a los Ayuntamientos.

Para ir puntualizando un poco más el origen de la representación y su naturaleza, señalaremos, que en un principio se consideraba que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica del derecho privado, es decir en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación política en el derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; por otra parte ha adoptado formas diferentes que ocultan preferencias políticas opuestas.

Considero que es unánime el acuerdo en que la representación es un presupuesto básico de la forma democrática del estado moderno. Pues como ya se ha visto at supra, existen democracias directas, indirectas y semidirectas. La democracia indirecta se basa en que la soberanía nacional es ejercida a través de órganos representativos, cuyos titulares son electos por medio del sufragio personal y directo del pueblo; concurriendo para ello todas las corrientes ideológicas y filosóficas que existen en la sociedad políticamente organizada, en uso de los derechos que sobre la materia confiere el ordenamiento supremo estatal.

A través de la forma representativa de gobierno, se permite a las minorías nacionales el acceso al poder público y la posibilidad de intervenir en los asuntos de interés general dentro de un estado. La representación es necesariamente una institución subordinada y emanada del pueblo, pues es éste quien determina mediante los procedimientos legales correspondientes, que personas van a ocupar los cargos públicos, en donde se destaca la necesidad de cuidar y vigilar la exacta convivencia del interés colectivo.

La representación ha sido definida por Jellinek como "la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona" (84). Lo que implica irrefragablemente que el representante ostenta y conduce la voluntad de los representados.

En la antigüedad el representante único del pueblo era el rey o el emperador. Más tarde, el senado romano fue considerado como representante de los ciudadanos. Fue a finales de la edad media en que surgió la idea más amplia de la representación y en que se separó la persona del representado y el representante. En el siglo XII surge en Inglaterra el primer parlamento, derivado a su vez de la primer carta constitucional que existió en el mundo, en virtud de la cual se restaban poderes a potestad hasta entonces omnímoda de los reyes. No obstante no fue sino hasta la revolución francesa, como ya lo hemos mencionado anteriormente en la que la representación fue tomando una configuración política más exacta y apegada a lo que posteriormente vino a suplir las deficiencias de la poco práctica democracia directa, y así, "la constitución Gala del 3 de septiembre de 1791 asentó los principios de que los diputados no representan a un distrito determinado, sino a toda la nación, y que dichos representantes no pueden estar limitados por intrucción alguna" (85).

Así, a partir de lo establecido por la constitución francesa, es entonces cuando se genera el principio de dualidad de personas entre el representante y el representado. Una vez designado o electo el representante, sus electores están imposibilitados a señalarles parámetros a seguir o darles mandatos de ninguna especie. Maffei en su obra el Consiglio Politico aduce que la representación no constituye una participación verdadera de la ciudadanía en los asuntos del estado, pero

(84) Jellinek, Jorge. Teoría General del estado, México, 1968, pág. 463.

(85) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917 5a. Edición UNAM, 1982. pág. 219.

si da la ilusión de estar influyendo en el gobierno (1736). El ilustre Juan Jacobo Rousseau habría de oponerse sistemáticamente a la representación política por cuanto restringía la intervención directa de todos y cada uno de los hombres en el perfeccionamiento de la voluntad social restándoles gran parte de su libertad en la acción política.

Las notas características de la teoría clásica de la representación son, al decir, del Dr. Jorge Carpizo: "el representante lo es de todo el pueblo, es su actuación independiente de sus electores, es pagado por el estado y no por los votantes, quienes no pueden hacer renunciar al diputado mediante la concepción de "revocar el mandato", el representante no tiene por qué rendir informe o cuentas a las ciudadanos que lo eligieron y su elección se basa en el principio del voto individual, logrando la curul quien acumuló la mayoría de votos en un distrito determinado" (86).

Por su parte, la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera en su obra Derecho Municipal sostiene que "la representación moderna refleja un cambio histórico fundamental. Hasta la Revolución Inglesa, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, la representación no estaba asociada con el gobierno. Es por esto que se afirma que la representación es una institución de las modernas democracias, o sea de las semidirectas..." (87). Tiene razón en afirmar que la representación es una característica inseparable de las democracias actuales, pero es incorrecto considerar que todas las democracias modernas sean semidirectas, pues, muchas de ellas, y principalmente las latinoamericanas -que aún subsisten- tienen un matiz eminentemente indirecto, según la clasificación que se acoge en el capítulo precedente.

México, es, indudablemente un estado que ha seguido muy de cerca el sostenimiento de las ideas clásicas de la representación política, pues

(86) Carpizo, Jorge. Op. cit. pág. 220.

(87) Rendón Huerta Teresita, Derecho Municipal, pág. 192 Editorial Porrúa, México, 1985.

así lo demuestra la historia de sus constituciones y el texto actual de los artículos 39, 40 y 41 de su constitución Política vigente.

La institución de la representación vino a colmar una necesidad política de carácter real, que facilitaría en mejor forma las deficiencias existentes en las incipientes democracias liberales. La representación surge como un instrumento creado para resolver las dificultades presentadas por la democracia directa, dada la multiplicidad de tareas estatales, la expansión del territorio, el aumento de la población, las relaciones con otras entidades estatales y los diversos requerimientos dados por el avance de la humanidad entera, convirtiéndose de esta manera "en una institución sustitutiva del proceso ideal de la participación directa" (88).

Así pues, de la teoría de la representación se desprende la idea de relaciones entre representantes y representados; lo que genera la concepción jurídico-política de la vinculación existente entre los gobernantes y los gobernados. Es la norma suprema la que habrá de determinar la forma en que se regularán las relaciones entre tales factores.

Actualmente hay doctrinas de derecho público que explican la representación política con base en posiciones alejadas de las figuras del derecho privado y encuentran su fundamento en la necesidad de dotar al estado de un cuerpo de representantes que ejerzan el poder social en beneficio de todos. Esta es la solución de nuestro sistema constitucional. México, es un país que ha seguido muy de cerca el sostenimiento de las ideas clásicas de representación, así lo demuestran la historia de sus constituciones y el texto actual vigente en sus artículos: 39, 40, 41 y el 51 que a letra señala:

"La cámara de diputados de compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada 3 años..."

(88) Berlín Valenzuela, Op. cit. pág. 85.

1.-NATURALEZA JURIDICA DE LA REPRESENTACION.

Lo conducente ahora es explicar las teorías que han tratado de definir a la institución representativa y el enfoque que se le ha dado según los principios jurídicos que la sostiene de tal manera que se tenga una visión más amplia del concepto de que se analiza, a fin de encuadrarlo con posterioridad al orden imperante en nuestro estado, efectuando los señalamientos propicios, definiendo su naturaleza jurídica.

Las principales teorías sobre el particular, son las que a continuación se enuncian:

a) TEORÍA DEL MANDATO IMPERATIVO.

Tiene su principal soporte en las teorías de derecho privado, se basa en un acuerdo realizado entre los representados y los representantes, formalizándose a través de un documento de instrucciones dadas por aquéllos a éstos. Se trataba de una relación contractual concreta, basada en el mandato representación del derecho privado. Los electores se reservaban medios de influencia y participación en el desempeño de la actividad encomendada a los representantes. Existía la facultad de revocación del mandato y, como se dijo antes, el cuaderno de instrucciones. Este tipo de representación fue usual en pequeñas ciudades de la época medieval, y en menor escala en los siglos XVIII y XIX.

b) TEORÍA DEL MANDATO REPRESENTATIVO.

Ha sido denominada también teoría del mandato electivo o legislativo. Según sus defensores, la naturaleza jurídica de la representación tiene su fundamento en la idea del mandato, en virtud del cual el representante tiene poderes que originalmente le corresponden a los representados, siendo importante el principio de sustitución. En esta teoría se identifica la noción de pueblo soberano con la de cuerpo electoral, dado que a través de las elecciones se designa a los representantes y se les delega el poder.

León Duguít sostiene sobre el particular que el mandato conferido a los miembros del parlamento le es dado por la nación en su conjunto y no por el cuerpo electoral, siendo el efecto de tal mandato producir una representación, de manera que la voluntad emanada del parlamento se considera como de la nación misma y sus efectos serán los mismos, siendo el parlamento entero, como persona jurídica, quien recibe el mandato de ejercer la soberanía que en origen corresponde a la nación. Se entiende esta teoría como un intento de desarrollar la doctrina del mandato del derecho civil en beneficio del derecho público.

C) TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN LIBRE.

Esta teoría hace especial hincapié en desligar la idea de que la representación política proviene de un mandato jurídico, porque el representante no está sujeto a ninguna voluntad ajena, en virtud de que la elección no es más que un fórmula para elegir a quien se considera el mejor para ocupar una posición pública, sin embargo, la voluntad del cuerpo electoral no trasciende al actual legislativo de los representantes, pues prevalece el criterio de éstos; existiendo entre ambos solamente una representación, pero nunca un mandato.

En este sentido se expresa Burgoa, al sostener que "...al elegirse a un funcionario público, los electores no lo instruyen ni lo autorizan para actuar. Tampoco le transmiten poderes o facultades, pues estos poderes y estas facultades están previstas en el orden político como ámbitos competenciales...los electores no transmiten nada al elegido, ni éste queda sujeto o subordinado a su voluntad, sino a lo que ordena la ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad..." (89). De lo anterior se desprende que los representantes son el instrumento por el cual la voluntad nacional se expresa, de tal manera que los elegidos son representantes de toda la nación y no únicamente de aquellas personas que los seleccionaron.

(89) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 1976, Pp. 508, 509.

d) TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN VIRTUAL.

Dicha teoría está en función de que no existe un completo aislamiento entre los representantes y los elegidos, dado que los votantes siempre ejercen cierta influencia sobre ellos, de manera que los elegidos reflejan la voluntad de sus electores, a los que representan en esta forma. El principal impulsor de esta teoría es Edmund Burke, quien establece que la representación real le corresponde a la nación y la virtual a la porción electoral respectiva. La pretensión de identificación entre los diputados y sus electores "a través del conocimiento y gestoría de sus problemas, ha sido vista con simpatía por los teóricos, en virtud de expresar una función más amplia de ellos, quienes además de representantes de la nación en su conjunto, resultan ser intermediarios de quienes los han elegido en la búsqueda de las soluciones eficaces a sus necesidades" (90).

e) TEORÍA DE LOS ÓRGANOS REPRESENTACIÓN.

Uno de los principales exponentes ha sido Jellinek, tal teoría argumenta que la representación es una idea fundamentalmente jurídica, porque sus conceptos no encuentran aplicaciones en los hechos que en la realidad le sirvan de fundamento alguno en "que pueda reconocerse su peculiaridad psicológica social". Para este autor, en la representación concluyen órganos primarios que él identifica con el pueblo, y órganos secundarios que son formados por consecuencia de la propia representación. Esta teoría se aparta definitivamente de cualquier idea ligada al mandato en cualquiera de sus formas. Sostiene que el órgano primario no tiene poder sino para expresar de un modo inmediato su voluntad, en cuanto esta se sea una facultad especial que le competa. El caso más frecuente en esto, es el de la designación del órgano secundario mediante elección.

f) TEORÍA DE LOS ÓRGANOS DE LA NACIÓN.

(90) Berlín Valenzuela. Op. cit., pág. 98.

Sostiene Carré de Malberg que la representación recae en los órganos de la nación, los diputados son órganos por medio de los cuales la nación llega a ser capaz de querer, y sugiere que el concepto de representación debe ser sustituido por el de órgano nacional o también órgano del estado, como prueba de que no se trata de un mandato, aduce que no existen dos personas diversas, necesarias en el contrato de mandato y destaca la idoneidad de la concepción de órgano en vez de representación dada la inexistencia de una voluntad anterior, ni sujeción al electorado, resaltando que el órgano obra libremente como agente de la nación una vez que ha sido instituido.

g) TEORÍA DE LA INVESTIDURA.

Su más claro defensor es Maurice Hauriou, quien vincula la idea de la representación a la de la función pública que se realiza no obstante, en el fondo, la representación del pueblo por el poder o la representación por la función se refieren a la misma idea, porque esta última no es más que la esfera de la competencia del poder. Responsabiliza al elemento poder de la creación de los vínculos entre los gobernantes y gobernados tomando en cuenta la génesis sociológica de la representación, destacando que el poder, creador del derecho, tiene la virtud de hacer jurídica esta representación, destacando que el poder. La acción del representante como órgano sometido a una competencia lo legitima y recubre de una investidura particular. Considera que existe en el régimen representativo un equilibrio entre dos autonomías: la del poder de dominación, ejercido por los representantes y la del poder de resistencia, que se ejerce por los gobernados.

h) TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN SOCIOLOGICA.

La representación política en los dos últimos siglos evolucionó de una concepción muy jurídica -la del mandato imperativo o mandato representativo, que como ya se ha mencionado, es un concepto del derecho privado- a un plano sociológico distinto, así lo señala el maestro Mario Moya Palencia.

Cuando hoy hablamos de representación no pensamos tanto en el vínculo que se establece entre el elector y el elegido, sino en la fuerza social que se ha depositado en el representante. Por eso, hoy, cuando hablamos de representación mayoritaria o representación proporcional, por ejemplo aludimos a una fórmula de elección que ya está basada en el concepto de que la sociedad está dividida en clases, en grupos, en sectores que tienen distintos intereses, que tienen distinto papel en la propia sociedad, y que no provienen de una igualdad mítica natural como la que describían los filósofos racionalistas del siglo XVIII.

De esta manera cuando se habla de que en un parlamento o en un congreso está bien representada la sociedad, nos referimos a la mayor o menor fidelidad con que ese congreso o ese parlamento retrata o refleja la composición de las fuerzas de la comunidad a la que representa. Gráficamente los politólogos contemporáneos hablan de que los congresos y los cuerpos colegiados de poder, deben ser como un espejo de la sociedad, que reproduzca pantográficamente el gran espectro de las fuerzas, grupos, y opiniones o intereses de la sociedad y los reduzca al tamaño de la representación.

Entonces si una sociedad es compleja y pluriclasista, el gobierno no puede ser monolítico o unitario, sino un gobierno en que estén dentro de los órganos de poder, representadas y actuantes esas fuerzas complejas y disímolas de la sociedad.

Ahora bien, de todo lo anterior se desprende la existencia de dos elementos para que pueda hablarse de representación. Necesariamente habrá representantes y representados, debiéndose seguir un procedimiento legal para elegir a la persona que por sus características sea capaz de realizar la función que el propio orden jurídico le tiene asignada. Es de capital importancia establecer que para que exista una auténtica representación política debe haber una identidad de objetivos entre gobernantes y gobernados; aquellos no deben olvidarse al ejecutar actos propios de su investidura, del cuerpo electoral que por su decisión los colocó en el cargo que ocupan. Es principio fundamental del derecho Constitucional, según se ha visto con anterioridad y de acuerdo a las

constituciones de los estados modernos, que los representantes electos mediante el sufragio popular no llevan al parlamento únicamente la voz del grupo que los condujo a triunfar en los comicios, sino que se constituyen en portadores y defensores de los intereses y valores de toda la nación.

Así pues, el sistema representativo consiste en que los gobernantes ejerzan el poder en representación del titular de la (soberanía) que es el pueblo. Las leyes que rigen a la nación son formuladas por un grupo de personas elegidas por todo el pueblo.

2.- LA REPRESENTACION EN MEXICO.

En nuestro país de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la constitución federal de la república vivimos bajo un sistema representativo o de democracia indirecta en el cual se supone, participan todos los ciudadanos en la gestión de la cosa pública por medio del sufragio.

Tal ha sido el sello característico que se ha imprimido en las constituciones de 1857 y 1917, en las cuales se determina claramente "el carácter de representante y no mandatarios a los individuos designados por el pueblo por medio del sufragio para ejercer las funciones propias de la soberanía" (91). No existe ninguna disposición por la cual se confía a los representantes un documento de instrucciones o programas establecidos por los electores, ni se reservan estos actos o ratificaciones a las manifestaciones externas de la voluntad de los elegidos.

Luego entonces, es el orden jurídico el que dispone cuales son las facultades específicas que corresponden a los titulares de los órganos del estado "artículos 49, 50, 80, 94 y relativos", las que se desempeñarán de acuerdo a su libre criterio a sus convicciones propias, sus principios ideológicos y su responsabilidad política. Los representantes no reciben instrucciones precisas y ca tegóricas al momento de su elección; no son susceptibles de revocación en sus funciones durante el término legal de

(91) Lanz Duret, Miguel. Op. cit., pág. 55.

ejercicio, salvo los casos expresamente consagrados en la constitución; no están obligados tampoco, como ya mecioné con antelación, a rendir cuentas al término de su encargo. Esto no significa que los representantes estén fuera de la influencia que sobre ellos priva, derivada y generada en el cuerpo electoral, además de aquellas que le vienen de factores reales de poder. Las condiciones sociales subordinan en muchas ocasiones el actuar de los gobernantes a los requerimientos del cuerpo electoral.

Lo anterior es sumamente relevante, pues sería ideal que el representante no se olvidará de las ideas postuladas en la etapa preelectoral ni se desviará de los programas planteados al pueblo como preludeo a la obtención del cargo ostentado. Mas ahora, en las instituciones del estado moderno y por el avance de la vida misma el gobernante debe estar o mejor dicho debería de estar en comunicación estrecha y constante con sus electores, a efecto de proveer en el ámbito de su competencia las cuestiones conducentes a la obtención del interés colectivo, vigilando en forma austera cualquier desvio o abuso de poder por parte de sus homólogos. De la misma manera, resultaría conveniente implementar programas de concientización civico-política en los electores que los condujeron al triunfo en las votaciones.

En efecto la tendencia reciente ha sido la de convertir a los representantes en verdaderos comisionados o delegados escogidos mediante el sufragio universal; lo que permite que se amplie cada vez más a todos los estratos sociales, sin distinción de carácter económico, racial o de sexo; por lo que el cuerpo electoral mantiene cierta influencia en los elegidos. Esta característica se da principalmente en los países de mayor desarrollo integral como es el caso de los modernos estados europeos y de los Estados Unidos de Norteamérica, en los que campean los regímenes presidenciales y parlamentarios.

Y así, al decir de Carré Malberg: "el pueblo francés no se ha conformado con el papel borroso que le había sido atribuido primitivamente por sus constituciones. Usando el poder que de hecho procedía de su función electoral, ha pretendido ejercer, sino una completa acción dirigente, por lo menos cierta influencia, y en todo caso un control

efectivo sobre la conducta y resoluciones de sus elegidos: y estos, por su parte, cuando aspiran a la reelección, han necesitado seguir siempre las indicaciones que recibían de sus colegios electorales, o por lo menos no exponerse sobre un punto importante a la desaprobación de sus electores. Ha resultado de allí notoriamente que cada diputado se ha convertido más o menos en el representante de su colegio particular, en el hombre de un partido, de un grupo, de una idea, de una categoría de intereses: decir por lo tanto que ese diputado representa a la nación es más que una abstracción o una ficción, es un contrasentido" (92).

He aquí un planteamiento importante de suyo, pues de llegar aplicarse este principio en nuestro estado, la democratización, y por ende, la mayor intervención del colegio electoral en la gestión de los asuntos de interés general, cobraría un mayor impulso, así como, se daría una mayor sujeción por parte de los representantes a los postulados sustentados en la campaña preelectoral. De esta manera los gobernantes tendrían un mayor cuidado de no defraudar a las personas que en ellos confiaron para ocupar una posición pública, vigilarían de observar una conducta vertical y honesta, cuidando de quedar bien, no solamente con el partido político al que pertenecen, sino con el pueblo en general, quien será censor indirecto de sus actos y estará al tanto de la conducta que observen en el lapso temporal en que dure su ejercicio.

Ahora, enfocando nuestra lente a lo que sucede en México, veremos que sucede lo contrario, pues los representantes electos en los comicios federales o locales, una vez que obtienen la ansiada posición se olvidan de atender los intereses de la nación y del grupo que los escogió, para dedicarse a servir a un sistema dentro del cual se encuentran inmersos, mismo que le obliga a sujetarse a los lineamientos que les son trazados desde el gobierno central y una mal entendida institucionalidad que se confunde con el servilismo y satisfacción de intereses personales, cuidándose de estar bien con el jefe del ejecutivo federal, que en nuestro país es omnímodo y todo poderoso, pues de él depende el truncamiento o florecimiento de la carrera política de un hombre público, y para ello no

(92) Citado por Lanz Duret, Miguel. Idem. pág. 57.

es necesario ejemplificar, basta echar una ojeada retrospectiva a los gobiernos llamados "revolucionarios", que en nuestro concepto deberían denominarse constitucionalistas, pues su fundamento radica en el Código Político de 1917, y no en la revolución iniciada el 20 de noviembre en que se arengó a las masas teniendo como baluarte el principio del "sufragio efectivo, no reelección", que a la sazón calza todos los escritos oficiales del gobierno federal.

Cabe decir que en México, en estricta teoría Constitucional, los diputados y senadores, son, de acuerdo al texto de la Norma suprema, representantes de la nación en los que se ha depositado el ejercicio de la soberanía nacional. En este orden de ideas, no se trata de delegados ni comisionados ni mandatarios del colegio electoral que los escogió, y tienen a su albedrío la facultad de deliberar, iniciar, votar y aprobar leyes, así como dirimir cuestiones que se encuentren dentro de su ámbito competencial, asignado por el ordenamiento supremo de la república. El pueblo termina su actividad en el momento en que emite su voto, una vez hecho lo cual, cesa su función directa de carácter político, delegando la responsabilidad en el trámite y atención de los asuntos públicos en las personas que resultaron electas por la mayoría simple de los sufragios.

Empero, la falta de preparación política de los representantes, la carencia de una conciencia cívica del colegio electoral, la pobreza económica colectiva y la inexperiencia ligada a un país relativamente joven en vida independiente, otros de otros grandes obstáculos generales, ha impedido el funcionamiento de un auténtico régimen de legalidad, preservación y defensa de los individuos contra los persistentes y continuos embates del poder público independientemente de la forma de gobierno sostenida. Todas estas condiciones y circunstancias "han hecho que los representantes del pueblo, en vez de desempeñar la función legislativa a la par con la función política suprema, que en todos los países libres corresponde a los miembros del parlamento; carentes de significación e importancia alguna, se han concretado a desempeñar el bochornoso, cuando no triste o reprochable papel, de emisarios de los caciques locales en los tiempos en los que estos han preponderado en las entidades federativas, o han sido instrumentos serviles e incondicionales

del poder central éste que domina de un modo absoluto en la república entera. Exceptuando rarísimas ocasiones y cortísimos periodos, no han demostrado valor civil ni independencia de criterio para ejercitar las numerosas e importantísimas facultades que tienen y que siempre les han conferido nuestras constituciones" (93).

Todo esto significa necesariamente, que en la vida del México libre hasta nuestros días, los representantes populares no han sido más que meros subalternos del pequeño grupo o élite que ostenta el poder político y económico a todo lo ancho y largo del territorio nacional. Así pues, de esta manera se conforman nuestras H. Camaras con gentes disciplinadas al poder central que se encuentran a la expectativa de una orden del supremo poder centralizado para acceder a una posición pública, muchas veces sin ninguna preparación cultural y mucho menos política, concretándose a sancionar los actos de quien tuvo la "gentileza" de elegirlos, y con la anuencia de un pueblo indolente y carente de principios ideológicos y de toda participación cívica.

Luego entonces, puede y deber decirse que "si no estamos en las mismas deplorables y tristes circunstancias que en 1910, es porque nos hallamos en una situación peor. Exceptuando los primeros congresos después de promulgada la constitución de 1917, durante los gobiernos de Carranza y del General Obregón, en los cuales estuvieron como representantes muchos de los hombres más prominentes de la revolución por su cultura y prestigio. Con posterioridad y de congreso en congreso, el nivel cultural y mental de los diputados y senadores ha venido descendiendo de manera progresiva, hasta poder afirmarse que a nuestras camaras no llegan los ciudadanos capacitados par orientar y resolver los problemas del pueblo mexicano, siendo la sumisión y el incondicionalismo de los miembros del congreso, respecto de los que dirigen la política nacional, los mismos que en los tiempos de Don Porfirio Diaz" (94).

(93) Lanz Duret, Miguel. Idem. Pp. 60, 61.

(94) Lanz Duret, Miguel. Idem. pág. 62.

Estos planteamientos, con los que estamos de acuerdo, no son concebidos solamente por personas versadas en la materia ni por peritos de la teoría política o del derecho constitucional, sino por todo aquel individuo que tiene un mínimo de cultura y educación cívica general. No es desconocido que actualmente por medio de los medios masivos de comunicación, se pueden detectar en forma más o menos general las deficiencias del sistema representativo.

La razón de todo esto radica en el deliberado propósito de los gobernantes de impedir la intervención en la gestión de los negocios públicos a las minorías organizadas y de dificultar la concientización del común de la gente; aprovechando, además, el analfabetismo de cerca de 7 millones de ciudadanos, que por sus características culturales y étnicas ignoran casi de manera absoluta el medio en que subsisten y las instituciones que los rigen y lo que resulta peor, adolecen de aspiraciones políticas. Esto es consecuencia de las absurdas doctrinas jacobinas que nos han sido impuestas, y que se basan en la facultad de que todos los hombres nacen libres y son, por lo tanto, iguales en derechos, lo que no admite nadie, ni la otrora Rusia bolchevique" como atinadamente sostiene el maestro Lanz Duret.

Lo anterior es cierto, pues el cúmulo de individuos que viven en la ignorancia en ningún momento puede discernir entre lo políticamente conveniente o equívoco, necesariamente debe existir una taxativa al derecho de poder elegir gobernantes como al de poder ocupar una posición pública, una vez más reitero lo dicho con anterioridad, para ser elector debe exigirse un mínimo de conocimientos cívico políticos de los que se desprenda el grado de aptitud que tenga una persona para decidir mediante su sufragio quien está capacitado para ser representante popular.

De la misma manera, los potenciales gobernantes deben reunir una serie de requisitos que los señalen con aptitud para el desempeño de una función pública, pues resulta un poco aberrante que se nombre como diputado o senador a una persona carente de toda formación, en tal circunstancia como podrán votar una reforma al texto constitucional

cuando no tiene ni la más vaga idea del significado jurídico-político de la constitución. Para ser médico, contador o abogado se requiere un mínimo de formación de 15 años en escuelas y universidades, pues se les está preparando para ser eficaces en su trabajo; en cambio para ser representante popular, en nuestro país, se requiere solamente -al decir de nuestro pueblo- estar bien parado allá arriba con algún amigo que tenga la posibilidad de hacer concesiones de esa naturaleza, y a la postre, quien resulta perjudicado es el propio estado, las instituciones, y lo que es peor, la nación en su conjunto por la ineptitud de sus representantes.

Derivado de lo anterior surge la idea clara de la existencia de un sistema de representación en que el pueblo constriñe su actividad política al mero acto de emitir su voto en los comicios electorales; acaecido lo cual se da un rompimiento real entre los volantes y elegido. De aquí que se genera la conveniencia de implantar instituciones gubernativas de carácter semidirecto, como las que han sido expuestas en el capítulo precedente.

En México solamente en el Distrito Federal, existen contemplados constitucionalmente el referendun y la iniciativa popular, según se establece en la fracción VI, base 4a. del artículo 73 de la ley suprema, sin embargo desde su aprobación nunca se ha aplicado en la vida política del departamento central dicha disposición.

En nuestro país el principio de representación se ha sujetado a la concepción clásica; y así se establece en el artículo 51 de la constitución federal "la cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación...", haciéndose extensivo el criterio de que los senadores también son representantes de la nación, pues el artículo 56 de la norma fundamental reza: "la cámara de senadores se compondrá se dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La cámara se renovará por mitad cada tres años".

Aunado a lo sostenido por Jorge Carpizo, quien dice que "nuestra constitución acepta la idea de que los senadores son representantes de la nación, nos basamos en los siguientes argumentos: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la

edad; el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores: no pueden ser reelectos para el período inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden desempeñar ningún otro empleo federal o estatal por los cuales disfruten de honorarios, igual término para computarse la renuncia tácita e igualdad en las responsabilidades" (95).

Además, el interés que representan es el que conviene al pueblo en general y no únicamente al cuerpo electoral que los eligió, lo que acontece de igual forma con los diputados. A raíz de la llamada participación institucionalizada y de la creación del PNR, la representación se vió convertida propiamente en la de un sólo partido existiendo únicamente representantes parlamentarios del mismo instituto político, lo que provocaba la marginación y segregación de las minorías; siguiendo los diputados una sola ideología y aprobando las iniciativas del ejecutivo sin el análisis previo de sus consecuencias jurídicas y sociales.

En 1952 se modificaron los artículos 54 y 63 constitucionales en que se genera la posibilidad de elegir Diputados de Representación proporcional o plurinominales, dándose así cabida a la intervención de personas de partidos de oposición al Oficial, dando con esto un matiz democratizador a la vida política de México.

De esta manera se puede ver ahora el encuentro de ideologías y una aparente representación ciudadana, haciendo más creíble el principio del sistema representativo. En aquel entonces se estableció que los partidos con opción a curules plurinominales deberían obtener un 2.5 % de votos en las elecciones generales, porcentaje que no fue alcanzado por algunos partidos minoritarios en los comicios de 1968 y 1970, virtud por la cual se redujo al 1.5 %, lo que de alguna manera ha traído aparejado el nacimiento de varios partidos sin una auténtica fuerza representativa. En 1977 con la Ley de organizaciones políticas y procesos electorales" (LOPPE) se amplió el número de diputados federales a 400; 300 de los cuales eran electos por el principio de mayoría relativa y el resto por el de

(95) Carpizo, Jorge. Op. cit. pág. 224.

representación proporcional, contemplándose todo esto en los artículos 51 y 54 de la constitución, posteriormente el código federal electoral de 1987 aumento la cantidad de diputados a 500, 300 de mayoría relativa y 200 plurinominales, de esta manera la cámara de diputados es cada vez más representativa y los partidos políticos que la representan la enriquecen con sus diferentes corrientes ideológicas. En la actualidad el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que entró en vigor en 1991, abrogando al anterior, establece en su artículo 11: "la Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunccripciones plurinominales. La cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

En las mayorías de las entidades federativas se han acogido estos principios contenidos en la norma suprema, dándose cabida en las legislaturas locales a representantes surgidos de las filas de los partidos de la minoría y posteriormente en los municipios. En el estado de Guanajuato se amplió desde entonces la intervención de las minorías en los ayuntamientos municipales; y de esta manera existen ahora regidores de partido, que son determinados por el índice de votos obtenidos en las elecciones correspondientes.

Todas estas formas legales han tenido por objeto fundamental abrir canales democratizadores que vienen afianzar en forma real el principio de la representación. Esto denota la intención popular de participar en forma más abierta y directa en la gestión de los negocios públicos y no dejar en manos de personas que profesan la misma ideología política los destinos de la nación.

A esta medida deberán ser agregadas las que se han citado con antelación, de manera tal que el pueblo observe, en principio, una vigilancia más estrecha en las reformas y adiciones que sufren los ordenamientos legales, y fundamentalmente el Código político. Por esto resulta "imperativo y urgente que no se siga reformando la constitución por los representantes de la nación", que no son representantes ni del

pueblo ni de la nación. En gran parte nuestra constitución de 1917 se ha viciado por sus múltiples reformas. Si la constitución es voluntad del pueblo, que el sea quien la modifique. Y nada de ficciones de voluntades representadas que bien sabemos a que conducen" (96).

3.- LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. Nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación. Aparecieron primero bajo la forma de comités electorales, encargados a la vez de conseguir para un candidato el patronazgo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña. También se observó en el marco de la asamblea el desarrollo de grupos parlamentarios que agrupaban a los diputados de una misma tendencia para una acción común. Este acercamiento de los diputados, por arriba, lleva consigo, de una manera natural, la federación de sus comités electorales de base: así nacieron los partidos políticos.

Los partidos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, los representados. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible.

En cada país durante un período más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, incluso hasta sus dimensiones respectivas, sus alianzas, pueden describir el sistema de partidos de un país durante el período considerado. El estudio comprobado de los diversos sistemas de partidos, revela semejanzas bastante claras entre grupos. Se pueden caracterizar así varios tipos de sistemas, los cuales parecen tener una influencia profunda sobre la estructura y el funcionamiento de los regímenes políticos.

(96) Carpizo, Jorge. Idem. pág. 231.

J.J. Linz, al analizar el caso español, ha llegado al extremo de afirmar que "para comprender el nuevo sistema democrático tenemos que considerar la naturaleza del sistema de partidos, es decir, el número de partidos y su interacción a nivel electoral, legislativo y de gobierno" (97).

La clasificación adoptada generalmente a este respecto opone los sistemas pluralistas de partidos y el sistema de partido único. Sin embargo, la noción de partido dominante establece una especie de puente entre los sistemas pluralistas y los sistemas de partido único.

Así la distinción de las democracias liberales y de los regímenes autoritarios corresponde más o menos a los sistemas pluralistas de partidos a los sistemas de partido único: las democracias liberales son regímenes pluralistas: los regímenes autoritarios son de partido único o sin partido.

Los sistemas pluralistas se dividen en dos grandes categorías: bipartidismo y pluripartidismo. Clasificaciones que analizaremos más adelante.

El sistema de partidos que existe en un país determinado, en un momento dado, parecer ser resultante de factores complejos, ninguno de los cuales debe ser considerado aisladamente. Existen pues los factores económicos y sociales, la existencia de conflictos nacionales y por último las características del régimen electoral.

Se ha hablado aquí de los institutos políticos o partidos, como instrumentos en la representación del pueblo dentro de un estado democrático. Merece especial atención hablar sobre la actuación e importancia de los mismos.

En los últimos cien años, la vida de los estados, en su aspecto político, se ha venido desarrollando en torno de los partidos políticos, en

(97) Linz, J.J., El Sistema de Partido Español, Edit. UNAM, pág. 178.

los que se confió, eran los medios más adecuados para una mejor representación. De la misma manera, son los canales que permiten el encauzamiento de las inquietudes populares, aunque a la fecha se argumenta que su proliferación y fortalecimiento atenta contra las instituciones democráticas, pues se ha llegado a dar un nuevo estilo de gobierno, la Partitocracia, dándose más que un sistema representativo, uno de partidos. Así el poder no deriva de la voluntad popular, sino de la del partido. Los representantes no surgen directamente de la nominación popular sino del seno de los institutos políticos. El voto se otorga más a los candidatos del partido que a la persona misma.

Así pues, la lucha de partidos ha venido desplazando las contiendas entre los individuos para acceder al poder. Y en diversas y muy frecuentes ocasiones la designación del "candidato" no depende ni siquiera de las bases del propio partido, sino que se encuentra en las decisiones del núcleo directivo, afectándose de manera más incisiva el principio de la representación política. En estas condiciones, los representantes llegan a preocuparse más por quedar bien con el partido que los postuló, y evidentemente con las personas que le propiciaron el camino para la obtención del puesto, que por el colegio electoral que los escogió, o, como dice la constitución, por la "nación", desprotegiendo en un sinnúmero de ocasiones a las grandes masas de electores y en ocasiones hasta traicionando los intereses de las mismas. Y esto es lógico, pues de proceder en contra de los designios de los jefes del partido al que se pertenece, trae aparejado el riesgo de quedar segregado o marginado del propio instituto político y quedar excluido de posibles entradas a otras posiciones de carácter público.

De esta manera, los representantes se convierten en portavoces de las decisiones emanadas de los dirigentes partidistas, pues en muchas ocasiones las determinaciones adoptadas en los organismos representativos del pueblo, obedecen al alineamiento de todos los miembros del partido mayoritario con las directrices trazadas por sus superiores, independientemente de lo adecuado o nocivo de las decisiones que habrán de tomarse. Esta situación se recrudece más en los estados donde el presidente pertenece al partido que posee mayor número de

curules en las asambleas legislativas y donde prevalece un régimen presidencialista. Con frecuencia los dirigentes trazan líneas de acción que deberán ser seguidas por los representantes del pueblo, aduciendo que son las masas quienes les han dado tales instrucciones, lo cual es totalmente falso o ilusorio, pues nunca se dan las consultas por parte del cuerpo directivo a las bases representadas, más aún, ni siquiera con los miembros que militan en forma más o menos activa dentro de las filas de la organización.

Ante tales circunstancias, los pueblos reclaman el derecho a tener una participación más amplia y directa en el ejercicio de los negocios públicos, a través de la implementación de medidas e instrumentos que se lo permitan, como es el caso de las instituciones propias del gobierno semidirecto.

Los primeros partidos políticos surgen en Europa a fines del siglo XIX, principalmente en Inglaterra. En un principio atendían cuestiones muy reducidas de carácter general o sociológico, que poco a poco van incluyéndose en un reconocimiento legislativo, hasta llegar a su reconocimiento constitucional, tal es el caso de nuestro país.

Xifra Heras describe a los partidos políticos como "formaciones sociales integradas por un vínculo sociológico y un fin político" (98), el vínculo sociológico está en función de la afinidad de intereses e ideas que privan entre todos los miembros que lo conforman; y, el fin político fundamental es la búsqueda y conquista del poder, así como la intervención más o menos directa en la gestión de los negocios públicos; tendiendo a llevar a la práctica los postulados ideológicos que los sostienen así como los programas de gobierno preconizados. Max Weber está de acuerdo en que la acción de los partidos políticos está encauzada a la obtención del poder social mediante lo cual, sus dirigentes pretenden obtener una serie de privilegios y prebendas ejerciendo influencias dentro

(98) Xifra Heras, Jorge. Formas y fuerzas Políticas. Edit. Bosch. Barcelona 1958, pág. 10.

de una comunidad, sustentándose en el contenido ideológico para la aplicación de programas con fines materiales o ideales.

Edmundo Burke expresa que un partido político es "una reunión de hombres que auna sus esfuerzos para ponerlos al servicio del interés nacional sobre la base de un principio al que todos se adhieren" (99). Hans Kelsen sostiene que los partidos políticos son factores que convergen en el perfeccionamiento de la voluntad estatal, permitiendo la agrupación de hombres asegurándole su intervención en la marcha de los asuntos propios del estado, y concretiza diciendo "la voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de interés constituidos en partidos políticos. Por esta razón la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos" (100).

Recaséns Siches manifiesta que un partido político es "una organización para la conquista del poder del estado, con el propósito de dar al estado una organización mejor y de hacer que el derecho se acerque más a las exigencias de la justicia y del bien común" (101).

Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez define al partido político como "una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer, de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o conquista del poder estatal o ejerciendo influencias en las orientaciones del mismo" (102). Observa este autor que la eficacia espiritual que ejercen los partidos políticos, se concentra fundamentalmente en cinco factores, a saber: la doctrina, el programa, la organización, la disciplina, pero primordialmente, en la popularidad que alcance.

(99) Citado por Xifra Heras, Op. cit. Pp. 12, 13.

(100) Kelsen, Hans. Op. cit. pág. 464.

(101) Recaséns Siches, Luis. Op. cit. pág. 611.

(102) Mendieta y Núñez, Lucio. Partidos Políticos. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México. 1947, pág. 78.

El maestro Lomeli Garduño sostiene que "estudiar los partidos políticos equivale a fijar la organización del poder desde que los ciudadanos se agrupan y polarizan en un ideal, hasta que fundado el organismo correspondiente, se convierte en un instrumento de gobierno...y han venido a convertirse más en organismos de clase que en instituciones de tipo netamente ciudadanos...la finalidad de todas estas agrupaciones es la conquista del poder..." (103).

De todas las anteriores concepciones se deriva claramente que los elementos de un partido político son necesariamente las siguientes: en principio deben darse dentro de una sociedad políticamente organizada (estado); se conforman por la agrupación de varios individuos, los cuales se asocian por tener afinidad de ideas, propósitos, objetivos y opiniones; su actividad es eminentemente política y su fin primordial es el alcance del poder estatal para aplicar sus programas y actualizar la corriente ideológica que sostienen. Así mismo, y es lógico, los partidos políticos una vez que obtienen el poder buscan de las más distintas maneras, la retención del mismo.

La Constitución General de la República consagra en su artículo 9° el derecho de asociación de los individuos, pero establece una **taxativa** para que en los asuntos políticos solamente puedan tomar parte los ciudadanos mexicanos, impidiéndoles, en consecuencia, a los extranjeros, formar parte de cualquier organización de carácter político, entre los que se encuentran los partidos.

Por su parte el artículo 41 de la propia norma fundamental, establece expresamente que los partidos políticos son "entidades de interés público", cuyo fin es, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". Luego entonces los partidos políticos en México, son instrumentos que propician la

(103) Lomeli Garduño, Antonio. Op. cit. Pp. 135, 137.

representación del pueblo en los cargos públicos, erigiéndose como los conductos indicados para que los ciudadanos puedan acceder a intervenir en los asuntos estatales; debiendo tener, ineludiblemente, un programa de acción, una declaración de principios y una ideología determinada, según se desprende del texto constitucional.

En consideración a lo anterior, se observa perfectamente que la representación en México es del todo de carácter indirecto, en la que la intervención del pueblo se reduce al mero hecho de depositar su sufragio en los comicios electorales, una vez efectuado lo cual, los elegidos actúan por cuenta propia, sin tener instrucciones precisas sobre la manera en que habrán de desempeñar su encargo, por cuanto se refiere a las decisiones que habrán de afectar al cuerpo electoral y a toda la nación.

En México como ya ha sido mencionado con anterioridad, más que votar por una persona en especial para la ocupación de un puesto de elección popular, se sufraga en favor de un partido político, explicándose esto en función de que existe la presunción de que los electores comulgan con los postulados ideológicos y la acción política del partido que lo propuso como candidato.

Por otra parte en nuestro país no existe ninguna disposición que prohíba la creación de partidos regionales o locales, sin embargo, la verdad es que los existentes en la actualidad son todos de naturaleza nacional, aunque haya asociaciones de carácter político en las otras esferas del poder. Nuestra código electoral local establece la creación de partidos estatales en su artículo 40 el cual versa: "Toda organización que pretenda constituirse como partido político estatal, deberá formular su declaración de principios, elaborar de manera congruente con ellos su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades".

Antonio Lomeli Garduño, establece una clasificación de los partidos atendiendo a sus tendencias, así señala que los partidos reaccionarios son aquellos que desean volver a los métodos e instituciones de pasado; - Conservadores, los que desean conservar el presente; liberales, los que

postulan reformas a las instituciones actuales; y radicales, aquellos que proclaman la abolición.

Por otro lado, Vázquez de Mella los divide en circunstanciales y permanentes, "los circunstanciales nacen como una consecuencia necesaria de la natural divergencia de la opinión de los hombres, se justifican y son de desearse. En cambio los partidos políticos permanentes encierran el grave peligro, en los países latinoamericanos, de utilizar el poder exclusivamente en su beneficio y, como reflejo en el esquilmo particular de sus miembros, de aquellos que se han afiliado al partido una vez que han logrado adueñarse del poder" (104).

Ciertamente, los partidos políticos que han logrado el poder, son un atractivo bastante poderoso para individuos sin elementos doctrinarios carentes de la más elemental cultura política y desconocedores de sus principios ideológicos; dándose lugar con esto a que muchos representantes surgidos de los partidos políticos sean meros arribistas, advenedizos que solamente buscan el beneficio y protección de los intereses particulares, sacrificando los de la nación en su conjunto y del cuerpo electoral que los escogió en lo particular. Sin embargo, es cierto que la existencia de estas entidades permite de alguna manera importante la mayor y mejor participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder público, siendo en varias ocasiones balanceadores en el abuso del mismo. Así mismo se permite la probabilidad de participar en las contiendas electorales de manera organizada y programada, así como la difusión más amplia de las corrientes ideológicas que se dan en un momento y lugar históricamente determinados.

Resulta imperativo, empero, estructurarlos en forma conveniente para que su labor de orientación política se lleve a efecto con toda normalidad y apegado primordialmente a las necesidades y requerimientos de la nación.

4.-SISTEMAS DE PARTIDOS.

(104) Citado por Porrúa Pérez, Francisco. Op. cit. 477.

Atendiendo al número de partidos que existen en una comunidad política y que contienden por el poder, existen varios sistemas de partidos políticos, los que han sido clasificados como: sistemas unipartidistas, sistemas bipartidistas, sistemas pluripartidistas, y sistemas de partido dominante.

Sistema unipartidista o de partido único.

Se caracteriza por la existencia de un sólo partido que impide cualquier clase de competencia, pretende el monopolio de la actividad política y la identificación con la voluntad de toda la nación, se da principalmente en los estados que viven bajo un régimen socialista, integrando una identificación estado-partido, en el que la única autoridad legítima se deposita en el propio instituto político, quien controla toda la acción política estatal, En este sistema el partido en el poder absorbe o suprime todas las fuerzas políticas existentes, v.gr. El exestado soviético, la Alemania nazi, la Italia fascista, casos concretos que ahora son historia; quizás los últimos resabios de este sistema lo encontramos en la China Socialista, o en la isla cubana. Tal sistema es criticado por que reprime las inquietudes que divergen de los principios y políticas que sustentan al partido en el poder.

Sistema de partido dominante.

En éste existen varios partidos en la vida de un estado que contienden entre sí por la obtención de las posiciones públicas y el manejo de los asuntos del estado; sin embargo, el predominio hegemónico de uno de ellos nulifica la participación de los otros, o por lo menos la opaca de sobremanera. El partido dominante es receptor de diversas corrientes y elementos circunstanciales que encuentran en él la mejor vía para la protección de sus intereses, obteniendo varios privilegios y prebendas.

Generalmente el partido surge de un acontecimiento socio-político que viene a compensar una serie de deficiencias circunstanciales, atrayendo a diferentes grupos y conciliando sus intereses. Sin embargo, una vez pasadas las condiciones que antecedieron a su existencia, sufre

el riesgo de que una pequeña minoría sea la que tome las decisiones a nombre de la organización, convirtiéndose en elemento protector de intereses particulares. No tiene una oposición que pueda acotar o poner en peligro su actividad y permanencia en el poder.

Sistema bipartidista o de dos partidos.

En éste, la lucha entre dos institutos políticos es altamente competitiva. Puede haber más partidos de carácter minoritario, los cuales no inciden en forma importante en los acontecimientos políticos nacionales; pues la contienda se reduce a la polarización que existe entre las dos organizaciones de mayor fuerza. Teóricamente el sistema bipartidista se caracteriza por la alternancia que sendos partidos hacen con frecuencia del poder, y por la posibilidad que otorgan a las masas de elegir a uno de ellos.

Sistema pluripartidista.

Es aquel en el cual convergen en una comunidad política varios partidos, los cuales obedecen sus existencia a las diferentes circunstancias económicas, sociales, religiosas y políticas, en razón de principios ideológicos y de alianzas. Los partidos políticos pueden coaligarse en defensa de intereses comunes, para apoyar iniciativas legislativas, o para apoyar un candidato común. Luego entonces, existen alianzas electorales parlametarias o gubernativas.

Enfocando la vista hacia nuestro país veremos que se ha encontrado sujeto a un Sistema de Partido Dominante en el cual, la actividad política nacional se ha circunscrito a un sólo partido fuerte y organizado que ha ostentado el poder por más de sesenta años consecutivos a partir de su creación.

A partir de 1929, en que fué creado el Partido Nacional Revolucionario, que más tarde se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana, para transformarse finalmente en el partido Revolucionario Institucional, 1946. Este instituto se ha mantenido en el poder. Y aún

cuando existen otros partidos minoritarios, ninguno ha llegado a poner en peligro el dominio hegemónico que éste ejerce en la vida política de la nación, en todas las esferas del poder. Pues si bien es cierto que el PRI ha llegado a perder alguna que otra posición de elección popular, la verdad es que los cargos importantes se encuentran en manos de gente surgida de sus filas. En México los partidos opositores giran en torno del PRI, sin que exista una auténtica alternancia del poder, aunque si haya contienda en las elecciones.

El PRI en México más que un partido de militantes ha sido denominado como un partido de electores, pues su fortalecimiento y efervescencia se da en las jornadas cívicas mediante las cuales se escoge a los gobernantes, pues en estas ocasiones sobreviene una mayor movilización de sus cuadros para apoyar al régimen y tratar de politizar a la ciudadanía con miras a retener el poder.

Como partido dominante, el PRI posee una gran maquinaria política así como una organización perfectamente estructurada y un presupuesto holgado, esto, aunado a la experiencia insitucionalizada y a la mal entendida disciplina o alineamiento de sus miembros, constituyen la pauta que marca la diferencia con los partidos opositores minoritarios. Su misión es legitimar los gobiernos a los que sirve a través de los procesos electorales en los que intervienen numerosos sectores de la población, buscando el mayor número de sufragios para mantener y reafirmar el poder que ejerce.

Pero los aciertos y desaciertos del partido oficial "son más propios de un organismo paraestatal que de un partido político. Como partido político se encuentra inmerso en la totalidad social, económica y cultural de un pueblo, del que se afirma ininterrumpidamente que está regido por una norma suprema llamada constitución, cuyo postulado fundamental es la democracia. Cada partido político debe recibir del pueblo su investidura de poder, no por voluntad presunta o impuesta, sino manifestada a través del sufragio. De otra manera el partido, aunque en realidad forma parte

del mecanismo estatal, merece ser clasificado como organismo paraestatal por no figurar dentro del esquema constitucional del estado" (105).

Los nexos que existen entre el estado y el partido mayoritario son de reforzamiento y reciprocidad de acción, pues los postulados y programas se presumen surgidos de la corriente ideológica sostenida por el partido.

Sin embargo, debido a la permanencia del PRI en el poder por más de medio siglo, ha traído aparejada una pérdida de los propósitos que preconizaba cuando fué creado. Se entendía la organización como el canal adecuado para armonizar las diferencias existentes en el período postrevolucionario, de manera que la lucha por el poder no se realizará a través de movimientos armados, sino se procuró una vía institucional y organizada para acceder a las posiciones públicas.

A la fecha y con el paso de los años, uno de los principales y más persistentes defectos del PRI es la democratización interna para, principalmente, elegir a las personas que contendrán en las urnas electorales. Se ha sacrificado en múltiples ocasiones a los más capaces o a los militares genuinos con trayectoria partidista por amigos o parientes con los que se tiene un vínculo de agradecimiento, de cualquier otro género. También se han concedido posiciones a personas que jamás han pertenecido al partido pero que gozan de arraigo popular o, bien, tienen un poderío económico más o menos importante en la región donde habrán de ser postulados. A más de esto la corrupción sistemática propiciada y solapada por el partido ha venido a desacreditarlo entre el pueblo y a disminuir su credibilidad, dando lugar al fortalecimiento de alguno que otro partido de oposición, posibilitándose de esta manera una lucha democrática que permita la confluencia en el poder de todas las corrientes que existen en el país.

Otro grave defecto del PRI es el hecho de que las decisiones políticas trascendetales para la nación en su conjunto, se toman en el seno del Comité Ejecutivo Nacional de dicha Organización, pero nunca se consulta

(105) Tena Ramirez, Felipe. Op. cit. pág. 299.

a los militantes activos o a las bases electorales que le han apoyado para mantenerse firme en el poder público. Pudiendo afirmarse que el poder se cimenta en una oligarquía compuesta por un reducido grupo de personas, la élite política, que goza de prebendas y canonjías, situación ésta que resquebraja las instituciones democráticas y representativas.

CAPITULO VI

EL FEDERALISMO

El estado occidental de nuestros días es un producto de la Revolución Francesa, y se caracteriza por una poderosa tendencia centralizadora, y con el claro propósito de regular la vida social a partir de una concepción de estricto contenido político. Desde este particular punto de vista, el estado absolutista tuvo un comportamiento de mayor condescendencia con los anhelos de autonomía social de los distintos grupos de la colectividad, y ello no obstante que el estado absolutista, por origen y por esencia, siempre desconoció las libertades individuales. "Precisamente -afirma Lucas Verdu- en esto estriba la originalidad de la experiencia realizada por las trece colonias levantadas en armas frente a la madre patria en Norteamérica. Inauguraron una solución federal en un ámbito grande y con una forma política republicana, cuando se había sostenido dogmáticamente que la república sólo era viable en ámbitos reducidos y, además, la experiencia federal era patrimonio de viejos estados. Así, las colonias conexionaron el liberalismo inspirador, con el respeto a la autonomía política y social que claramente defendían" (106).

1.- NATURALEZA SOCIOLOGICA DEL FEDERALISMO.

El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes.

Uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla aun país, a una nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad de

(106) Citado por Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano, Edit. INAP, México, 1988, pág. 19.

expresiones sociales en el orden cultural, económico, religioso, etc. Y no me refiero solamente a países que como la India y China ofrecen esta extrema diversidad y heterogeneidad, sino también a países con una reducida geografía, como España, y numerosos países asiáticos y africanos. En el caso de México, el fenómeno es palpable: no hay coincidencia entre el espacio político y las expresiones sociales, pues México es una nación con una gran heterogeneidad en lo económico, en lo cultural, en la distribución de la riqueza, según sea la región o entidad federativa que se observe.

La plena comprensión de esta heterogénea expresión social, es una de las cuestiones capitales para el estado, pues sólo a partir de esta comprensión es posible la instrumentación de políticas adecuadas que permitan una estructuración política eficaz de la sociedad en su conjunto, en el territorio de un país determinado.

Al ejercer el estado el poder político en la totalidad de su área geográfica, se enfrenta ante dos grandes opciones: gobernar desde el centro para todo el territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien, pretende una estructura política nacional a través del reconocimiento político de múltiples circunscripciones territoriales; áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales, y con un pleno reconocimiento a lo plural, a lo diverso y a lo heterogéneo. Para que esta segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate de un reconocimiento a las autonomías con subordinación al poder central, pues entonces estaríamos en el caso de un estado unitario. La teoría jurídica del federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino al contrario, que existan circunscripciones territoriales con ordenamientos jurídicos propios (no subordinados al ordenamiento central), con autonomía y libertad de los gobiernos locales.

El federalismo desde su propia base sociológica, es una cuestión muy compleja y difícil de entender cabalmente. Por una parte, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar

unidades autónomas que participan, y forman parte a la vez, de esa misma unidad nacional; y por otra parte, resolver el difícil problema público constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores.

Lo anterior significa que el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (estados unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido federar significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia.

2.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL FEDERALISMO.

La constitución establece como otra forma de gobierno en México, el federalismo, que implica de alguna manera la estructuración de las esferas competenciales en el ejercicio del poder público.

Debe analizarse en primer término la naturaleza jurídica del federalismo y las teorías que se han dado en su entorno, examinando las diferencias que existen respecto de la confederación, pues tanto ésta como la federación son uniones de estados, pero con peculiaridades específicas de profunda relevancia.

En esencia la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad. En este sentido las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía. Por ello, la federación es la conexión de entidades autónomas; sin este dato de autonomía no puede darse en estricto sentido un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada.

En un estricto rigor sociológico y político, el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías. Por tendencia natural, todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta unión posibilite y potencie su autonomía y libertad. Es decir, que el organismo autónomo a través de la unión encuentra medios superiores de ayuda y solidaridad para sus propios fines. Para Georges Burdeau, la conciliación entre esta autonomía y la necesidad de subordinación "no sólo deja de subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que incluso utiliza esta libertad para fundar la autoridad del poder federal" (107).

Gran parte del éxito de todo el pacto federal -de acuerdo a las experiencias históricas-, ha consistido en que las entidades federadas no renuncien a continuar enriqueciendo sus propias raíces culturales, religiosas, económicas; así como a mantener el sentimiento y la idea de que su voluntad de unión no implica ningún tipo de renuncia a sus costumbres, usos y afecto por lo propio así como por su particular historia. Y precisamente a partir de la defensa por la conservación de su patrimonio físico y espiritual, resulta indispensable para el éxito del pacto federal, que estas entidades federativas desarrollen un poderoso sentimiento envolvente a favor del logro de un espíritu nacional. Que la nación sea el alma que dé vida a los propósitos de las voluntades federadas.

La consolidación y éxito del federalismo, han sido pues, definitivas en la edad contemporánea. Formalmente ha resultado impresionante su técnica constitucional: una precisa distribución de competencias entre el poder federal y los estados-miembros; la aprobación y vigencia de una constitución federal; un reparto de atribuciones en política económica y financiera; la institución de órganos del estado federal; la institucionalización de un derecho de control judicial; la existencia de un

(107) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Op. cit. pág. 21.

proceso constitucional para la revisión de la constitución federal con la participación de los órganos locales: y en fin, admirables y brillantes instituciones y procedimientos contenidos en el sistema federal, que han provocado el asombro de naciones enteras.

La nota determinante del estado federal consiste en el amalgamamiento que se dá endistintas comunidades, dando como resultado una doble organización política: Un poder federal que actúa en la totalidad del territorio nacional y poderes locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, teniendo como destinatarios también a la totalidad de la población de ese país. Así, pues, el poder federal y los poderes locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población.

Con toda seguridad, la finalidad y el reto más importante del estado federal consiste en resolver la difícil tensión que se da, al tratar de conservar las entidades federadas su particular forma de convivencia política, y a la vez, integrarse todas ellas en una forma superior de convivencia política general. El problema es muy complejo, pues las comunidades federadas tienden por condición natural a continuar viviendo bajo sus particulares condiciones de vida social, cultural, económica, etc. Renunciar a estas formas de vida es cercernar la parte más vital del patrimonio común de ese grupo social. Ya la historia nos ha revelado las consecuencias de ese mutilamiento que han producido las guerras, las conquistas o el cambio de vida por una imposición política central; las consecuencias han sido la mengua de vitalidad, y aun la desaparición de comunidades y pueblos enteros.

La unión federal no pretende ningún tipo de reducción de las formas propias de vida de las distintas comunidades que integran la unión, sino una organización más amplia que respete los modos de ser de las comunidades, y que les permita un superior desarrollo a partir de un nuevo espíritu, pero ya, de carácter nacional. Es decir, se trata como magistralmente lo afirmaba DICEY, "lograr una nueva conciencia nacional a través de un fuerte sentimiento federal" (108).

(108) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Op. cit. pág. 25.

El estado federal es la mejor garantía para una vida política plena; y lo es, porque es consustancial a todo federalismo la existencia de estructuras constitucionales distintas e interdependientes: la organización constitucional federal y la organización constitucional local. Las dos emanan del pacto federal expresado en una constitución escrita. La unión contiene a estas dos organizaciones constitucionales de carácter interdependientes, distintas y complementarias. La fortaleza de la unión no depende, pues, de la exclusiva fuerza del poder federal, o de la sola fortaleza de las entidades pactantes; la Unión solamente podrá ser fuerte cuando ambos poderes (dentro de los límites de sus respectivas competencias constitucionales) cumplan con sus propios fines, pero ahora animados y envueltos en una poderosa conciencia nacional, con un auténtico sentimiento federal.

Otro atributo de los estados federales es la riqueza en contenido y extensión de la parte orgánica sobre la parte dogmática en sus constituciones. Esto resulta muy fácil de explicarse: en un estado federal es demasiado complejo organizar políticamente a una misma población que va a ser destinataria de un poder federal y de un poder local, y además en un mismo territorio. Esta parte orgánica no solamente crea y organiza las instituciones públicas de ambos poderes (el del gobierno federal y el de los estados-miembros), sino que también, precisa, aclara y delimita las correspondientes competencias constitucionales para cada uno de estos dos poderes.

En el caso de México, la parte dogmática de la constitución es muy importante, pues consagra una serie de libertades y derechos políticos oponibles al imperio del poder público; además, consagra auténticos derechos sociales a favor de las clases más desprotegidas, como verdaderos derechos de clase. Derechos sociales originados ideológicamente en la Revolución Mexicana, de clara raíz campesina y obrera. No obstante la fundamental importancia de la parte dogmática de nuestra constitución, para la configuración del estado mexicano, como un estado democrático y social de derecho, también se da en nuestra constitución el hecho de que la parte orgánica es más rica en contenido y en extensión. Las razones son evidentes: esta parte orgánica es la

organizadora de la vida institucional de los poderes federales procedimientos del control de la constitucionalidad (artículos 103 y 107, que establecen las bases del juicio de Amparo), así como del procedimiento de reformabilidad constitucional.

Todos los estados federales contienen el esencial principio de la *supremacía de la Constitución*. Es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la constitución federal. Las propias constituciones de los estados-miembros, como expresión de la soberanía estatal, forman parte del orden jurídico del país, por lo que necesariamente tendrán que supeditarse a la constitución, no pudiendo oponerseles en ningún sentido. Precisamente, esta *supremacía de la Constitución* garantiza la eficacia del sistema federal. Sistema que permite un pleno ejercicio de los estados de acuerdo a lo regulado por la Constitución.

Para Wheare, el control de la constitucionalidad le es propio a todo estado federal. Considera él mismo, que el control de la inconstitucionalidad es una obligada derivación del cardinal principio de *supremacía constitucional*. Pues no sería posible pensar en la viabilidad del federalismo, si bien, los poderes de la unión o los estados, pudieran invadir sus exclusivas áreas de competencia; y además, después de esta invasión, no se pudiera controlar y restablecer la constitución.

Pasemos ahora, hacer un breve sondeo acerca de los orígenes de federalismo en el entorno mundial.

Alexis de Tocqueville en sus viajes por el continente americano se encontró con que en los Estados Unidos de Norteamérica existían estados soberanos unidos en una federación, sin embargo, existía una instancia suprema también soberana, percatándose entonces que había una soberanía dividida, una de sus partes correspondía a la federación y la otra a las entidades miembros. Afirmó que en Norteamérica existían dos gobiernos separados y casi independientes, uno de ellos recaía en pequeñas naciones soberanas, que conjugadas formaban la federación en la que residía el otro.

Por tales razones se le denominó a la teoría de Tocqueville, de la cosoberanía, por la existencia de entidades federativas soberanas y una federación soberana, cada una de las instancias, dentro de sus esferas de competencia.

Para establecer y explicar la distribución de competencias, Tocqueville ideó tres premisas o supuestos; la primera consistía en enumerar en un cuerpo normativo las competencias de los estados y de la federación; lo cual era riesgoso, pues existiría una laguna competencial cuando surgiera alguna necesidad no prevista.

El segundo sistema se refería a señalar la competencia de las entidades miembros, reservando las no establecidas para ser ejercitadas por la federación, sin embargo, este sistema lesionaba gravemente la autonomía de los estados.

En el tercer caso se indican las atribuciones de la federación, recayendo todas las demás en los estados, dado que son éstos los titulares originarios del poder público. Fué precisamente este sistema el acogido por la unión americana.

Por su parte Calhoun y Seydel, sostenían que la soberanía era única e indivisible; y, por lo tanto, si la federación era soberana, luego entonces, los estados no podían serlo y viceversa por lo tanto, el estado federal no puede tener existencia. Consideraban que la federación descansaba sobre un tratado concertado por los estados particulares, al igual que sucedía en la confederación; sosteniendo en consecuencia, que todos los estados federales son meras confederaciones de estado.

Negaron categóricamente la existencia de una federación afirmando que la soberanía residía fundamentalmente en los estados particulares, los cuales delegaban en la federación algunas competencias, pero seguían siendo ejercidas por aquéllos, derivándose de ésto, dos consecuencias: el derecho de anulación y el derecho de segregación.

Por el derecho de anulación, los estados están en posibilidad de declarar nulos los actos de la federación que sean estimados contrarios al pacto federal.

Por virtud del derecho de segregación, un estado pueden decidir con entera libertad su separación de la unión.

Esta teoría ha sido criticada pues, independientemente de las razones prácticas que la originaron, resulta innegable la existencia de una entidad denominada estado federal.

Ante las circunstancias de orden real que se dieron en la época que tocó vivir a Jellinek, se vió precisado a integrar una teoría que explicará el sistema federal. Sostiene que el estado federal es "un estado soberano formado por una variedad de estados", pero los estados particulares son no-soberanos, aún cuando la constitución les otorgue a los mismos alguna participación en el ejercicio del poder o soberanía. El estado federal es el único soberano, lo que no obsta para considerar a los estados miembros como tales, pues poseen derecho de dominación, y con cierto acotamiento, libertad de acción. Luego entonces, el estado federal es el único soberano, pero no se le niega a sus miembros la característica de estado.

Más tarde, Woodrow Wilson, presidente de la Unión americana formuló otra teoría, afirmando que al crearse la federación americana, no se pretendía sacrificar la autonomía de los estados particulares, pero las transformaciones históricas y los requerimientos reales condujeron a la formación de una nación con vínculos más estrechos y con una unidad de acción y fin; partiendo de esta idea, en lugar de considerar al gobierno central como dos gobiernos, se estimó a ambas instancias como parte de un sólo gobierno, llegando a la conclusión de que el gobierno federal tiene como naturaleza la de ser un gobierno doble.

El pensamiento de Wilson se sintetiza en considerar que el estado federal no está dividido, sino que forma una unidad como cualquier otro estado, existiendo un solo gobierno delimitado por competencias federales

y locales, es decir, ya no contempla al estado federal como dos estados ni como dos tipos de gobierno, sino como una unidad formada por dos entidades distintas más no separadas.

Algunos juristas europeos han propagado la teoría del estado federal como una forma de descentralización. Entre sus máximos exponentes descolla Jean Dabin, quien sostiene que la descentralización es del poder, ya que el sistema federal es un régimen complejo de gobierno en el que se encuentran combinadas dos soluciones ligadas con dos aspectos importantes de la teoría del poder, por un lado una teoría de descentralización muy amplia en beneficio de las colectividades componentes (estados, países, cantones); por el otro, una solución de participación de las colectividades mismas, en el gobierno del estado federal. Lo que se traduce en que los estados particulares actúan con independencia dentro de los límites de su competencia, pero además intervienen en el gobierno central, como es el caso, entre otros, de la integración de los poderes de la federación.

Las entidades particulares de un estado federal están previstas de ciertas características, a saber: a) Tiene todas las funciones del poder gubernamental y administrativo; b) Dentro de su competencia, ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia y c) Conservan la facultad de organizarse a sí mismos y regular su propia constitución.

Aduce Dabin que en el estado federal, las entidades miembros no son soberanas, pues muchas materias que interesan a la colectividad y a sus territorios, están excluidas de su competencia; sin embargo, éstos pueden de hecho y de derecho, designar algunos titulares de la autoridad federal y por este efecto, de participación en la gobernación del estado federal: Se da la distinción entre la federación y los estados particulares, "de manera radical de los grupos simplemente descentralizados. Pero permanece el principio común: el federal es ante todo un estado descentralizado, y el derecho de participar en el gobierno federal no es más que el prolongamiento de la idea de descentralización, llevando al paroxismo,

hasta el corazón del estado federal. En este sentido es lícito hablar de descentralización política" (109).

Hans Kelsen, por su parte ha afirmado que la nota característica del estado federal es la descentralización y señala que hay que distinguir tres elementos para su explicación: 1° la constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio. O sea que el estado federal es la personificación de la constitución, 2° el orden jurídico federal y 3° el orden jurídico de las entidades federalivas.

La constitución -dice Kelsen- divide la competencia entre la federación y las entidades federativas, y estas dos esferas son órdenes parciales delegados. La constitución es el todo jurídico, es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándole a la primera validez normativa especial sobre todo el territorio y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

Por lo tanto, "la federación y las entidades federativas están coordinadas y no hay entre ellas ningún vínculo de subordinación, y tanto una como las otras deben sus existencia a la constitución" (110).

Para el Doctor Jorge Carpizo, el estado federal es similar a uno central, en el que la unidad del estado es la constitución, pero la estructura de esa ley fundametal es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados. La constitución otorga competencia a esos dos órdenes señalándoles lo que cada uno puede realizar, sin que ninguno pueda contravenir sus mandatos.

(109) Dabin Jean. Doctrina General del estado, México, 1946. pág. 315.

(110) Kelsen, Hans. Op. cit. pág. 262.

En otras palabras, "La constitución no sólo crea la federación y a las entidades federativas, sino que les dice que pueden hacer" (111).

Dentro del ámbito competencial de las entidades miembros está la facultad de dictarse una constitución local, la cual no podrá oponerse a lo preceptuado por la general.

Las entidades federativas poseen autonomía porque tiene un margen libre de actuación, dentro del marco señalado por la norma federal suprema.

Por otra parte, las entidades federativas tienen asegurada su participación en las modificaciones que afecten al régimen federal, pues para tocar de alguna manera el texto constitucional se requiere de la intervención tanto de las entidades miembros como de la federación.

Sintetiza Carpizo que las características del estado federal son: a) "Una constitución que crea dos ordenes delegados y subordinados: el de la federación y el de las entidades federativas; b) las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno, c) los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal; d) las entidades federativas deben de poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades y e) las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional" (112).

3.- FEDERACION, CONFEDERACION Y ESTADO CENTRALISTA.

Valga efectuar ahora una pequeña disquisición sobre las diferencias fundamentales que existen entre estos conceptos.

(111) Carpizo, Jorge. Op. cit. pág. 238.

(112) Carpizo, Jorge. Idem. Pp. 239, 240.

En principio una nota característica entre la federación y la confederación, es que en sendos casos se trata de uniones de estados. Sin embargo, la federación implica un tipo de estado, y en la confederación se da una comunidad de estados soberanos. Según la teoría tradicional, el estado federal es una unión de estados de derecho interno, en tanto que la confederación es una unión de derecho internacional.

Mientras que la federación surge de un pacto entre varios estados soberanos que sacrifican tal característica para formar una nueva entidad, establecida en un territorio conformado por las superficies de las entidades miembros, teniendo una población federal que se compone por la suma de los habitantes de cada uno de los estados adheridos, la que tiene derechos y obligaciones para con su propio estado y respecto de la federación; la soberanía se ejerce por los poderes federales y los estados unidos actúan dentro de la circunscripción competencial que la constitución General les marca; La personalidad del estado federal es única y representan la unidad nacional federal en todos los foros internacionales.

Por su parte, la confederación de estado deviene de un acuerdo entre varios estados que conviene la creación de una unión, pero conservando su soberanía nacional y el inalienable derecho a separarse de la comunidad interestatal; no se crea una entidad superestatal a la que se sujeten los estados miembros, el vínculo que une a los estados deriva de los términos convenidos en el pacto confederativo; en todo lo restante quedan enteramente libres de actuar tanto en el plano nacional como en el plano internacional; los estados conservan su propia personalidad, las únicas restricciones son las que se autoimpiden en el pacto.

Jellinek establece que el estado federal surge de la estructuración que hace el mismo derecho público interno, el derecho constitucional. En cambio, la confederación de estados tiene su base en el derecho internacional. En su caso de se trata de una unidad nacional, y en el otro, de una unidad internacional.

En el estado federal existe un orden jurídico aplicable en todo el territorio de los estados miembros, en la confederación cada estado conserva su propio orden jurídico, el cual tiene vigencia exclusivamente en su propio territorio y respecto de sus ciudadanos, nunca trasciende a la regulación normativa de la conducta de los habitantes de los otros estados.

Ante estos parámetros y los razonamientos antes expuestos, debe afirmarse que teóricamente y en estricto derecho, la república mexicana es efectivamente una federación o mejor dicho, constituye un estado federal; independientemente de las situaciones metajurídicas, de carácter sociopolítico e histórico que determinaron su creación.

El estado centralista es aquella sociedad políticamente organizada en la cual existe un orden jurídico de vigencia general en todo el territorio que la misma ocupa, el que es creado por un órgano específico y único, que tiene poder e influencia general; las provincias o departamentos que son unidades constituyentes del estado central, aplican y observan las disposiciones normativas que emanan del órgano supremo o central. No existe opción al surgimiento de algún tipo de legislación particular. Todos los aspectos de la vida nacional son regulados por los órganos estatales centrales, pudiendo haber una delegación de facultades pero nunca permite la subrogación de ellas.

En el sistema centralista pueden existir varias maneras de participación popular de carácter democrático; es decir, puede haber un cuerpo legislativo colegiado electo mediante el voto de todos los ciudadanos, un órgano ejecutivo derivado del mismo proceso, e incluso, mantener cierta autonomía en el actuar de los poderes centrales (ejecutivo, legislativo y judicial). El grado máximo de centralismo es la autocracia y el totalitarismo.

Por lo que se ha referido, resulta en concepto de quien escribe, por demás recomendable mantener el sistema federal en México; entre otras razones importantes, cabe mencionar el hecho de que el territorio es

sumamente vasto, en el que se dan formas especiales de convivencia y de cultura en cada una de las regiones que conforman el área estatal.

No todos los habitantes del país poseen la misma idiosincrasia, ni las mismas costumbres. Incluso, la educación familiar varía en muchas de ellas, los valores preponderantes en las diversas partículas difieren; de manera que no son los mismos conceptos en la sierra oaxaqueña que en la selva tabasqueña o que en las zonas áridas del norte, o en la costa del pacífico. Los requerimientos de cada región son diversos, de manera que solamente quien tiene una visión amplia y completa de las necesidades que privan en la porción territorial en que se desenvuelve, puede gobernar con acierto y sin discriminaciones de carácter caprichoso o artificioso, la entidad (como es nuestro caso) en que pretende hacerlo.

El sistema centralista provoca el hacinamiento de gente de ciudad donde residen los poderes generales, por las ventajas que ello implica; propicia, de igual forma, la imposición de gobernantes desarraigados y desconocedores de la región en la cual se ocuparán de los asuntos públicos, con los consabidos riesgos; dificulta y retarda el trámite de asuntos burocráticos, entorpeciendo incluso, permite el abuso del poder y solapa actitudes necias y perniciosas para los habitantes de la zona; en fin, por esto y otras muchas razones, se estima adecuado mantener el federalismo con todos sus defectos, los cuales deberán ser corregidos en forma paulatina por la actividad firme, decidida y solidaria de la mancuerna gobierno-gobernados.

El estado federal ocupa una posición intermedia entre el estado central o unitario y la confederación de estados. Como se ha dicho antes, el estado unitario mantiene una unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus regiones departamentos o provincias carecen de autonomía para gobernarse y de independencia en sus decisiones. En la confederación, los estados miembros, conservan su soberanía; las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación, obligan a los estados y a los súbditos de éstos, sólo cuando el gobierno de cada estado los hace suyos y les imprime su sello soberano. Por lo que se refiere a la federación, los estados que la integran sacrifican completamente su

soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, aún cuando conservan para sí, aquellas que no se delegan en forma expresa a los órganos centrales, con esto se ratifica el principio federativo de la distribución de competencia entre las entidades miembros y la federación sobre lo que ya se ha disertado at supra.

4.- POSICION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En relación al debate cernido sobre la definición de la soberanía o autonomía de los estados, miembros de la federación debe señalarse, con razón, como lo marca Hans Kelsen, apoyado por Moushkheli y en acuerdo a Tena Ramirez: El federalismo es una forma de centralización afirma el jurista vienés que "El orden jurídico de un estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio, los territorios de los estados componentes (o miembros). Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, de la legislatura de la federación, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los estados miembros. Esto presupone que en el estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico, en otras palabras, la competencia de legislación del estado se encuentra dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales" (113). De esto se desprende que para Kelsen la descentralización es eminentemente legislativa oponiéndose francamente a la aseveración de Hauriou quien manifiesta categóricamente que la única clase de descentralización que existe es la administrativa.

Sostiene la doctrina alemana tres tipos o grados de descentralización: la comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa respecto del estado central, pero siempre manteniéndose bajo su tutela; la provincia autónoma que posee cierta autonomía política, sin embargo, la constitución le es impuesta por el estado miembro de la federación, el que efectivamente goza de autonomía constitucional y legislativa.

(113) Kelsen, Hans. Op. Cit. pág. 233.

El estado miembro se caracteriza y caracteriza a la federación, porque goza de la facultad de darse a revisar su propio código político, lo que es considerado por el maestro Gaxiola como un fenómeno de descentralización; esto se actualiza en nuestro estado por lo que disponen los artículos 41 y 133 de la Constitución General de la República.

La autonomía ha sido calificada por los doctrinistas como "la competencia de que gozan los estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su constitución" (114). Y se distingue de la soberanía en que ésta consiste en la autoderterminación plena, que nunca es dirigida por factores jurídicos externos a la voluntad del soberano; por su parte, la autonomía presupone a la vez, un área de autodeterminación que es propiamente autónoma, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas externas, que es lo heterónomo; y es así, en la forma gubernativa que impera en México y de acuerdo con las disposiciones normativas contenidas en la norma suprema, se señala expresamente que los estados tienen la potestad de autodictarse una constitución particular, pero, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; y además, se mantiene el principio de la supremacía de la constitución política, plasmado en el numeral 133 del propio cuerpo de leyes.

En conclusión las entidades miembros de la república federativa mexicana, carecen de soberanía, pues según el texto constitucional ésta reside originalmente en el pueblo y es ejercida por lo poderes federales instituidos en beneficio de éste. Tales poderes son los representantes de la nación.

5.- REALIDADES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Bien el diseño y éxito constitucional de este sistema está fuera de toda duda. Lo determinante radica en avariguar si el federalismo ha sido eficaz socialmente; es decir, si los intereses más vitales de una nación han sido protegidos.

(114) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. pág. 137.

Como se ha visto, el federalismo surge primeramente en los Estados Unidos de Norteamérica, y más tarde es emulado por otros países, entre los que se encuentra México: sin embargo, las condiciones históricas y políticas que se han presentado en cada estado, han sido totalmente diferentes. Pues mientras en la Unión Americana había entidades completamente autónomas e independientes que sacrificaron una parte de su libertad para crear la federación, pero manteniendo de alguna manera su autonomía originaria; en México sucedió lo contrario, es decir, el gobierno imperante era el centralista, el que se ejercía sobre todo el territorio nacional, que se encontraba dividido, es cierto, en provincias y departamentos, pero todos dependientes de las órdenes de los poderes centrales, sin gozar absolutamente de ninguna autonomía, sucediendo entonces, que al acoger la forma de organización federal, se procedió de inmediato a fabricar una división territorial de la superficie estatal, formando entidades federativas a las que se dotó constitucionalmente de libertad y soberanía respecto a los asuntos que les conciernen en su régimen interior, pero subordinados al pacto federal.

De esta manera, se advierte claramente que en vez de darse una asociación de entidades originalmente libres y soberanas que pudiesen manifestar su entera voluntad de pertenecer a una federación, lo que sucedió fue lo contrario que una unidad nacional fue distribuida en porciones integratorias de sí misma a las que se les dotó, como se ha dicho, de la potestad de autodeterminarse y autoreglamentarse libremente en lo concerniente a los asuntos interiores, pero, sujetos al gobierno federal.

Derivado de lo anterior, y para calcar fielmente los principios federalistas adoptados por la Unión Americana, se otorgó como denominación oficial para el estado mexicano, el de Estados Unidos Mexicanos, sobre lo cual, a manera de comentario conviene señalar que, el pueblo jamás utiliza tal nombre, pues siempre se le identifica como República Mexicana, la república de México o sencillamente, México, además, en diferentes eventos de corte internacional en los que participa nuestro país, se le asigna el nombre o nombres que he mencionado,

siendo rara la ocasión en que se le identifique como Estados Unidos Mexicanos.

El federalismo es pues una característica esencial de nuestra forma de gobierno y es en virtud de esto que tiene jurisdicción diversa y generalmente excluyente, los órganos federales por una parte, y de la otra los estados miembros o entidades federativas. La distribución de las facultades que a cada instancia de gobierno corresponde está determinada por la Constitución General de la República; empero, aún cuando se establece este reparto, todavía se presentan en ocasiones algunos casos en que corresponde al intérprete decidir en cada uno de ellos a quien se debe otorgar la ejecución de los actos de autoridad.

El poder federal se divide para su ejercicio, según el artículo 49 del código político, en ejecutivo, legislativo y judicial, y cada uno de ellos desarrolla las atribuciones que particularmente les señala la propia norma suprema, sin que los gobiernos locales puedan oponerse a su actividad pues el poder federal es plenamente soberano y los estados no tienen derecho ni posibilidad de oponerle resistencia de ninguna clase.

Es así entonces, que las facultades de los poderes federales se encuentran expresamente contenidas en la constitución, y el ejercicio de aquéllas que no se le confieren, implica un acto nulo. Esto significa que las atribuciones de la federación no pueden extenderse por simple analogía, mayoría de razón u otra circunstancia o criterio hermeneútico a casos distintos de los expresamente previstos, la ampliación de las facultades ya existentes o la creación de otras nuevas por parte del intérprete podrían constituir en determinado momento una subrogación o usurpación de la función legislativa, que corresponde exclusivamente, por la materia de que se trata, al Poder Constituyente Permanente.

No obstante lo anterior, existe en el propio texto constitucional una disposición que permite a los poderes federales la posibilidad de ejercer facultades que en principio corresponderían a los estados, de acuerdo al artículo 124 y la fracción XXX del artículo 73 del propio código político, en donde se consagran las llamadas facultades implícitas.

Las facultades explícitas son aquéllas que la norma suprema confiere en forma clara y precisa a los poderes federales y las implícitas son las que el congreso federal puede concederse a si mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio indispensable para el ejercicio de algunas facultades que tiene concretamente señaladas en la misma constitución.

Una facultad implícita sólo se justifica cuando existe una de carácter explícito que no puede ejercitarse por sí sola; debe existir una relación necesaria de medio a fin entre la facultad implícita y la explícita, de tal manera que sin aquélla, ésta no pudiera actualizarse; y es necesario que el Congreso de la Unión determine la necesidad de la facultad implícita, otorgándola al poder que la requiere.

Existen dentro de nuestro sistema federal otro tipo de facultades denominadas concurrentes o coincidentes, las cuales son aquéllas que pueden ser ejercidas en forma simultánea tanto por la federación como por los estados, como es el caso de los asuntos mercantiles para su tramitación y dirimición; pues puede conocer de un negocio de esta naturaleza, tanto un tribunal del fuero común, como del federal, a elección del interesado. Algunos autores como Tena Ramírez señalan que es una excepción al federalismo, puesto que no se trata de una facultad privativa de una u otra instancia gubernamental.

La implantación de facultades concurrentes es a nuestro juicio, un punto de equilibrio entre los estados miembros de la unión y la propia federación, pues aunque se mantiene en el vínculo federal, se vigoriza e impulsa el crecimiento de todos los órdenes de los estados miembros, sin menoscabar el principio federativo.

Es innegable que a pesar de todo, siempre existe en nuestro medio una preeminencia por parte de la federación respecto de los estados, pues en caso de duda u oscuridad corresponde dilucidar la cuestión, en última instancia a los poderes federales, pues como dice Lanz Duret "en la teoría política-jurídica de nuestra federación los estados sólo tienen la capacidad de ejercitar los derechos que no habiendo sido concedidos expresamente

a los poderes federales se consideran reservados a ellos; pero como en los casos de conflicto, en los casos de duda sobre el alcance e interpretación de las facultades de uno y de otro poderes, quien decide en definitiva es el poder federal, puesto que al él le corresponde calificar la competencia constitucional de la federación o de los estados, de ahí el crecimiento progresivo y constante de la capacidad jurídica de la federación y la disminución constante de la llamada soberanía política de los estados" (115).

Empero, cuando existe una laguna u omisión legislativa y debe incluirse alguna disposición en el texto constitucional, es el pueblo, originalmente soberano, a quien le corresponde realizar tal acción, mediante el poder adecuado, instituido por el mismo, o sea, el Congreso Constituyente Permanente, según lo disponen los artículos 39 y 41 en relación con el 135, todos ellos del código político.

Para reforzar la aseveración de la preponderancia del poder federal sobre el de los estados, baste dar una leída al contenido de los artículos 50 y 114 de la Constitución General de la República donde se consignan las normas relativas a la creación, funcionamiento, organización y facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación; y, a las fracciones II y III del dispositivo número 103 del propio cuerpo de leyes, en que se reserva a los tribunales federales la facultad de resolver todas las controversias que se susciten por las leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Con lo anteriormente dicho se actualiza el principio de que en la federación, las entidades miembros sacrifican una buena parte de su libertad y autonomía, llamada para algunos soberanía, en aras de la estructura federal, conservando, si una parte de ella, pero quedando imposibilitados a separarse de aquélla, y ésto es así, porque en ningún precepto legislativo se aprecia ni siquiera como posible insinuación, el

(115) Lanz Duret. Miguel. Op. Cit. pág. 34.

derecho que tienen los "estados soberanos" de dejar de formar parte de la federación.

Estas situaciones determinan un desequilibrio entre los poderes federales y los órganos estatales, acrecentándose paulatinamente la esfera de acción de aquéllos y disminuyendo el poder de estos últimos.

Conviene hablar ahora de los beneficios y desventajas que ofrece el federalismo, como sistema a sostener vigente en el estado mexicano, además de las que ya han sido enunciadas en líneas atrás.

El federalismo es el medio más idóneo para el pleno desarrollo y desenvolvimiento de una comarca vasta y nueva, pues permite una expansión progresista, gracias a la adaptación de las leyes y de la administración, a las condiciones que le son propias a cada región del gran territorio nacional. A través del federalismo, las necesidades particulares de cada región son satisfechas por su población, utilizando los procedimientos que consideren más adecuados; y sus males especiales pueden ser sancionados con remedios que puedan considerarse, posiblemente, más severos o drásticos que los reclamados por todo el país; además, se estimula el sentimiento de confianza que surge en las pequeñas agrupaciones, producto de los éxitos que en particular van obteniendo.

De igual forma, el federalismo permite la unión de pequeñas repúblicas bajo la potestad de un gobierno nacional, sin que sean destruidas su administración, legislación y patriotismo local; bajo este sistema gubernativo se puede prevenir, cuando es aplicado a conciencia, con honradez y honestidad, y cuando es defendido con valor civil, la posible creación de un aparato de gobierno de corte central y de suyo despótico, que absorba en determinado momento todos los demás poderes y llegue de esta forma a constituir una amenaza latente para las libertades privadas de los ciudadanos.

En virtud de que el federalismo permite y propicia la creación y coexistencia de varias legislaturas locales con amplios poderes internos,

descarga el cuerpo legislativo nacional de una gran parte de responsabilidades importantes por demás, y de solución difícil; virtud por la cual, los asuntos deben despacharse con mayor prontitud, teniendo el congreso de la federación tiempo suficiente para deliberar sobre las cuestiones que importan a la nación.

El federalismo, igualmente, impulsa la descentralización de la vida nacional en todos los órdenes; posibilita el éxito y efectividad en materias que requieren de un parámetro general y unitario en todo el país como es el caso manifiesto de la política económica y financiera del estado. Permite, además, la convergencia de diferentes ideologías en un todo general que es la federación.

A ello agréguesele la distribución competencial entre los poderes locales y los centrales, lo que permite atender con cierta celeridad los problemas inmediatos inherentes a cada región o entidad miembro. Permite además, la creación de ciertos instrumentos o medios que impidan la concentración del poder en unas cuantas manos, evitando así la toma de decisiones caprichosas por parte de los órganos centrales, cuando existe una auténtica y real autonomía en los estados que la conforman, respetando su esfera de atribuciones sin ingerir en la imposición de gobernantes ni en la promulgación de normas en forma arbitraria.

La ciudadanía, por su parte, y en el margen de las instituciones democráticas tiene el derecho y potestad de elegir a los gobernantes que consideren más idóneos para ocuparse de los negocios públicos, tanto en el plano local como en el federal, colocando representantes que velen por los intereses de cada región y de toda la nación a un tiempo en los poderes que corresponden a cada instancia de gobierno.

Haciendo alusión a los argumentos esgrimidos en contra del federalismo, podemos puntualizar los siguientes: en primer término, "existe el peligro de que se creen cacicazgos regionales en uno o varios estados, lo que no es muy remoto, si se consideran las etapas históricas que ha vivido el país, siendo casos típicos los de "Juan Alvarez en

Guerrero, Vidaurri en Nuevo León y Coahuila, y la multitud de caciques locales que hubo durante las administraciones de Comonfort, Juárez, Lerdo de Tejada y los primeros años del General Díaz" (116).

Este tipo de situaciones ponen en peligro la organización del poder estatal y llegan a ejercer una seria y notable influencia en la toma de decisiones de carácter general que benefician a unos cuantos y perjudican a las mayorías populares; y en la imposición de personas nocivas en los puestos públicos con intereses mezquinos sacrificando el bien común de la comunidad, que los sostiene y apoya.

La dependencia económica de los estados para con la federación ha impedido e impide el desarrollo pleno de los mismos, siendo necesario formar una legislación tributaria congruente y efectiva que les permita a aquéllos obtener los recursos necesarios para su subsistencia y desarrollo general, no estando supeditados anualmente a las partidas económicas que les concede la federación, aún sobre aquellas actividades que se realizan en su territorio pero que se encuentran gravadas por impuestos exaccionados por el fisco federal. Esto no significa que la federación mantenga un margen de imposición tributaria en las entidades miembros que le permitan ejercer en forma libre y autónoma o mejor dicho, soberana, las atribuciones y facultades que le asigna la Constitución General de la República, pues es incuestionable que en materia tan importante, debe existir una plena potestad de la federación para obtener los recursos que exigen sus funciones.

Otro planteamiento objetable al federalismo propio de México, es la circunstancia de que los poderes federales se arroguen facultades que no les son asignadas por el código político en materia legislativa, como ejemplo tenemos La Ley Federal de Turismo, materia que no se entiende delegada a la federación, según se desprende del contenido del artículo 73 constitucional que plasma las facultades del Congreso Federal, donde no aparece por ninguna de sus fracciones la de legislar en materia de

(116) Lanz Duret, Miguel. Op. Cit. pág. 42.

turismo, por lo que debe entenderse reservada a los estados, conforme lo establece el numeral 124 del propio cuerpo normativo.

Un problema más que se presenta en nuestro sistema federal es la concentración de decisiones y del poder en los órganos centrales, al grado de que el poder ejecutivo tenga un poder enorme respecto de cualquiera de los otros, aún cuando sean federales también; y en mayor proporción sobre los de los estados miembros, pues baste citar que la mayoría de los planes y programas instrumentados por el presidente de la república, son de inmediato adoptados en los estados, pero no tanto por la conveniencia sino por el principio que reyna en el país, sobre la potestad política del presidente, lo que evidentemente también es culpa de los gobernantes locales, por ceñirse a ellos sin replicar, aún cuando su observancia en primera instancia sea para el Distrito Federal.

En el ámbito político, resulta cuestionable en el federalismo mexicano, la serie de directrices marcadas por los órganos centrales, quienes definen en un sinnúmero de ocasiones las personas que habrán de ocupar los puestos públicos en las entidades federativas. Tan es así que el actual presidente ha resuelto (es secreto a voces), la remoción o el cambio de más de la tercera parte de los gobernadores de los estados. Más aún, hasta el sucesor del presidente de la república es designado por el que se encuentra en funciones, argumento que se confirma con las declaraciones de los últimos presidentes quienes manifestaron categóricos que a ellos correspondió tomar tal decisión, exponiendo las razones que tuvieron para realizar la designación más correcta; ésto además de ser antidemocrático, antirepublicano, antirepresentativo es un peligro palpable y contundente para el federalismo, pues el Ejecutivo de la Unión debe ser elegido por todo el pueblo y según las disposiciones legales aplicables en materia electoral, a propuesta de un partido político, por regla general, aún cuando existe la remota posibilidad de candidatos particulares. Esto no es más que un síntoma del sistema presidencialista que impera en el estado mexicano, o de lo que Vargas Llosa a denominado la "*Dictadura Perfecta*".

Pero esto no queda solamente ahí, sino que se llega al extremo, como se ha dicho con anterioridad, de designar gobernadores locales, e incluso removerlos, pues la mayoría de los gobernadores de las entidades federativas son personas que han vivido sino toda la vida, a excepción de su nacimiento y la infancia, si sus últimos años en el Distrito Federal, ocupando posiciones cercanas al ejecutivo. Así las elecciones no son siempre las más adecuadas para el estado que ha de recibir al gobernante que viene del centro, pues se dan casos frecuentes de inexperiencia política en los seleccionados. Como ejemplo citemos al gobernador de Guanajuato, Enrique Velasco Ibarra, quien de ser solamente secretario particular del presidente de la república, paso a ser gobernador de esta entidad, aún a pesar de no tener antecedentes en política, lo que no resulta ser el factor más grave, sino el hecho de haber vivido toda la vida en el centro y encontrarse desligado de los problemas y necesidades del pueblo que iba administrar durante seis años; sin embargo, ello no fue óbice para que el partido mayoritario lo propusiera como candidato a ocupar la primera magistratura del estado. Derivado esto de la "sugerencia" del presidente de la república en turno, Lic. José López Portillo.

El mismo caso se presta para demostrar la potestad de los poderes centrales de remover gobernantes, pues a mediados de 1984 intempestivamente el citado Gobernador del estado "libre y soberano" de Guanajuato, solicita licencia para ausentarse del cargo por un periodo superior a los noventa días, sin señalar la causa de su decisión; pero he aquí que a ello sucedió la "renuncia de voluntaria" de tres de sus más cercanos colaboradores, uno de los cuales, enraizado en el territorio estatal, con cierto poderío económico y simpatía, además popular, era mencionado por la opinión pública como un viable candidato para continuar la obra del entonces gobernante; solamente que su defecto era vivir en el propio estado, cuando, la tónica oficial ha sido enviar desde el centro a las personas que habrán de ocuparse de los negocios públicos en las entidades federativas además de gozar de la simpatía y apoyo del ejecutivo federal, quien evidentemente requiere de gente de toda su confianza.

Luego entonces, a poco más de un año y medio de que terminara el período administrativo, el gobernador es removido y enviado a suplirle un Senador, por el estado, si, pero que había laborado y vivido en los últimos años en la metrópoli; y la legislatura local, la representación popular, solamente sirvió de comparsa para tratar de dar el marco de legalidad exiguido por la constitución federal y local a la remoción. Una cámara de diputados en que la mayoría absoluta se encontraba en manos del partido del cual había surgido el propio ejecutivo de la unión. A lo anterior, fueron los institutos políticos opositores al régimen quienes levantaron la voz al cielo y proclamaron la irregularidad de la situación y la opinión pública a través de los medios de comunicación locales.

Tal arbitrariedad de los poderes del centro en la ingerencia de los asuntos políticos internos de sus entidades-miembros, se ha visto de manera palpable en el presente sexenio pues a la fecha han sido removidos doce gobernadores, a saber:

Fue apenas dos días después de haber tomado posesión el presidente Salinas, cuando en uso del poder, removió a su primer gobernador; Martínez Villcaña, gobernador del estado de Michoacán fue invitado a formar parte del gabinete presidencial y se le nombra director general de caminos y puentes federales de ingresos. En su lugar fue designado Genovevo Figueroa Zamudio, Secretario de Gobierno de aquel.

Las remociones continuaron con Baja California, el 5 de enero de 1989, el gobernador Xicoténcatl Leyva Mortera, solicitó licencia al Congreso Local, para ir a desempeñar un cargo en Nacional Financiera. Esta fue la forma que se le dió, pues al parecer radica en los Estados Unidos, sin ninguna comisión precisa. Xicoténcatl fue sustituido en la gubernatura por su Secretario de Gobierno, Oscar Baylón Chacón, a quien se encargó la misma tarea que a Genovevo, salvar al PRI en las elecciones de julio del 89, no obstante, llegadas tales elecciones, el partido reconoció su derrota y entregó la gubernatura al panista Ernesto Ruffo, quien tomó posesión el día 1º de Noviembre de 1989, día del primer informe del presidente Salinas de Gortari.

Casi dos meses antes, el 7 de septiembre de 1989, Mario Ramón Beteta es nombrado Director General de Comeremex y asesor especial como excusa para sacarlo del Palacio de Gobierno de Toluca. Para sustituirlo se nombró al exsecretario de la contraloría, Ignacio Pichardo Pagaza. Este como Figueroa Zamudio y Baylón Chacón, recibió una sola consigna, rescatar al estado de México para el PRI. A poco más de un año de distancia, en noviembre de 1990, se efectuaron comicios locales para renovar la legislatura -la más grande del país, con sus 57 diputados- y 121 ayuntamientos. Amparado en Solidaridad, Pichardo cumplió: El PRI ganó todas las diputaciones de mayoría y sólo perdió cinco municipios menores.

Dos semanas después de la elección mexiquense hubo comicios similares en Yucatán. En esa entidad el gobernador Victor Manzanilla Shaffer tenía un conflicto político con el "cacique mayor de Yucatán" a la sazón Secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco. Este logró colocar a Hervé Rodríguez Abraham en la dirigencia del partido, y además lo hizo candidato a la alcaldía de Mérida, municipio que concentra a cerca de la mitad de los votantes del estado.

El Partido Acción Nacional, que en 1988 había ganado una diputación federal por la capital yucateca, también buscaba el ayuntamiento y nominó, precisamente, a la diputada Ana Rosa Payán. Después de una elección reñida, las autoridades electorales nombradas por Manzanilla, reconocieron el triunfo de la panista. Fue el principio del fin de Manzanilla a quien los cerveristas tildaron de traidor, pues además de la derrota del PRI en Mérida se perdieron otros cinco municipios. De inmediato arrojaron los rumores de su renuncia. "No estoy enfermo y no voy a renunciar" contrató el mandatario, en una conferencia de prensa en la ciudad de México. Sin embargo, el 14 de febrero de 1991, Manzanilla solicitó licencia al Congreso del estado aduciendo razones personales y de salud. En su lugar fue designada la Senadora Dulce María Sauri Riancho, quien funge actualmente como tal.

Motivos electorales llevaron también al estado de Guanajuato a quedarse sin gobernador electo. El 18 de agosto de 1991, el candidato

Ramón Aguirre Velazquez venció fácilmente -según cifras oficiales- a su contrincante el empresario leonés Vicente Fox Quesada. La diferencia entre ambos rebasó los 200, 000 votos. Sin embargo, Fox se dijo robado y encabezó movimientos de protesta en toda la entidad. El 29 de agosto por la noche, Ramón Aguirre, quien hacia unas horas había sido declarado gobernador electo, convocó a periodistas a hacer de su conocimiento que había resuelto no presentarse a rendir protesta como Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato.

Al inesperado anuncio siguieron otros hechos insólitos: militantes priistas se declararon en rebeldía y denunciaron en marchas y mítines "la imposición del centro y la violación de la soberanía estatal". En su lugar fue designado el panista Carlos Medina Plascencia, alcalde de León. Este ha negado terminantemente que su nombramiento haya sido producto de una negociación política.

Concesión o no, la llegada de un miembro de Acción Nacional a la gubernatura de Guanajuato ya tuvo sus consecuencias: en los comicios municipales del 1º de diciembre del mismo año; el PAN ganó 13 de los 46 Ayuntamientos de la entidad. Entre ellos León -donde repitió su triunfo-, Celaya y Salamanca, los municipios uno, tres, y cuatro en importancia por su población y producción industrial. Así desde el primer día del 92, dos terceras partes de Guanajuato tienen administradores municipales de origen panista, y somos gobernados a la vez por un Gobernador que ninguno de nosotros eligió.

Cinco semanas después del golpe de Ramón Aguirre, la voluntad presidencial depuso del cargo a otro gobernador Fausto Zapata Loredo, de San Luis Potosí. El 9 de octubre éste viajó intempestivamente al Distrito Federal, se entrevistó con el presidente y desde la Coordinación de Comunicación Social de la presidencia se filtró la primera noticia de la caída del gobernador, publicada en un diario vespertino de la ciudad de México, cinco horas antes de que un mensajero de Zapata entregara su renuncia al Congreso Local.

Era el final de una ardua disputa por la gubernatura del estado, en la que Zapata tuvo como contrincante al líder histórico de la oposición potosina, el Dr. Salvador Nava. Este animado por la renuncia de Ramón Aguirre en Guanajuato, emprendió una marcha de protesta a la ciudad de México. Presionado por la movilización navista y el apoyo que ésta iba recogiendo, El presidente Salinas accedió a las exigencias del navismo. La solución, que puso en paz a la capital del estado, fue, empero, a todas luces ilegal: La Constitución potosina no prevé la renuncia al cargo de gobernador. Pero Nava y sus seguidores habían planteado una postura irreductible: licencia, no; renuncia o nada.

En su lugar fue nombrado el exembajador de la India y mentor político del presidente Salinas, Gonzalo Martínez Corbalá.

Otra elección, la del 17 de noviembre del 91, en Tabasco, marcó el declive de un gobernador más. Empecinado en disminuir la principal fuerza de oposición en el estado, el PRD, Salvador Neme Castillo fraguó su propio final: el 28 de enero del 92, después de varios rumores y del éxodo por la democracia encabezado por López Obrador a la ciudad de México, Neme dejó la gubernatura del estado. Relevó a Neme, el Senador con licencia Manuel Gurria Ordoñez.

El 30 de abril de 1992, contra su voluntad, Guillermo Cossío Vidaurri dejó la gubernatura de Jalisco, dada la creciente situación de nepotismo, corrupción, enriquecimiento ilegítimo, inseguridad pública y para colmo la catástrofe de los colectores acaecida el 22 de abril y atribuida entre otros factores a la negligencia y falta de decisión del Gobernador, lo cual determinó su remoción. Fue sustituido por el líder del Congreso de mayoría tricolor, Carlos Rivera Aceves. Quien tomó posesión en un ambiente de animadversión por considerarlo el pueblo, discípulo de aquel.

Sin que medie conflicto político también han dejado la gubernatura es este sexenio: Fernando Gutiérrez Barrios, de Veracruz, quien fue sustituido por Dante Delgado; Genaro Borrego Estrada, de Zacatecas, quien fue sustituido en el cargo por el diputado federal Pedro de León, y

Beatriz Paredes, de Tlaxcala quien dejo en su lugar a Samuel Quiroz de la Vega.

Sonora es otro de los estado que ha corrido la misma suerte en los cuatro años del gobierno de Salinas. Del 13 de septiembre al 22 de octubre de 1991 gobernó la entidad Marió Morúa Johnson, exsenador y expresidente del concejo municipal de Plutarco Elias Calles. Aunque el suyo sólo fue un periodo de transición entre los gobiernos de Rodolfo felix Valdéz y Manlio Fabio Beltrones (instaurado por la decisión de modificar el calendario electoral del estado, para emparejarlo con el federal).

Una vez más como al atribulado Job, Michoacán de Ocampo, vuelve a ser escenario de pugnas y rencillas políticas. Las elecciones de gobernador del 12 de julio de 1992 dieron como resultado oficial el triunfo a Eduardo Villaseñor candidato del PRI. Dichas elecciones se han convertido en las más controvertidas de la historia de Michoacan. Cristobal Arias Solís, ahijado político de Cuauhtemoc Cárdenas y a las sazón Candidato a Gobernador con una multitud de prosélitos encabezados por Cuauhtémoc rechazaron los resultados electorales y una vez más acusaban al PRI de haber realizado un monumental fraude.

La disputa que se prolongó durante dos tenso meses, finalizó la mañana del 15 de septiembre con un hecho insólito: por primera vez en la historia del estado había dos personas juramentadas como gobernador: Villaseñor y Arias, ambos protestaron el cargo el primero en el Teatro Morelos -por estar tomado el palacio legislativo por los perredistas- y el segundo en la plaza Melchor Ocampo.

Así, en una situación total de caos político y de ingobernabilidad -con plantones en calles y plazas, toma de oficinas públicas y ayuntamientos, y un ambiente de confrontación violenta- transcurrieron los 21 días del efímero mandato de Eduardo Villaseñor, quien solicitó licencia al Congreso el día 6 de octubre de mismo año; manifestando entre otras cosas "No quiero ser obstáculo y pretexto para que se altere la tranquilidad de Michoacan, es que solicito licencia para separarme del cargo". En su lugar fue nombrado el diputado local, Ausencio Chávez.

Cabe hacer mención que el New York Times y los Angeles Times, en sus ediciones del día siguiente al de conocerse la noticia, opinaron que el presidente Salinas había tomado esa determinación por las presiones y las denuncias en el extranjero de la falta de apertura política en el país, cuya muestra fehaciente era el caso de Michoacán.

Como resultado de todos los acontecimientos anteriores cabe entonces preguntarse ¿Dónde quedó el respeto irrestricto a la autonomía de los estados para darse así mismos sus propios gobernadores?.

El federalismo atraviesa por una crisis tangible que requiere del esfuerzo nacional para su salvación, por lo que se exigen innovaciones a nivel general. Las grandes concentraciones urbanas, el desarrollo de la tecnología, la unidad política económica, la acción creciente del poder público federal, son factores que influyen en forma determinante en el cauce de las instituciones federales. El régimen fiscal, la distribución y nivelación de la riqueza pública nacional, la acción coercitiva del estado federal, son caminos que llevan a la centralización política fundamentalmente con detrimento de facultades y prerrogativas de carácter estatal.

Se impone corregir las deficiencias del federalismo mexicano, forma deseable de la vida de los estados modernos, mediante el perfeccionamiento de las instituciones vigentes, la concientización masiva de la ciudadanía y los gobernantes, en el plano político. La educación cívica nacional debe ser impulsada en todos los órdenes, la vida pública debe descentralizarse, permitiendo el avance y florecimiento de cada una de las entidades federativas, de adentro hacia afuera y no a la inversa. El ejecutivo federal debe ser enérgico; responsable, políticamente consciente, popular, auténtico líder; pero nunca absoluto, pues con ello se resquebraja la forma de gobierno a la que se encuentra sujeto nuestro país.

El presidente de la república requiere de colaboradores aptos aún cuando no sean sus amigos, siempre que muestren lealtad y servicio a la nación. El ejecutivo no puede con la carga que significa el gobernar un

estado extenso en territorio y elevado en población; es por ésto, que sosteniendo el principio federalista, sería aconsejable instituir un sistema de gobierno parlametario con las medidas que han sido anotadas en el capítulos anteriores. De otra manera, el centralismo seguirá progresando y señoreando en México, provocando una mayor dependencia de los estados para con la federación, convirtiéndose éstos en unidades descentralizadas del poder central y dejando de ser auténticos estados libres y autónomos.

José López Portillo, bien que mal, presidente de la república por seis años, reconoció alguna vez "si no avanzamos en el esfuerzo de fortalecer a la federación, fortaleciendo a los estados, no acertaremos a resolver muchos de los problemas que sólo se entienden en los sitios en los que se producen" (117). Por su parte el Lic. Miguel de la Madrid, durante su campaña electoral manifestó: "es muy importante que el fortalecimiento del federalismo no solamente se dé haciendo participar más activamente a los gobiernos locales en la ejecución de los programas de la federación en sus propios estados, sino también que los estados, a través de diversos canales, tengan una influencia mayor en el diseño y en la ejecución de los planes de desarrollo a nivel nacional, de esa manera estamos viviendo nuestro federalismo" (118).

Resulta incontestable que el federalismo mexicano requiere ahora de ser fortalecido y vigorizado, mediante la corrección de las deficiencias que se advierten con plena tangibilidad por toda la ciudadanía; el proceso evolutivo de perfección, empero, no debe estar supeditado a directrices y lineamientos provenientes de los órganos centrales, pues ésto no modificaría en nada la situación que actualmente rige. Se requiere la mayor participación de las otras dos instancias de gobierno (estado y municipios) en la decisión de los asuntos de interés nacional de un modo franco y directo; proponiendo políticas a nivel regional, local y federal;

(117) El Pensamiento Político de José López Portillo. La Campaña Presidencial PRI-IEPES. México 1979. pág. 85.

(118) El Pensamiento Político de Miguel de la Madrid. Campaña Presidencia. PRI-IEPES. México 1983. pág. 110.

pero, sobre todo interviniendo todas y cada una de las entidades federativas en forma más activa en la iniciación de leyes de observancia en todo el territorio federal; pero no solamente a través de senadores y diputados al congreso de la república, sino mediante las legislaturas locales, las cuales han dado muestra de una mínima capacidad de iniciar leyes federales, construyendo su actividad a la mera aprobación de aquellas que lo han sido por el Congreso de la Unión, bien hayan sido iniciadas por sus integrantes; o como generalmente sucede, por el jefe del ejecutivo federal, sin que se sugiera por lo menos alguna modificación, y si alguna legislatura estatal decidiera esto, es evidente que con la mayoría de las restantes, su opinión resultaría intrascendente; sin embargo es de reiterarse, que es sumamente excepcional que esto suceda.

Conviene entonces, que los representantes populares a nivel estatal cobren una mayor conciencia y responsabilidad de su actuar, conozcan plenamente las facultades que les conceden las leyes y se preocupen por participar abiertamente en el contexto político-legislativo nacional, olvidándose de falsos compromisos y de una mal entendida disciplina e institucionalidad; convertirse en auténticos luchadores sociales, defensores de los intereses colectivos y buscar el bienestar general, llegando a ser efectivamente servidores públicos, auténticos representantes del pueblo y vigilantes del cumplimiento cabal de las normas que animan su actuar en la gestión de los negocios públicos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.

ESTADO Y GOBIERNO, Son dos conceptos totalmente diferentes, pero profundamente ligados. El gobierno es un elemento integratorio de la entidad jurídico-política denominada estado.

EL ESTADO, Es la organización jurídico-política y económica de la sociedad. Su existencia ha evolucionado a través de los años, a medida que el hombre se expide normas para regular su comportamiento y establecer órganos públicos dotados de poder para aplicarlas con el único fin de propiciar la convivencia social en plena armonía. Por lo tanto, el estado es una creación del hombre y para el hombre.

EL GOBIERNO, Es el conjunto de órganos y funciones de que dispone el estado para dirigir y administrar al estado mismo, en vista a la obtención del bien público.

EL GOBIERNO, No solamente se reduce al poder ejecutivo de un estado, sino que se conforma por todos los órganos en su conjunto, de que dispone la sociedad para la formación y aplicación de su voluntad pública.

BIEN COMUN, Es el reflejo de las acciones de una comunidad o agrupación cualquiera en beneficio colectivo.

BIEN PUBLICO, Es la búsqueda, propiciamiento, procuración y obtención del bienestar general de todos los gobernados de un estado en lo colectivo, pero sin descuidar lo particular.

EL BIEN COMUN DEL ESTADO ES EL BIEN PUBLICO, Por lo tanto el estado debe buscar el bienestar del individuo y la colectividad, manteniendo y protegiendo su existencia. procurando su libertad y

seguridad, propiciando además las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de las artes, la ciencia, la solidaridad y los sentimientos religiosos.

LA POLITICA, La política ha sido concebida como técnica, praxis, ciencia y arte. El móvil, acción y efecto de la política es el poder. El objeto de la política es la lucha por el poder, su obtención, ejercicio, conservación y renovación del mismo dentro del estado, e influir en la organización de la vida de éste. La política presupone la existencia de una comunidad humana, órganos de poder, orden jurídico y un territorio.

En México, el estado reúne además del poder estatal, una gran dosis de poder político, el cual se ejerce mediante el control y manipulación de organizaciones de distinta índole; el mando y conducción de las fuerzas armadas, el monopolio o dirección de la educación elemental y la encaminada a obreros y campesinos, el control de una buena parte de la actividad económica, así como el control directo de la propaganda y los medios de comunicación.

PUEBLO Y ESTADO, Son conceptos jurídico-políticos.

SOCIEDAD Y NACION, Son conceptos sociológicos.

PUEBLO, Política y Constitucionalmente el pueblo se forma por el conjunto de ciudadanos de un estado, quienes por tal carácter están en posibilidad de intervenir en la gestión de los asuntos públicos, bien como electores, bien como gobernantes. En otras palabras, pueblo para efectos políticos y de ejercicio del poder, es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos.

PUEBLO, Como componente del estado, es el elemento humano o personal del estado, es decir, el conjunto de hombres que forman la comunidad estatal.

POBLACION, Es un concepto demográfico.

SOCIEDAD, Es un concepto sociológico que bien puede significar

un conglomerado humano indeterminado o bien, una comunidad determinada.

NACION. Por nación entendemos, un pueblo ordenado y unificado, con vida, costumbres, conciencia y pasado histórico propios, unidos por la voluntad de realizar empresas en común.

ESTADO. En cambio, es sólo una organización pública, una armazón jurídica, el órgano formalmente establecedor del derecho en su vida dinámica. Por él vive y se actualiza permanentemente.

El estado, es un instrumento creado por la nación para su servicio, y siempre será un medio, nunca un fin.

La mayoría de los tratadistas del derecho y del estado, concluyen que éste está formado por cuatro elementos, a saber:

I.- EL PUEBLO. La sustancia humana del estado, o bien el conjunto de habitantes que viven en el territorio del estado.

II.- EL TERRITORIO. Es el ámbito espacial de validez del orden jurídico, sobre el cual el estado ejerce su jurisdicción.

Si bien como se desprende el territorio, es un elemento de carácter geográfico, debemos apuntar que este comprende un espacio tridimensional y que incluye la superficie terrestre y el espacio que se encuentra arriba y abajo del mismo.

III.- PODER. Lisa y llanamente es la posibilidad de influir en el comportamiento de los demás.

Dentro de los elementos del estado, el poder es la facultad o potestad que tiene éste para dirigir y ordenar a la sociedad.

El poder público del estado mantiene y garantiza el orden jurídico, el cual de este modo se transforma en derecho positivo, lo cual se refleja en el orden y la armonía de la comunidad estatal.

Poder Político.- Es aquel que ejercen tanto entidades como asociaciones o grupos diferentes al estado, para delinear el curso de una actividad, o bien para influir en la toma de decisiones en beneficio o detrimento de la sociedad.

Poder Legítimo, es aquel que se ejerce en forma efectiva, de conformidad con los valores y normas aceptadas por la sociedad.

SOBERANIA.- Es una cualidad del estado, considerado como una sociedad política, en la cual no existen otros poderes sociales absolutos.

La soberanía, también se define como el poder absoluto y perpetuo de un estado.

La soberanía significa: autonomía e independencia, autosuficiencia potencial y activa respecto del exterior y hacia el interior.

IV.- ORDEN JURIDICO.- Es el derecho, o bien el conjunto de leyes al cual está sujeta la actividad del estado.

El orden jurídico se encarga de precisar la estructura de los órganos públicos, delimitando las esferas de su competencia, así como regular la actividad general de la población del estado.

A) CONSTITUCION.- Es el conjunto de normas que establecen los órganos del estado, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico, los derechos y deberes del gobierno ante los ciudadanos y viceversa.

FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

A) FORMAS DE ESTADO. La división de estado en monarquías y repúblicas es la división suprema, pero ambas pueden ser subdivididas,

y de este modo se pueden lograr todas las distinciones posibles en los órganos del estado.

La manera como se distribuye el poder del estado determina la forma del mismo, la forma del estado se refiere al modo estructural mediante el que los poderes realizan sus funciones.

Existe otro tipo de división del estado de acuerdo a su evolución, que lo clasifica como: estados patrimoniales, estados patriarcales, estados de policía, estados de derecho y estados de derecho social.

El estado también se ha clasificado de acuerdo al modo de producción en: estados capitalistas, estados socialistas, comunistas y de economía mixta.

B) FORMAS DE GOBIERNO. La forma de gobierno está en función del conjunto de principios y disposiciones que organizan y conforman las cuestiones relativas a la estructura política del estado, los medios y las maneras de elegir a los titulares de sus órganos, organización, ejercicio y renovación del poder público. La forma de gobierno de un estado debe estar consagrada en la constitución política que lo rige.

SEGUNDA.

REPUBLICA. La república ha sido un concepto de difícil definición. Su acepción más aceptada es la negativa, es decir, se le concibe como la forma de gobierno opuesta a la monarquía y en la actualidad -por extensión- al totalitarismo.

La república, a pesar de las dificultades que su definición entraña, puede decirse que es aquella forma de gobierno en la cual el jefe de estado es designado por elección popular, y se renueva en un lapso temporal

relativamente corto; encontrándose íntimamente ligada con las instituciones democráticas y representativas.

En la república existe una distribución de competencias y funciones entre los órganos que ejercen el poder público. Predomina aquí la teoría de la división de poderes y los contrapesos.

A) REPUBLICA PRESIDENCIAL. Es aquella en que el titular del poder ejecutivo congrega en su persona las calidades de jefe de estado y jefe de gobierno; y encabeza con plenos poderes la administración pública.

B) REPUBLICA PARLAMENTARIA. Es aquella en que el jefe de estado y el jefe de gobierno se ejerce por distintas personas. El presidente tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo. El gobierno se ejerce por un primer ministro o canciller y su consejo de ministros o gabinete, formado con la aprobación de la asamblea legislativa o parlamento.

En la república se reconoce el principio de que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce en su beneficio. La república se vincula estrechamente con la democracia gracias a la posibilidad de elegir al titular del poder ejecutivo mediante la intervención de la voluntad general.

El adversario actual de la república no es ya la monarquía, pues los estados susceptibles de ella, se han democratizado, su rival ahora es el totalitarismo, cualquiera que sea su denominación.

En México, las calidades de jefe de estado y jefe de gobierno recaen en el presidente de la república, quien es electo periódicamente.

Sin embargo, cabe precisar, que desde hace más de seis décadas, los presidentes de la república han sido candidatos del PRI, y designados por el ejecutivo que les ha precedido. No se consulta al pueblo para la selección del candidato; peor aún, ni siquiera a las bases del propio partido político. Los miembros del PRI por regla general no se caracterizan por ser reformistas o innovadores, propulsores del cambio, son

revolucionarios porque pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, al cual se ven sujetos y alineados, toda vez que el presidente en turno se torna jefe nato del partido.

Aún cuando existe una renovación periódica del titular del poder ejecutivo, siempre se ha dado una sucesión dirigida y se ha creado una nueva casta que posee el poder político y económico, y hasta estatal, llamada por ellos mismos "la familia revolucionaria"

LA REPUBLICA MEXICANA ES PRESIDENCIALISTA, y el jefe del ejecutivo durante el término que dura su encargo tiene poderes ilimitados de carácter jurídico y político. Su influencia sobre los otros poderes federales y sobre los de los estados es sumamente notoria.

El presidente de la república goza de completa inmunidad en la realidad, aunque la constitución establezca lo contrario.

En México, los secretarios de despacho no son responsables más que ante el presidente. Los actos de aquellos se reputan de éste. El congreso y los estados difícilmente se oponen a las decisiones del presidente. La más alta autoridad administrativa y militar es el presidente. Los colaboradores inmediatos del presidente, no son ministros ni secretarios de estado, sino solamente de despacho.

Por lo tanto, resulta aconsejable implantar un régimen de presidencialismo moderado o bien un régimen parlamentario moderado para restarle poder al presidente, y sea a la vez auxiliado eficazmente en la difícil tarea de ser jefe del poder más dinámico y activo de la entidad pública.

Con el parlamentarismo el pueblo y sus representantes deberán tomar una recta conciencia de su actuar social y responsabilidad política, pues como ya se asentó, la apatía de los diputados y senadores para cumplir con su tarea esencial de legislar ha traído como consecuencia que esta función constitucional básica sea monopolizada por el presidente de la república, lo cual ha propiciado también, una gran concentración de poder en manos del ejecutivo, quien en ocasiones ha orientado tales

reformas más a satisfacer los intereses del grupo en el poder, de las camarillas o élite política, que a resolver y cubrir las necesidades de la población.

Por lo tanto, es imperativo adoptar medidas tendientes a politizar a la población en su conjunto, compeliéndolos a participar decidida y activamente en la vida pública de la nación.

TERCERA.

DEMOCRACIA. La democracia es aquella forma de gobierno en la que se permite el libre concurso de las voluntades de los miembros de un estado, con capacidad jurídica y política para intervenir en la gestión de los negocios públicos.

La democracia es el elemento conciliatorio entre la libertad individual y la coacción social. La democracia se funda en la libertad, igualdad y solidaridad de los hombres que coexisten en un estado.

LA LIBERTAD como presupuesto de la democracia implica la posibilidad de hacer u omitir, respetando el orden jurídico.

LA IGUALDAD que debe prevalecer en un estado democrático debe ser de carácter jurídico-político. El trato que debe dar la ley debe ser siempre uniforme. Los hombres son jurídica y políticamente libres en cuanto que no deben existir privilegios en favor de nadie ante la ley. La igualdad política se funda en el derecho a participar e intervenir en un plano de uniformidad y bajo las mismas exigencias en la decisión de los asuntos públicos.

Constitucionalmente se toma a la democracia como una estructura jurídica, como forma de vida y como régimen político.

LA DEMOCRACIA, no se contrac a la mera circunstancia de elegir

representantes, su actualidad y vigencia demandan una decidida y activa participación popular en la gestión de los negocios públicos que por su naturaleza exigen la intervención general. El ideal democrático es la búsqueda de un mejor nivel de vida en todos los ámbitos para los miembros de un estado, independientemente de sus diferencias.

Por lo tanto se hace prioritario, fomentar y promover una **POBLACION POLITICAMENTE APTA**, entendida como aquella que se constituye por los habitantes de un estado que reúnen los requisitos que la constitución establece, para poder intervenir en los asuntos públicos, empero, además de ello debiera exigírseles otro tipo de requisitos como: un minimum de cultura, conciencia de su realidad circundante, actitud crítica y activa frente a los problemas locales y nacionales, capacidad para discernir sobre la naturaleza y alcance de los asuntos públicos.

LA DEMOCRACIA acepta como expresión de la voluntad general, la emanada de las mayorías, las que no siempre resultan tener la razón. En México las decisiones de ninguna manera son tomadas por las mayorías; pues éstas, inconscientes e irreflexivas, son conducidas y manipuladas por la voluntad de un pequeño grupo; por lo que no puede afirmarse que impere la decisión de aquéllas. El que en las democracias se imponga el criterio de las mayorías, no significa que los sectores minoritarios deban ser segregados, discriminados ni omitidas sus opiniones.

México debe aspirar a la obtención de la democracia en la que se permita al individuo el desenvolvimiento armónico de todas sus facultades y aptitudes, dentro de una sociedad formada por hombres libres, en igualdad de circunstancias sociales, distinguidas únicamente por las diferencias que la propia naturaleza impone a cada uno.

CUARTA.

LA REPRESENTACION. Es una característica de las modernas democracias. Se configura como el primer factor útil para colmar las

deficiencias que ofrece la democracia directa. La teoría que mejor explica la naturaleza jurídica de la representación, es la de la representación libre sostenida por el Dr. Ignacio Burgoa como es concebida en la actualidad, no se equipará de ninguna manera a tipo de mandato alguno. Para que exista una auténtica representación, deber existir una identidad de objetivos entre los gobernantes y los gobernados.

A) MEXICO es un estado que ha sostenido las ideas clásicas de la representación política; toda vez que se admite que los representantes son de toda la nación una vez electos; su actuación es independiente de sus electores; son pagados por el estado; los electores no pueden hacer renunciar o remover del cargo a los representantes, quienes no reciben intrucciones de los ciudadanos ni están obligados a rendirles informes al término de su encargo. Se admite que los representantes ejercen el poder soberano que les confiere el pueblo, en quien originariamente reside; siendo la constitución la que determina las facultades de los representantes y los procedimientos de elección, así como, los requisitos para serlo y la manera de ejercer sus atribuciones.

LOS REPRESENTANTES POPULARES deberían mantenerse en contacto estrecho con sus electores, pues aún cuando representan a la nación en su conjunto, no es ello óbice para que se imbuyan en forma íntegra de los problemas locales en lo particular y en virtud de ellos proponer lineamientos de carácter general que puedan reportar un beneficio al interés colectivo, mediante la actividad legislativa.

El pueblo debe mantenerse vigilante de la conducta y actuar de sus **REPRESENTANTES**, reprochándoles los desvíos de poder que se detectaren durante su ejercicio y el incumplimiento de sus funciones; y, en su momento, demostrar su inconformidad, por lo menos en los comicios electorales, rechazando los candidatos de un mismo partido político y a los candidatos conocidos que participen en ulteriores períodos.

La tendencia actual en las democracias más avanzadas, es dar a los **REPRESENTANTES** una real calidad de comisionados, delegados, gestores del colegio electoral.

EN MEXICO, los representantes populares, más que estar comprometidos con la nación, lo están con su partido, con el sistema y con el presidente de la república, principalmente los que dimanán del revolucionario institucional.

En la actualidad, en México, no llegan a ser representantes populares los que demuestran mayor interés y aptitud para hacerse cargo de los asuntos públicos, sino los designados por los jefes del partido político que los postula. Debiera incluirse como requisito para ser representante, un minimum de cultura, conocimientos y experiencia política. La intervención del pueblo para darse representantes y participar en la vida política nacional, se reduce al mero acto de votar en los comicios.

Con el objeto de dar cabida en el congreso a las opiniones de las minorías, se hizo necesario reformar el texto constitucional y permitir la elección de **DIPUTADOS PLURINOMINALES**; convirtiéndose ésto en un matiz democratizador. Esta medida se extendió a las legislaturas de los estados y paulatinamente a todos los municipios, respecto a los miembros de los ayuntamientos. En una de las últimas reformas a la constitución general de la república, se abrió la posibilidad legal de que las minorías tengan acceso al senado, de manera que se elegirán cuatro senadores por entidad federativa, tres por el principio de mayoría relativa y uno que se asignará al partido político que constituya la primera minoría en la elección respectiva, con el propósito de que esta cámara sea reflejo más real -se ha dicho- de las preferencias políticas del electorado, asunto que me parece un derroche de gasto público, pues para la actividad que realizan, con los que existen son suficientes; lo que debería de hacerse es que 32, se eligieran por el principio de mayoría relativa y los otros 32 asignarlos a la primera minoría en cada Entidad Federativa.

En los últimos tiempos, la vida política de los pueblos se ha cernido en torno de los **PARTIDOS POLITICOS**; al grado de que los representantes son originariamente designados por el partido que los postula, y en los peores casos por los núcleos directivos. Los partidos políticos son instrumentos que facilitan y propician la participación ciudadana en los asuntos públicos y el acceso al poder; llegándose

incluso, a hablar de gobiernos de partido, como existen en la actualidad en algunos estados del orbe. Los partidos políticos tienen por principal objeto la actividad política tendiente a la obtención, ejercicio y retención del poder.

LOS PARTIDOS POLITICOS en México se consagran en el texto constitucional. Nuestro país vive bajo un sistema de partido dominante con tendencias en los últimos años a la competitividad real de por lo menos tres grandes fuerzas políticas. Existen otros institutos políticos que disputan la hegemonía ejercida por el PRI desde su nacimiento. El PRI como partido dominante y en el poder desde hace más de 60 años posee una gran maquinaria política y una organización altamente estructurada, así como un presupuesto superior al de sus contrincantes, y además una vasta experiencia política e institucional; esto lo distingue con mucho de sus similares. Habrá que observar los resultados del proceso electoral de 1994, sobre todo por lo que se refiere a los topes de gastos de campaña y al control del financiamiento de los partidos.

Los defectos más notorios de que adolece el **REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**, son: falta de democratización interna, sumisión a los designios del jefe del ejecutivo en turno y no a la inversa, propiciamiento y solapaje de la corrupción oficial, deficiente consulta al pueblo y a las bases, toma de decisiones por un pequeño grupo de directivos. por tales circunstancias, ha sufrido descrédito constante entre la población y ha permitido el fortalecimiento progresivo de partidos de oposición al partido dominante..

Estimo conveniente para México, el sistema pluripartidista, pues el mosaico ideológico de nuestro país así lo requiere, tomando en consideración las corrientes mayoritarias y los pequeños grupos minoritarios que, aunque difieran en mucho de la mayoría, también forman parte de la nación.

En otras palabras, las mayorías son las que deben gobernar, pero permitiendo la participación política de las minorías, ya que el gobierno que las excluye no es popular. En síntesis: "gobierno de las mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen

de leyes que a todos una y a todos obligue".

QUINTA.-

EL FEDERALISMO. Implica la distribución competencial en el ejercicio del poder público. Surge primeramente en los Estados Unidos de Norteamérica.

A) EN EL SISTEMA FEDERAL coexisten dos estructuras jurídico-políticas: los estados miembros y la federación, los que se encuentran sujetos a un sólo y supremo ordenamiento jurídico, la constitución general, en la que se delimitan y distribuyen las esferas competenciales de cada una de las instancias.

Los estados no tienen posibilidad jurídica de oponerse a la actividad soberana de los **PODERES FEDERALES** ni a resistirseles.

Constitucionalmente el ejercicio del **PODER FEDERAL** se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, determinándose sus facultades en forma expresa. Existen facultades implícitas de los poderes federales, las que solamente pueden darse cuando se presentan como medio indispensable para ejercer alguna facultad explícita que por sí sola no sea posible ejercitarse. Facultades concurrentes son aquéllas que pueden ser ejercidas simultáneamente por la federación y por los estados. Son un punto de equilibrio entre los estados y la federación.

LOS PODERES FEDERALES tienen preeminencia sobre las entidades, miembros, pues en caso de discrepancia, a quien corresponde resolver, en última instancia, es a aquéllas.

B) LA FEDERACION es un tipo o forma de estado; la confederación es una comunidad de estados soberanos. Teóricamente la República Mexicana es una federación.

EL ESTADO CENTRALISTA es aquél en el que existe un sólo orden

jurídico vigente dentro del territorio nacional y aplicable a todos sus habitantes: el poder reside en los órganos centrales de carácter general, los que pueden delegar sus facultades en sus subalternos.

EN EL ESTADO FEDERAL permite la coexistencia de dos órdenes jurídicos, el de la federación y los de los estados miembros, lo que implica una distribución de competencias.

EL ESTADO FEDERAL es el punto intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados.

En México las entidades federalivas no son soberanas pues aún cuando tienen potestad de autodictarse una constitución, ésta nunca debe contravenir lo dispuesto por la federal ni sus leyes reglamentarias; por virtud del principio de supremacía de aquélla; luego entonces, los estados miembros, solamente son autónomos pues únicamente poseen autodeterminación en lo interno, con grandes limitaciones externas, y en varias ocasiones también en lo interno.

EL FEDERALISMO tienen entre sus ventajas la descentralización de la vida nacional; la elección de gobernantes locales para ocupar puestos públicos en los estados y en la federación; la satisfacción de necesidades particulares de cada región o comarca, utilizando los medios más adecuados; sirve para prevenir la creación de un gobierno centralista y despótico; el poder legislativo federal solamente se ocupa en cuestiones de interés nacional; propicia la distribución de competencias.

Algunos de los problemas y riesgos de la federación, son: la creación de cacicazgos regionales que influyan en la toma de decisiones de interés general y en la imposición de gobernantes (muchas veces impopulares) que beneficien sus intereses; la dependencia económica por parte de los estados respecto de la federación; el que los poderes federales se arroguen facultades que constitucionalmente no les correspondan, etc.

En México el poder público y la toma de decisiones se han acumulado paulatinamente en los órganos centrales. El presidente de la república tiene una potestad casi omnimoda en la vida nacional. se

imponen gobernantes impopulares a los estados, provenientes de la ciudad central, o bien se les remueve sin que los órganos locales se opongan, sirviendo únicamente de comparsa.

EL FEDERALISMO MEXICANO se encuentra en crisis, lo que requiere para su superación, del esfuerzo conjunto de ciudadanos, gobernantes locales y federales; concientización política general; responsabilidad individual en las actividades que en lo particular se desarrollan, independientemente de su naturaleza; impulsar la descentralización de la vida nacional, reducir el poder del presidente de la república, quien debe contar con auxiliares capaces, directamente responsables ante el pueblo.

En México, las legislaturas de los estados, rara vez cumplen con la función constitucional de iniciar leyes federales; requiriéndose imperativamente tal forma de participación para coadyuvar en el fortalecimiento del federalismo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARISTOTELES, POLITICA. LIBRO PRIMERO, EDITORIAL MONTAÑA MAGICA, BOGOTA, 1987.
- 2.- BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. DERECHO ELECTORAL, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1985.
- 3.- BIDART CAMPOS,, GERMAN JOSE. DERECHO POLITICO, EDITORIAL AGUILAR, BUENOS AIRES, 1962.
- 4.- BOBBIO, NORBERTO. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLITICO, EDITORIAL ENLACE GRIJALBO, MEXICO, 1985.
- 5.- BOBBIO, NORBERTO. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1986.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1986.
- 7.- CARPIZO, JORGE. LA CONSTITUCION MEXICANA 1917, 5ª EDICION UNAM, MEXICO, 1982.
- 8.- COLOMA, JOSE MARIA. LEXICO DE POLITICA, EDITORIAL LAIA, 5ª EDICION, BARCELONA, 1975.
- 9.- CORDOVA, ARNALDO. LA FORMACION DE PODER POLITICO EN MEXICO, EDITORIAL ERA, MEXICO, 1991.
- 10.- DABIN, JEAN. DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1976.
- 11.- DUVERGER, MAURICE. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, EDITORIAL ARIEL, BARCELONA, 1970.
- 12.- FAIT S., CARLOS. TEORIA POLITICA, EDITORIAL ABELEDO PERROT, NUENOS AIRES, 1966.
- 13.- FAYA VIESCA, JACINTO. EL FEDERALISMO MEXICANO, EDITORIAL INAP, MEXICO, 1988.
- 14.- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, 21 EDICION, MEXICO, 1981.
- 15.- GUZMAN LEAL, ROBERTO. SOCIOLOGIA, EDITORIAL PORRUA, 2ª EDICION, MEXICO, 1981.
- 16.- HELLER, HERMAN. TEORIA DEL ESTADO, 3ª EDICION EN ESPAÑOL DE LUIS TOBIO, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1955.
- 17.- JELLINEK, GEORGE. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. EDITORIAL ALBATROS, BUENOS AIRES, 1954.

- 18.- KELSEN, HANS. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. TRADUCCION DE LUIS LEGAZ LECAMBRA, 15ª EDICION, MEXICO 1979.
- 19.- LANZ DURET, MIGUEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, 3ª EDICION, MEXICO, 1975.
- 20.- LOMELI GARDUÑO, ANTONIO. TEORIA Y TECNICA DE LA POLITICA. EDITORIAL LITHO OFFSET DEL BAJIO. 2ª EDICION, MEXICO, 1978.
- 21.- LOPEZ ROSADO, FELIPE. INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA, EDITORIAL PORRUA, 21ª EDICION, MEXICO, 1971.
- 22.- LUCAS VERDU, PABLO. CURSO DE DERECHO POLITICO, VOLUMEN II, EDITORIAL TECNOS, MADRID, 1974.
- 23.- MAQUIAVELO, NICOLAS. EL PRINCIPE, EDITORIAL MONTAÑA MAGICA, BOGOTA, 1987.
- 24.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. LOS PARTIDOS POLITICOS, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. UNAM, MEXICO, 1947.
- 25.- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, EDITORIAL INAP, MEXICO, 1988.
- 26.- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. TEORIA DEL ESTADO. EDITORIAL PORRUA, 15ª EDICION, MEXICO, 1985.
- 27.- RECASENS SICHES, LUIS. SOCIOLOGIA, EDITORIAL PORRUA 18ª EDICION, MEXICO, 1980.
- 28.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL, 2ª EDICION, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1985.
- 29.- RUMNEY, J. SOCIOLOGIA. EDITORIAL PAIDOS, BUENOS AIRES, 1963.
- 30.- SARTONI, GIOVANNI. TEORIA DE LA DEMOCRACIA, 2ª REIMPRESION, EDITORIAL ALIANZA, MEXICO 1991.
- 31.- SAYEG HELU, JORGE. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. TOMO III, CULTURA Y CIENCIA POLITICA A.C. 1ª EDICION, MEXICO, 1974.
- 32.- SERRA ROJAS, ANDRES. CIENCIA POLITICA. EDITORIAL PORRUA 7ª EDICION, MEXICO, 1983.
- 33.- SHERMEHORN, R.A. EL PODER Y LA SOCIEDAD. EDITORIAL PAIDOS. TRADUCCION DE JULIO AMELER. 1ª EDICION BUENOS AIRES, 1963.
- 34.- TIENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL

MEXICANO. EDITORIAL PORRUA, 15ª EDICION MEXICO, 1985.

- 35.- TIFFANY, JOEL. GOBIERNO Y DERECHO CONSTITUCIONAL, TRADUCCION DE CLODOMIRO QUIROGA. IMPRENTA LA UNION, BUENOS AIRES, 1974.
- 36.- XIFRA HERAS, JORGE. FORMAS Y FUERZAS POLITICAS. EDITORIAL BOSCH. BARCELONA, 1958.
- 37.- XIFRA HERAS, JORGE. INTRODUCCION A LA POLITICA. EDITORIAL CREDSA. BARCELONA, 1965.

ENCICLOPEDIAS, DICCIONARIOS Y REVISTAS

- 1.- CABANELLAS, G. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. EDITORIAL BIBLIOGRAFICA. OMEBA. ARGENTINA, 1968.
- 2.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. PUBLICACION DE LA H. LEGISLATURA FEDERAL. MEXICO.
- 3.- CHANES NIETO, JOSE. DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES. REVISTA TRIMESTRAL DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE NUEVO LEON, 1987.
- 4.- ECHANOVE TRUJILLO, CARLOS A. DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA. 2ª EDICION, MEXICO 1957.
- 5.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. TOMO IV. EDITORIAL BIBLIOGRAFICA, BUENOS AIRES, 1975.
- 6.- RAMIREZ, CARLOS. REVISTA SEMANAL SIEMPRE. N° 2056. 18/XI/82, MEXICO, 1992.

CODIGOS Y LEYES

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDICION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1991.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. TALLERES GRAFICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1988.
- 3.- CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. EDICION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1991.
- 4.- CODIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. EDICION DE LA LIV. H. LEGISLATURA DEL CONGRESO DE GUANAJUATO. TALLERES GRAFICOS DE L ESTADO DE GUANAJUATO, 1991.
- 5.- CODIGO FEDERAL ELECTORAL. EDICION DE LA COMISION FEDERAL ELECTORAL. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. MEXICO, 1987.
- 6.- LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES. EDICION DE LA COMISION FEDERAL ELECTORAL. TALLERES GRAFICOS DE NACION. MEXICO, 1985.